MIDDELLAND EN DE MEERWAARDE VAN CO-CREATIE

OPBRENGSTEN EN LESSEN VAN HET PROGRAMMA MOOI MOOIER MIDDELLAND

Dr. Ingmar van Meerkerk, Dr. Warda Belabas, Thomas van den Kieboom MSc, Yannick Drijfhout MSc en Prof.dr. Arwin van Buuren

GOVLAB010
STURING IN VERANDERING.

Erasmus University Rotterdam
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
Gemeente Rotterdam

WOORD VAN DANK

Dit onderzoeksrapport is mede tot stand gekomen op basis van interviews en focusgroepen met bewoners, wijk- en clusterambtenaren, raadsleden en bestuurders. Wij bedanken hen voor hun medewerking en waardevolle inbreng. In het bijzonder danken we Hans Joosse die vanuit Govlab010 heeft meegewerkt aan de eerste opzet van de studie en feedback heeft gegeven op de conceptversie. Ook danken we Niels Hoogwerf, Lot Mertens en Monique van Hoof vanuit de gemeente Rotterdam voor de prettige samenwerking in de coördinatie van het onderzoeksproces.

COLOFON

Titel: Middelland en de meerwaarde van co-creatie - Opbrengsten en lessen van het programma Mooi Mooier Middelland

Auteurs: Ingmar van Meerkerk, Warda Belabas, Thomas van den Kieboom, Yannick Drijfhout, Arwin van Buuren

Rotterdam, april 2023

Uitgave: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & GovLab010 | Erasmus Universiteit Rotterdam

Opdrachtgever: Gemeente Rotterdam

ISBN: 978-90-75289-75-6

Vormgeving: PanArt communicatie en mediadesign

©I. van Meerkerk, W. Belabas, T. van den Kieboom, Y. Drijfhout & M.W. van Buuren, 2023
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever

Erasmus University Rotterdam

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences

Gemeente Rotterdam

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting 6

1. Inleiding 12

1.1 Vraagstelling en focuspunten evaluatie. 13

1.2 Methodologie. 14

1.3 Leeswijzer 15

2. Barrieres en condities voor co-creatie volgens eerder onderzoek. 17

2.1 Wat is co-creatie volgens de literatuur? 17

2.2 Barrières om tot goede co-creatie te komen 17

2.3 Condities die helpen om barrières voor succesvolle co-creatie te kunnen slechten . . . 18

3. Ontstaansgeschiedenis MMM en proces-verloop 20

4. Impact: opbrengsten van MMM voor de wijk 33

4.1 Leefbaarheid. 33

4.2 Sociale cohesie. 36

4.3 Sociaal kapitaal en probleemoplossend Vermogen. 38

4.4 Gemeenschapsvorming, eigenaarschap en participatie. 40

4.5 Integrale aanpak 44

5. Democratische inbedding en verankering van het co-creatie proces 47

5.1 Diversiteit, inclusie en openheid van het proces 47

5.2 De kwaliteit van het co-creatie-proces: deliberatie, transparantie en communicatie over besluitvorming 51

5.3 Politieke steun en democratische verantwoording 54

6. De samenwerking tussen bewoners en gemeente en binnen de gemeentelijke organisatie. 57

6.1 Ontwikkelingen in de samenwerking tussen bewoners en gemeente. 57

6.2 Ontwikkelingen in de interne samenwerking. 60

7. Spanningsvelden in het co-creatieproces nader beschouwd 65

7.1 Balanceren tussen convergeren en divergeren 65

7.2 Innoveren en exploreren versus voortbouwen op bestaande werkwijzen 66

7.3 Inbedding van co-creatie in wijk en gemeentelijke organisatie: meerzijdig grenzenwerk 66

7.4 Uiteenlopende verwachtingen over rollen en het uiteindelijke doel van het co-creatie proces 67

7.5 Bestuurlijke steun en ambtelijke inbedding: via de lijn of bovenlangs? 67

7.6 Programma/projecten logica versus duurzame relaties en lange-termijn resultaten 68

8. Conclusies en aanbevelingen 70

8.1 Inleiding 70

8.2 De impact van Mooi Mooier Middelland: opbrengsten voor de wijk 70

8.3 Geleerde lessen: blik achteruit en vooruit . . . 73

Afsluitende reflectie 77

Referenties. 79

SAMENVATTING

In 2015 is de gemeente Rotterdam samen met bewoners en ondernemers van de wijk Middelland een omvangrijk en langdurig co-creatie experiment aangegaan. Aanleiding hiervoor waren de hardnekkige veiligheidsproblematiek in de wijk en de wens vanuit bewoners om meer zeggenschap te krijgen over de vormgeving en uitvoering van de aanpak om de wijk te verbeteren. Co-creatie staat hier voor het doel om in samenwerking tussen gemeente, bewoners en ondernemers de ervaren problematiek te definiëren, te komen tot het ontwerp en de uitvoering van een gedragen aanpak. Met een budget van 7 miljoen euro is het programma Mooi Mooier Middelland (MMM) ontstaan waarin – naast de genoemde veiligheids-problematiek – ook veel aandacht is voor aanpalende vraagstukken in de wijk, zoals leefbaarheid en sociale vraagstukken. Een integrale wijkaanpak werd, mede door de invloed van bewoners, een belangrijk speerpunt. Een aanpak die bovendien op de wijk toegesneden moest zijn: die recht zou doen aan de specifieke problematiek, de samenstelling en het karakter van de wijk.

Anno 2023 loopt het programma formeel, vanuit gemeentelijk perspectief, ten einde. Hierbij is de wens ontstaan om het programma te evalueren. Voor de gemeente betekende dit experiment een aanzienlijke verandering in haar werkwijze: in co-creatie met bewoners en ondernemers uit de wijk deze aanpak vormgeven én uitvoeren. Naast een evaluatie van de opbrengsten van het experiment MMM voor de wijk, wil de gemeente ook lessen trekken voor het wijkgestuurd werken dat anno 2023 concreet gestalte krijgt of moet krijgen in het programma Wijk aan Zet. Dit onderzoek heeft als doel om te achterhalen wat de samenwerking tussen wijk en gemeente heeft opgeleverd voor verschillende publieke waarden. Hierbij is specifiek gefocust op: de ontwikkeling van een sterkere wijkdemocratie, inhoudelijke uitkomsten (waaronder fysieke verbeteringen, leefbaarheid en veiligheid) en de ontwikkeling van een collectief probleemoplossend vermogen van de gemeentelijke organisatie en wijkbewoners om meer integraal en wijkgericht te opereren.

Daarnaast worden er bredere lessen getrokken voor wijkgestuurd en wijkgericht werken in co-creatie met bewoners.

De evaluatie is gebaseerd op drie verschillende methoden van dataverzameling. De kern van de data betreffen 26 diepte-interviews met betrokken bewoners, ambtenaren, raadsleden en bestuurders. Ten tweede is een analyse van bestaand materiaal verricht. Hieronder vallen relevante rapporten, een tussentijdse evaluatie, raadsstukken, mediaberichten en relevante wijkprofieldata. Ten derde zijn er twee focusgroepen gehouden: een met bewoners en een met ambtenaren. Hierin is gereflecteerd op de belangrijkste opbrengsten, ervaren knelpunten en lessen die getrokken kunnen worden voor het succesvol vormgeven van een co-creatieve aanpak in wijkgericht en wijkgestuurd werken.

Uit de evaluatiestudie blijkt dat de impact van Mooi Mooier Middelland op de wijk op verschillende manieren tot uiting komt. De meest zichtbare opbrengst voor de wijk betreffen de **fysieke verbeteringen** die mede dankzij het programma MMM zijn gerealiseerd. Alle betrokkenen zijn over het algemeen positief over de winkelstraat en de verschillende parken en pleinen die zijn opgeknapt en gerealiseerd, maar ook over kleinere restauraties aan gevels en de aanleg van diverse zebrapaden en meer groen in de buitenruimte. De vormgeving van deze fysieke plekken is volgens betrokkenen met substantiële invloed van bewoners en in samenwerking tussen gemeente en bewoners tot stand gekomen. De fysieke verbeteringen hebben in de ogen van bewoners, ondernemers en ambtenaren geleid tot een mooiere en aantrekkelijkere uitstraling van de wijk en meer waardering van bewoners over de aanwezigheid van gebruiksgroen. Ook is er sprake van een verbetering van de veiligheidsbeleving op deze plekken. De fysieke verbetering en inrichting van bepaalde publieke pleinen draagt bij aan meer interacties tussen bewoners en meer ervaren sociale controle. Deze plekken worden nu volgens betrokkenen meer gebruikt door verschillende bewoners.

Op verschillende plekken wordt er minder overlast ervaren in de wijk.

Tegelijkertijd laat de analyse ook zien dat **complexe problematiek** rondom veiligheid en leefbaarheid zich moeilijk laat beteugelen. Ervaren drugsoverlast, maar ook agressief rijgedrag blijft een belangrijke bron van onveiligheidsbeleving in Middelland. Verschillende respondenten geven aan dat dit problemen zijn die niet of zeker niet helemaal met een wijkprogramma op te lossen zijn, maar op wijk-overstijgend niveau spelen. Het is dan ook onduidelijk of de ervaren verbeteringen in de wijk op de lange termijn blijven bestaan. Sommige ambtenaren en bewoners uiten hun zorgen over de duurzame positieve effecten voor de wijk gezien de complexe aard rondom veiligheid- en leefbaarheidsproblematiek in Middelland. Continue aandacht voor de leefbaarheid en veiligheid in de wijk is daarom belangrijk om in de wijkaanpak mee te nemen, met de kanttekening dat dit niet alleen op wijkniveau opgelost kan worden.

Een tweede belangrijke opbrengst van Mooi Mooier Middelland heeft betrekking op de sterkere verbindingen die ontstaan zijn tussen bewonersgroepen en tussen actieve bewoners en de gemeente. Als platform van samenwerking heeft MMM bijgedragen aan **het sociaal kapitaal** in de wijk. Dit betreft zowel de versterking van het netwerk van actieve bewoners en de verbinding tussen hen, als ook tussen verschillende bewonerscollectieven. Naast meer communicatie en contact tussen diverse groepen bewoners is er volgens betrokkenen ook meer contact ontstaan tussen bewoners en andere partijen zoals welzijnsinstellingen en corporaties, die door MMM de weg beter naar elkaar hebben gevonden. Zo worden problemen in de directe leefomgeving sneller gemeld, kan er beter op vraagstukken ingespeeld worden en is er vanuit andere partijen ook meer waardering en erkenning van de inbreng van bewoners en ondernemers ontstaan. Het versterkt sociaal kapitaal in de wijk draagt bij een sterker **probleemoplossend vermogen**, wat bijvoorbeeld naar voren kwam gedurende de lockdown periodes als gevolg van de Coronapandemie. Illustratief voor de rijkere sociale infrastructuur in de wijk en gerelateerde contacten tussen wijk en gemeente is het succes van Huize Middelland (een collectief van 13 bewonersgroepen). Met inmiddels 15 verschillende locaties in de wijk wordt Huize Middelland vrijwel door alle betrokkenen genoemd als belangrijkste winst van het programma Mooi Mooier Middelland, niet alleen omdat het tot een groot aanbod aan activiteiten heeft geleid, maar ook tot meer contact, kennisuitwisseling, (h)erkenning en toenadering tussen bewoners en professionals.

Een derde belangrijke opbrengst van Mooi Mooier Middelland ligt in het verlengde van de sterke sociale infrastructuur van de wijk, namelijk het **toegenomen eigenaarschap** die betrokkenen binnen MMM ervaren in relatie tot de wijk. Met name in de beginjaren (fase 1.0) zien we dat het programma geleid heeft tot een collectief bewustzijn onder bewoners en ondernemers dat de wijk 'van hen' is en zij daar ook verantwoordelijkheid in nemen en opeisen. Mooi Mooier Middelland – en het enthousiasme en de energie die de gebiedsambtenaren wisten los te maken in de wijk – was daarmee een belangrijk ingrediënt voor meer gemeenschapsvorming ('community building'), waarbij bewoners een steeds sterkere mate van trots op en identificatie met de wijk ervoeren. Bovendien draagt de betrokkenheid van bewoners in het co-creatie proces bij aan de ontwikkeling van zogeheten burgerschapsvaardigheden (zoals spreken in het openbaar, samenwerken aan publieke vraagstukken, delibereren) en hun kennis over hoe de gemeente werkt.

Een **kritische noot** wat betreft eigenaarschap en betrokkenheid van bewoners in de wijk betreft de mate waarin het programma geslaagd is om op een structurele manier een **inclusieve groep** bewoners betrokken te krijgen. Mooi Mooier Middelland heeft een grote groep bewoners en ondernemers weten te mobiliseren en een behoorlijke groep ook langdurig weten te betrekken en in stelling gebracht. Er is sterk ingezet op een brede participatie vanuit de wijk: de diversiteit aan participatiemogelijkheden, variërend van formeel tot speels en creatief, moesten leiden tot een lagere drempel voor kwetsbare groepen in de wijk om mee te denken, mee te beslissen en mee te doen. Hoewel deze inspanningen zeker hebben geleid tot meer openheid en een breder bereik van bewoners, blijft de kern van langdurig betrokken bewoners relatief homogeen in termen van opleidingsniveau en sociaal-culturele kenmerken. Een belangrijke kritische noot vanuit betrokkenen is dan ook dat het vooral de

systeemvaardige bewoners zijn die het programma hebben gevormd en gekneed. De bevindingen bevestigen de weerbarstige praktijk van co-creatie processen waarin het aantrekken van bewoners met een diversiteit aan leefwereldsferen heel uitdagend is.

De analyse laat ook zien dat MMM niet alleen maar een succesverhaal was, maar gepaard gaat met een aantal spanningen en kritische noten over het verloop van de samenwerking en de organisatie van het programma. Wat betreft de opbrengsten van het programma betreft zijn betrokkenen het **meest kritisch** over **de duurzaamheid van de samenwerking** tussen gemeente en bewoners die gerealiseerd is en daarmee ook het gezamenlijk vormgeven aan een wijkaanpak waarin het eigenaarschap van bewoners en de continuïteit van initiatieven geborgd is.

Een belangrijk verklarend mechanisme hiervoor is de mate waarin het programma **ingebed** is geraakt in de **gemeentelijke organisatie** en **transformatief** heeft kunnen zijn. Het is uitdagend gebleken om de energie en dynamiek die ontstaan was in de eerste fase van het programma vast te houden en andere belangrijke lagen in de gemeentelijke organisatie daarin mee te krijgen. Hierin speelde de worsteling mee om de gemeentelijke organisatie (de clusters) meer betrokken te krijgen en op deze wijze ook tot meer coherentie en vastigheid in de samenwerking tussen gemeente en bewoners te komen. In de tweede fase gaat er vanuit gemeentelijke kant meer aandacht uit naar de ambtelijke inbedding. Hoewel de gemeentelijke clusters meer aangehaakt raken, wordt er in de beleving van de meest actieve bewoners daarbij ook meer teruggegrepen op bestaande werkwijzen en een meer bureaucratische logica. Gaandeweg ontstaan er **uiteenlopende verwachtingen** bij actief betrokken bewoners en gemeente. Belangrijk hierbij te vermelden is dat de coronapandemie en gepaard gaande lockdowns daarbij een versterkend effect hebben gehad, omdat het onder meer tot minder contact tussen bewoners en gemeente in die periode leidde.

Hoewel er in bepaalde projecten in de wijk wordt voortgebouwd op de samenwerking met actieve bewoners, wordt er op programmaniveau afgebouwd. Daar waar ambtenaren spreken over minder scepsis en 'een kentering in hun denken over bewonersbetrokkenheid', is een groot deel van de langdurig betrokken bewoners juist teleurgesteld in een – in hun ogen – terugtrekkende beweging van de gemeente.

De kritische noten wat betreft het verloop en uitkomsten van het programma Mooi Mooier Middelland geven dus vooral te denken over de duurzaamheid van de samenwerking en de werkwijze die ontstaan is: de opgebouwde relaties en verbindingen tussen bewoners en gemeente. Het is vooralsnog onduidelijk wat de impact hiervan gaat zijn op de lange termijn relatie tussen bewoners, de wijk Middelland en de gemeente. Belangrijke vraag hierbij is of met de komst van 'Wijk aan Zet' voortgebouwd gaat worden op het samenwerkende vermogen dat tussen gemeente en bewoners in de wijk ontstaan is. In dit kader eindigt de evaluatie met een aantal lessen en wijst ze op een aantal risico's.

Het succes van MMM is voor een deel toe te wijzen aan de middelen die expliciet bestemd waren voor het co-creatie proces en de inzet (zowel vanuit de wijk als de gemeente) die daarmee vrijgespeeld kon worden. Bewoners kregen daadwerkelijk een grote stem in **het besluiten over de besteding** van een aanzienlijk budget. Dit droeg bij aan de ontwikkeling van een gevoel van eigenaarschap onder bewoners. Het creëerde betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Ook werden bewoners intensief betrokken in de vormgeving van de plannen en in de uitvoering. Dit had een versterkend effect op een efficiënte besteding van middelen, omdat enerzijds bewoners kritisch meekeken op de besteding van schaarse middelen in hun wijk en anderzijds er ook meer structurele inzet/betrokkenheid vanuit professionele bewoners gerealiseerd kon worden.

Dit onderstreept het belang van het goed inregelen van zowel het proces als het budget als het gaat om co-creatie met bewoners. Anders dan Mooi Mooier Middelland, hebben de wijkraden en de wijkteams in **Wijk aan Zet** weinig eigen budget te besteden. Dit is een niet te onderschatten **risico** van het programma. Het gevaar ligt op de loer dat er onduidelijkheid gaat ontstaan over waar de wijkraden dan over gaan en waar ze – in samenwerking met het wijkteam – dan echt invloed op hebben en hoe dit geborgd is.

Het wijkakkoord moet als een belangrijk sturend programma gaan dienen wat betreft het wijkgericht werken vanuit de clusters. De vraag is of de samenwerking met de clusters hiertoe ook goed wordt ingericht; of daar voldoende capaciteit, aandacht en middelen voor worden vrijgemaakt.

Het goed organiseren van de samenwerking met de gemeentelijke clusters is een volgende belangrijke les. Dit vraagt allereerst om het organiseren van een goede verbinding tussen bewoners, wijkwerkers en clusters. Het is cruciaal voor het succes van co-creatie met bewoners dat er structureel verbindingen en vertaalslagen worden gemaakt naar beide zijden van de 'grens' tussen organisatie en de wijk, tussen systeem en leefwereld. Hoewel dit in sommige fases van het programma – mede door de inzet van gebiedsmanagers en accounthouders – goed is gelukt, kwam deze verbinding op andere momenten stroever en langzamer tot stand. Dit onderstreept het belang van een **team van 'verbindende grenswerkers'** dat, vanuit gemeentelijk perspectief gezien, 'binnen' en 'buiten' goed weten samen te brengen. Dit team van grenswerkers zou in ieder geval moeten bestaan uit ambtenaren die met een voet in de wijk en een voet in de gemeentelijke organisatie staan. De wijkMT's die nu gevormd worden bieden hiervoor perspectief, mits hierin de samenwerking met de clusters goed wordt vormgegeven en waarin idealiter ook de samenwerking tussen de clusters onderling geborgd is.

Naast het organiseren van goede verbindingen, vraagt co-creatie daarnaast ook om **een lerende organisatie** en een veranderende mindset. De komst van Wijk aan Zet kan alleen slagen als er duurzame verandering in de organisatie plaatsvindt: als wijkgericht en wijkgestuurd werken daadwerkelijk over de volle breedte als sturingsprincipes worden omarmd. Niet als technocratische principes om ambtelijke inzet te alloceren en te sturen, maar als een dynamisch proces waarbij de wijk en de gemeentelijke organisatie in dialoog zijn en blijven over wat de wijk nodig heeft en hoe dat het beste kan worden gerealiseerd met oog voor de capaciteiten en netwerken in de wijk zelf. Een bestuurlijk boegbeeld en aanjager is erg belangrijk gebleken om steun, middelen en welwillendheid te creëren voor het omvangrijke co-creatie experiment MMM. Tegelijkertijd maakt dit co-creatie kwetsbaar op het moment dat zo'n bestuurlijke aanjager of boegbeeld minder betrokken raakt. Voor de langere termijn is een gedeeld eigenaarschap van bewoners en ambtenaren daarom cruciaal om co-creatie duurzaam te maken.

Een vierde les vanuit het programma Mooi Mooier Middelland heeft betrekking op de **ervaren transparantie** en de kwaliteit van de communicatie gedurende het co-creatie proces. De analyse laat zien dat betrokkenen met name in de beginjaren veel waardering hadden voor de open communicatie over plannen en activiteiten en de manier waarop bewoners hierbij betrokken werden. Gaandeweg ontstaat er echter meer onduidelijkheid over spelregels, het beschikbare budget en kaders waarbinnen bewoners en ondernemers mogen opereren, evenals over de doorstroming van informatie. Een belangrijke les voor toekomstige co-creatie processen is dat er voldoende aandacht blijft voor gebiedsgerichte communicatie naar bewoners en andere betrokkenen toe. Voor Wijk aan Zet is een aanbeveling om een **gezamenlijke communicatiestrategie** met bewoners te maken, zodat dit ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt en hier gebruik gemaakt kan worden van elkaars kwaliteiten en netwerken. De communicatiestrategie die vooral in de beginjaren werd gevoerd in MMM laat zien dat het hierbij niet alleen gaat of hoeft te gaan om het verspreiden van informatie. De 'branding' van het programma en het 'merk' Mooi Mooier Middelland heeft een enthousiasmerende en aanzuigende werking gehad. Dit kan een krachtige tool zijn om met bewoners te ontwikkelen en herkenbaarheid en betrokkenheid te versterken.

Tot slot is een belangrijke les voor Wijk aan Zet te destilleren uit het succesverhaal van **Huize Middelland**, het collectieve netwerk van een groot aantal bewonersinitiatieven die in samenwerking verschillende fysieke ontmoetingsplekken en ruimten in de wijk beheren. Door de aansluiting op de bestaande netwerken van bewoners en die te versterken en uit te bouwen ontstonden er dwarsverbanden tussen initiatieven. Dit leidde tot een versterking van het geheel. Het doel van Wijk aan Zet is erop gericht om de samenwerking in en met de wijk structureel te verbeteren. Om hiertoe te komen is het belangrijk om goed in kaart te brengen

welke bewonersinitiatieven er al zijn in de verschillende gebieden ('mapping'), en hoe men vanuit de wijkraden kan inspelen en samenwerken met deze bestaande netwerken. Een ander element in het succes van **Huize Middelland** lag in de verschillende fysieke plekken in de wijk waar de wijk (bewoners/ondernemers) gebruik van konden maken. Deze fysieke plekken vormden centrale plekken in de wijk waar dialoog en activiteit konden plaatsvinden tussen bewoners onderling, maar ook tussen bewoners en professionals. Voor Wijk aan Zet kunnen de wijkhubs hier een soortgelijke belangrijke rol spelen, maar is het de vraag of ze allemaal in dezelfde mal moeten passen of dat er goed ingespeeld kan worden op de kenmerken en kansen die er in de wijk liggen.

Buurtfestival Eetplein Tjop Tjop Juli 2019.
Het Middellandplein is opnieuw ingericht zodat er meer ontmoetingen en activiteiten kunnen plaatsvinden. Hiervoor zijn parkeerplaatsen verdwenen. Kleine buurtfestivals zoals Eetplein Tjop Tjop kunnen een plek krijgen op het nieuwe Middellandplein.

Fotograaf: Dick Renses

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1. INLEIDING

In 2015 is de gemeente Rotterdam samen met bewoners en ondernemers van de wijk Middelland een omvangrijk en langdurig experiment aangegaan. Bewoners en ondernemers kregen van de gemeente ruim baan om het voortouw te nemen in het vormgeven aan een visie en wijkverbeterplan. In samenwerking met de gemeente is dit wijkverbeterplan concreet gestalte gegeven. Dit samenwerken aan de wijk, door de burgemeester en betrokkenen al gauw geduid met de term 'co-creatie', heeft geleid tot de ontwikkeling van allerlei fysieke plekken in de wijk als ook tot de betrokkenheid van een groot aantal bewoners en ondernemers. Voor het programma dat de naam Mooi, Mooier Middelland kreeg, had de gemeente 7 miljoen euro gereserveerd voor de periode 2016-2018. Vervolgens is het programma doorgegaan: betrokken bewoners, ondernemers, wijkpartners en de gemeente hebben in 2019 de wens uitgesproken de co-creatie te bestendigen en verder te ontwikkelen. Dit werd deels gedaan met het budget dat nog resteerde uit de voorgaande periode als ook met het zoeken naar aanvullende bijdragen van andere belanghebbende partijen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie.

Anno 2023 loopt het programma formeel, vanuit gemeentelijk perspectief, ten einde. Dit wil niet zeggen dat de initiatieven en netwerken die ontstaan zijn in het veelzijdige programma tot een einde komen. Financieel gezien loopt het programma MMM vanuit de gemeentelijke begroting wel tot een einde. Hierbij is de wens ontstaan om het programma te evalueren. Aanleiding voor het programma was een diversiteit aan ervaren problematiek in de wijk op het gebied van veiligheid, leefbaarheid en sociale vraagstukken. Waar de oorspronkelijke aanleiding een – in de woorden van de burgemeester – "aantal hardnekkige veiligheidsproblemen in Middelland" betrof, werd de focus van het programma naar wens van de bewoners al gauw breder (MMM, 2016). Om de wijk echt te verbeteren zou ook aandacht moeten uitgaan naar leefbaarheid en sociale vraagstukken. De ervaren problematiek in de wijk is verweven en niet effectief aan te pakken vanuit een specifiek domein. Een integrale aanpak werd zo een belangrijk speerpunt. Een aanpak die bovendien op de wijk toegesneden moest zijn: die recht zou doen aan de specifieke problematiek, de samenstelling en het karakter van de wijk.

Daarnaast, en minstens net zo belangrijk, was de wens vanuit een brede groep actieve bewoners om meer betrokkenheid in en zeggenschap over de aanpak om de wijk te verbeteren. Het experiment dat gemeente en bewoners zijn aangegaan had daarmee niet alleen een inhoudelijk motief – het verbeteren van de wijk op verschillende vlakken – maar ook een democratisch motief: de invloed en het eigenaarschap van bewoners in de wijk versterken. Zijn deze doelen bereikt? Wat heeft het programma opgebracht voor de wijk en wat heeft de aanpak betekend en opgeleverd voor betrokken bewoners/ondernemers en de gemeentelijke organisatie?

Voor de gemeente betekende dit experiment een aanzienlijke verandering in haar werkwijze: in co-creatie met bewoners en ondernemers uit de wijk deze aanpak vormgeven én uitvoeren. Belangrijk hierbij te melden is de reorganisatie waar de gemeente destijds in verkeerde (Schipper en Van Steenbergen, 2017). In 2014 waren de deelgemeenten net afgeschaft met als gevolg dat het gemeentelijke beleid en de uitvoering voornamelijk vanuit het centrale concern werden vormgegeven. De gemeentelijke organisatie was zoekende naar hoe de samenwerking tussen het stadsbestuur en de centrale clusters enerzijds en de nieuw ingestelde gebiedscommissie (gekozen representatieve vertegenwoordiging) en gebiedsorganisatie (ambtelijke dienst) anderzijds goed vorm te geven (Van Steenbergen e.a., 2017; OBI, 2016). De gemeente heeft in de periode erna op verschillende manieren ingezet op de notie van wijk-gestuurd werken. Eerst door middel van een pilot in tien wijken (pilot Wijkgestuurd werken). Vervolgens werd hier verder op ingezet met het programma 'Wijk aan Zet' en de komst van de gekozen wijkraden: eerst nog als pilot – in een aantal gebieden) naast de gebiedscommissies (2018-2022) – en inmiddels als vervanging van de gebiedscommissies (zie ook evaluatierapport Van Buuren e.a., 2022).

Naast een evaluatie van de opbrengsten van het experiment MMM voor de wijk, wil de gemeente dan ook lessen trekken voor het wijk-gestuurd werken dat anno 2023 concreet gestalte krijgt of moet krijgen in het programma Wijk aan Zet. In MMM is immers geëxperimenteerd met meer zeggenschap voor de wijk en het ontwikkelen van een samenwerking tussen bewoners en de gemeentelijke organisatie om een integrale en op de wijk toegesneden aanpak vorm te geven.

1.1 Vraagstelling en focuspunten evaluatie

Dit onderzoek heeft als doel om te achterhalen wat de samenwerking tussen wijk en gemeente heeft opgeleverd. De volgende twee vragen staan centraal:

Op welke wijze heeft de samenwerking tussen wijkbewoners en gemeente in het programma Mooi Mooier Middelland bijgedragen aan de realisatie van publieke waarden, met specifiek aandacht voor een sterkere wijkdemocratie en een beter ontwikkeld collectief probleemoplossend vermogen van de gemeentelijke organisatie en wijkbewoners om meer integraal en wijkgericht te opereren?

En welke lessen voor wijkgestuurd en wijkgericht werken in co-creatie met bewoners kunnen hieruit worden gedistilleerd?

In de afbakening van de evaluatiestudie richten we ons op de realisatie van publieke waarden. Het begrip publieke waarden doet recht aan verschillende typen opbrengsten die centraal stonden in het experiment. Enerzijds het creëren van een effectieve aanpak voor de ervaren problematiek in de wijk. Anderzijds dit op een democratisch inclusieve manier te doen waarbij bewoners en ondernemers betrokken zijn, zeggenschap en eigenaarschap hebben gekregen. Gegeven het experiment van co-creatie is een belangrijk aandachtspunt of de samenwerking tussen bewoners en gemeentelijke organisatie volgens betrokkenen van meerwaarde is geweest: is hierdoor een sterker probleemoplossend vermogen ontstaan?

In de context van co-creatie tussen gemeente en bewoners kunnen we de realisatie van publieke waarden definiëren als *de mate waarin de co-creatie tussen bewoners en gemeente middels het platform MMM haar overkoepelende en ondergeschikte doelen bereikt, voldoet aan democratische mandaten en duurzame en wijdverbreide voordelen in de wijk bereikt tegen redelijke kosten die geen van de partijen alleen had kunnen bereiken op een democratisch inclusieve en verantwoorde manier* (Page e.a., 2015).

Deze definitie verwijst naar verschillende dimensies die recht doen aan wat er wordt bereikt (inhoudelijke uitkomsten en collectief probleemoplossend vermogen), voor wie dit wordt bereikt (inclusie en verdelingsvraagstuk), als ook hoe dit wordt bereikt (democratische legitimiteit). Concreet richt de evaluatie zich daarom op de volgende speerpunten:

1. **Collectief probleemoplossend vermogen**. Het vermogen wat tijdens MMM ontstaan is om met publieke vraagstukken in de wijk om te gaan, nu en in de nabije toekomst. Hier gaat het om wat er aan samenwerkingsvermogen is opgebouwd, hoe duurzaam die zijn gebleken als ook wat partijen die deelnemen aan MMM geleerd hebben. Het kan hierbij gaan om nieuwe normen die ontstaan zijn, werkrelaties, opgebouwde netwerken en nieuwe werkwijzen, zowel binnen de wijk als binnen de gemeentelijke organisatie (bijvoorbeeld tussen gebied en clusters). Dit nieuwe gedrag of deze nieuwe normen zouden moeten leiden tot een groter potentieel om de complexe problemen in Middelland op te lossen, ook na afloop van het programma MMM.
2. De **mate van inclusie** binnen het co-creatietraject en het verdelingsvraagstuk. Het inclusievraagstuk is essentieel voor een onderzoek naar publieke waarden en de wijkdemocratie in de hyperdiverse stad Rotterdam. Dat geldt ook voor Middelland: een sociaaleconomisch en cultureel diverse wijk waar tal van levensstijlen samenkomen; daarom is het belangrijk om te onderzoeken hoe bewoners zijn betrokken en uitgenodigd, wie zich daarbij uitgenodigd hebben gevoeld, wie er bijgedragen hebben aan MMM en wie er profijt hebben gehad bij de gerealiseerde uitkomsten.
3. **Democratische legitimiteit en inbedding**. Omdat het een samenwerking (co-creatie) tussen

groepen bewoners, stakeholders in de wijk en de gemeente (het ambtelijk apparaat, het bestuur en de raad) betreft, dient democratische legitimiteit breed opgevat te worden. Het gaat hierbij om responsiviteit naar verschillende partijen toe. We maken een onderscheid tussen verticale en horizontale inbedding. Verticale inbedding gaat over verantwoording naar en steun vanuit de politiek-bestuurlijke top van de gemeente. Horizontale inbedding gaat over betrokkenheid van en responsiviteit naar andere actoren die een belang hebben bij of geraakt worden door wat MMM doet. Denk hierbij aan bewoners die niet zelf participeren in MMM, andere wijkorganisaties en de gebiedscommissie (later wijkraden). Ook gaat het hierbij over de vraag of er een transparant proces heeft plaatsgevonden wat betreft besluit- en planvorming.

4. **Inhoudelijke uitkomsten: ervaren effectiviteit en efficiency** van het co-creatie proces. Hierbij gaat het om de inhoudelijke uitkomsten die zijn gerealiseerd en of MMM heeft bijdragen aan het oplossen van bepaalde vraagstukken in de wijk dan wel een bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van de wijk. Belangrijk is hierbij om de doelen die MMM zich gedurende de tijd heeft gesteld in kaart te brengen. Deze doelen kunnen in de loop van de tijd veranderd zijn en ook is de vraag of hier een gedeelde visie over is. Op welke manier heeft MMM een bijdrage geleverd aan het bereiken van deze doelen en in hoeverre zijn betrokkenen daar tevreden over? En is dit volgens betrokkenen tegen redelijke kosten gedaan in termen van inzet en budget?

Naast deze speerpunten zullen we in de evaluatie aandacht besteden aan condities en barrières die betrokkenen ervaren hebben in de ontwikkeling van co-creatie proces om tot realisatie van publieke waarden te komen. Dit levert belangrijke bouwstenen om tot lessen te komen voor wijk-gestuurd en wijkgericht werken in co-creatie met bewoners.

1.2 Methodologie

De centrale vragen in dit onderzoek richten zich op de ervaring van betrokkenen in het samenwerkingsproces, percepties over de verbetering (of verslechtering) van de wijk volgens bewoners en gemeentelijke organisatie en lessen die volgens betrokkenen getrokken kunnen worden uit het experiment. Dit vraagt om kwalitatieve onderzoeksmethoden die recht doet aan verschillende perspectieven: die van bewoners (en van verschillende groepen bewoners), ambtenaren (en van verschillende ambtelijke diensten) en bestuurders (zowel op wijk/gebiedsniveau als die op stadsniveau).

De kern van de dataverzameling betreft daarom een groot aantal interviews met direct betrokkenen. Daarnaast worden, waar het kan, ook andere gegevens gebruikt die iets kunnen zeggen over de beleving van de wijk door een bredere groep bewoners. De wijkprofieldata geven hierover aanvullende inzichten.

De volgende methodes en databronnen zijn voor deze studie gebruikt:

- Deskresearch: analyse van bestaand materiaal, waaronder rapporten, documenten van het programma, mediaberichten en relevante wijkprofieldata. Een belangrijk rapport betreft de tussentijdse evaluatiestudie die door Drift is uitgevoerd en afgerond in 2017 (Schipper en Van Steenbergen, 2017);
- Semigestructureerde, diepte-interviews (N = 26) met verschillende betrokken bewoners, ambtenaren, bestuurders en andere relevante partners in de wijk. In de periode in de periode oktober tot en met december 2022 zijn de interviews afgenomen. In de interviews stond reflectie van betrokkenen omtrent de opbrengsten die met MMM gerealiseerd zijn als ook ervaringen omtrent belangrijke condities en barrières tijdens het co-creatie proces centraal. Daarnaast is stil gestaan bij de lessen die volgens de respondenten getrokken kunnen worden voor wijkgericht en wijk-gestuurd werken in co-creatie met bewoners.
- Focusgroepen: een met bewoners en een met ambtenaren. In januari 2023 hebben we tot slot twee focusgroepen georganiseerd waarin met een bredere groep betrokkenen is gereflecteerd op de belangrijkste opbrengsten van het programma (zowel voor de wijk als voor de gemeentelijke organisatie), ervaren knelpunten in de werkwijze en lessen voor bewoners en de gemeentelijke organisatie in het vormgeven van een co-creatieve aanpak in wijkgericht/gestuurd werken. Om de reflectie hierbij zo open en ongeremd mogelijk te houden hebben we een aparte focusgroep voor bewoners en een aparte focusgroep voor ambtenaren gehouden.

1.3 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk start met een bespreking van eerdere inzichten uit bestuurskundig onderzoek naar co-creatie. In dit hoofdstuk duiden we het concept co-creatie. Ook gaan we in op een aantal veel genoemde barrières vanuit de literatuur die kunnen verklaren waarom co-creatie niet zo eenvoudig is om in de praktijk te brengen. Tenslotte bespreken we een aantal belangrijke condities vanuit eerder onderzoek die deze barrières helpen te slechten.

In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de ontstaansgeschiedenis van het programma MMM. Aan de hand van het ronde-model van Teisman (2000) duiden we het verloop en de besluitvorming van het proces waarbij speciale aandacht wordt besteed aan verschillende betrokken partijen in het proces. Dit hoofdstuk geeft meer inzicht in de motieven achter het programma, de werkwijze en structuur die ontstaan is en de doelstellingen die gaandeweg gesteld zijn.

In hoofdstuk 4 gaan we vervolgens in op de inhoudelijke uitkomsten van het programma, de netwerken die ontstaan of versterkt zijn en het probleemoplossend vermogen waar MMM al dan niet aan bijgedragen heeft. In dit hoofdstuk wordt hoofdzakelijk gekeken naar de effectiviteit van de aanpak wat betreft de problematiek die ervaren werd in de wijk.

Hoofdstuk 5 gaat dieper in op de democratische legitimiteit en inbedding van het programma. Hierbij wordt aandacht besteed aan de vraag wie er betrokken zijn geweest gedurende het programma (inclusie en diversiteit van bewonersgroepen) en de toegankelijkheid en transparantie van het co-creatie proces. Daarnaast bespreken we de verantwoording naar de raad en gebiedscommissie.

In hoofdstuk 6 besteden we expliciet aandacht aan de samenwerking tussen verschillende partijen. Allereerst die tussen bewoners en gemeentelijke organisatie in brede zin. Ten tweede gaan we in op de ervaren samenwerking tussen gebiedsorganisatie en de clusters op stedelijk niveau. Gelet op het impliciete streven van MMM om meer integraal en wijkgestuurd te werken in co-ceatie met bewoners is deze samenwerking van cruciaal belang.

Voordat we conclusies trekken gaan we in hoofdstuk 7 in op spanningsvelden en condities die een belangrijke rol hebben gespeeld in het verloop van het co-creatie proces en een verklaring vormen voor de mate waarin bepaalde uitkomsten tot stand zijn gekomen. Deze vormen belangrijke bouwstenen voor de conclusies en aanbevelingen.

In hoofdstuk 8 sluiten we af met conclusies over de opbrengsten van het co-creatie experiment en geven we een aantal aanbevelingen over wijkgestuurd en wijkgericht werken in co-creatie met bewoners.

HOOFDSTUK 2

BARRIERES EN CONDITIES VOOR CO-CREATIE VOLGENS EERDER ONDERZOEK

2. BARRIERES EN CONDITIES VOOR CO-CREATIE VOLGENS EERDER ONDERZOEK

In dit hoofdstuk zullen we kort stil staan bij het begrip co-creatie in relatie tot publieke waarden vanuit eerder onderzoek. Vanuit de bestuurskundige literatuur is er in de afgelopen 15 jaar steeds meer aandacht gekomen voor co-creatie tussen burgers en overheden. Dit heeft inzichten opgeleverd over verschillende vormen van co-creatie (en aanverwante begrippen), verschillende uitdagingen als ook een aantal belangrijke condities die de kwaliteit van het co-creatie proces als ook de uitkomsten beïnvloeden.

2.1 Wat is co-creatie volgens de literatuur?

Het betrekken van burgers in beleid- en besluitvorming is geen nieuw fenomeen. De aandacht voor verschillende vormen van burgerparticipatie – denk aan vormen van inspraak tot meer verdergaande interactieve besluitvorming – is sinds de jaren '90 van de vorige eeuw sterk gegroeid (Edelenbos en Van Meerkerk, 2016). De meer recente aandacht voor co-creatie kan als een specifieke vorm van participatie gezien worden waarin er een sterkere erkenning is van hoe verschillende actoren (denk aan bewoners, georganiseerde burgercollectieven, maatschappelijke partijen, maar ook sociale ondernemers) een bijdrage kunnen en willen leveren aan de oplossing van publieke vraagstukken, de vormgeving en levering van publieke diensten en/of de creatie van publieke waarde in bredere zin (Torfing e.a., 2021; Voorberg e.a., 2015). Publieke waarde verwijst in algemene zin naar beleid en diensten die waarden hebben voor het publiek en die het publiek waardeert (Moore, 1995).

Co-creatie kan gedefinieerd worden als '*het proces waarbij twee of meer publieke en particuliere actoren samenwerken - idealiter op gelijke voet - om gemeenschappelijke problemen te definiëren en nieuwe en betere oplossingen te ontwerpen en uit te voeren*' (Torfing e.a, 2021: 193). Belangrijk hierbij is het idee dat co-creatie vanuit verschillende kanten aangewakkerd kan worden: zowel overheden als betrokken bewoners kunnen co-creatie als proces starten (Van Meerkerk, 2019). Waar burgerparticipatie doorgaans vanuit overheden sterk wordt geconditioneerd (ingekaderd en gestart), hoeft dit bij co-creatie niet het geval te zijn. Ook kunnen betrokken burgers in verschillende vormen betrokken zijn, bijvoorbeeld als mede-uitvoerder van publieke diensten, als mede-ontwerper van oplossingen en nieuwe diensten of als initiatiefnemer van publieke diensten (Voorberg e.a., 2015).

2.2 Barrières om tot goede co-creatie te komen

Verschillend onderzoek laat zien dat er een aantal belangrijke barrières zijn om co-creatie van de grond te krijgen. Allereerst wordt de *houding en bereidheid* van zowel ambtenaren als burgers om co-creatieve samenwerkingsverbanden te starten of te ontwikkelen genoemd als een belangrijke factor. Bewoners kunnen terughoudend zijn omdat zij weinig impact verwachten. Ook kan het voor verschillende groepen bewoners moeilijker zijn om aan te haken, omdat ze weinig vertrouwen hebben in hun eigen capaciteiten en/of geen tijd dan wel middelen hebben om deel te nemen (Lowndes e.a., 2006). Ambtenaren kunnen terughoudend zijn omdat zij geen vertrouwen hebben in de capaciteiten van bewoners. Ambtenaren zouden het gevoel kunnen hebben dat hun eigen expertise en autoriteit op de proef wordt gesteld en/of niet goed wordt meegenomen in co-creatie met bewoners (Edelenbos e.a., 2010; Blijleven en Van Hulst, 2021).

Daarnaast wordt in de literatuur aangehaald dat ook politici en bestuurders terughoudend kunnen zijn, omdat volksvertegenwoordigers de overtuiging kunnen hebben dat co-creatie hun politieke

mandaat aantast (Edelenbos e.a., 2010; Ansell en Torfing, 2021). Sommige politici kunnen hierbij ook bang zijn dat co-creatie bepaalde groepen bewoners een bevoorrechte positie geeft ten koste van andere groepen die niet mee kunnen of willen doen aan het co-creatie proces.

Een derde barrière die vaak genoemd wordt in de literatuur betreft de *incompatibiliteit* tussen bestaande overheidsstructuren en -procedures enerzijds en de doelen en aanpak van een co-creatief proces anderzijds (Edelenbos, 2005; Voorberg e.a., 2015). Zo ontbreken vaak uitnodigende structuren of arena's en methoden om gecoördineerd en responsief met bewoners samen te werken en hun ideeën en input een goed vervolg te geven (Voorberg et al., 2015). De logica van co-creatie, gestoeld op gelijkwaardigheid en partnerschap sluit niet gemakkelijk aan bij de interne logica en werkwijze van de gemeentelijke organisatie (geldt ook voor veel andere overheidsorganisaties) (Agger en Tortzen, 2022; Karré en Van Meerkerk, 2019). Zo doorkruisen co-creatieve processen en oplossingen vaak verschillende beleidsdomeinen en organisatieonderdelen (Nederhand e.a., 2019). Ook zijn interne gemeentelijke procedures gestoeld op hiërarchische en politiek-bestuurlijke verantwoordingsmechanismen of regels die kunnen botsen met het vaak innovatie karakter van co-creatie processen. Denk bijvoorbeeld aan nieuwe oplossingen of nieuwe arrangementen die ingaan tegen gestandaardiseerde werkwijzen of financiële verantwoordings-mechanismen.

2.3 Condities die helpen om barrières voor succesvolle co-creatie te kunnen slechten

Ten eerste kunnen *faciliterend leiderschap* en in het bijzonder *politieke sponsors* helpen bij het beschikbaar stellen van budget en personeel om co-creatie mogelijk te maken en om de urgentie van samenwerking te benadrukken (Bryson e.a., 2013). Politieke steun kan helpen bij het creëren van bereidheid bij terughoudende ambtenaren om met bewoners te gaan co-creëren en ze als partner serieus te nemen. Tegelijkertijd kan politieke steun fragiel zijn door politieke veranderingen of wisselingen van de wacht (Edelenbos e.a., 2018).

Een tweede conditie die vaak genoemd wordt betreft de rol van *verbindende grenswerkers* ('boundary spanners') en informele leiders binnen de gemeente (Van Meerkerk en Edelenbos, 2018). Verbindende grenswerkers kunnen een belangrijke rol spelen in het mobiliseren van steun en middelen bij verschillende afdelingen en collega's. Dit omvat het enthousiasmeren en aanhaken van collega's en het faciliteren van het co-creatie proces. Ook kunnen ze een rol spelen in de interne coördinatie en het aanpassen of soms omzeilen van regels of structuren die voortgang van het co-creatie proces in de weg staan. Belangrijke verbindende grensactiviteiten betreffen het verbinden of koppelen van verschillende mensen en processen over organisatiegrenzen heen, het opbouwen van nieuwe relaties, het verzamelen en selecteren van relevante informatie binnen de organisatie, en het vertalen van deze informatie naar de andere kant van de grens (Van Meerkerk en Edelenbos, 2014; Williams, 2002).

Tot slot, een derde veel benadrukte conditie betreft de rol van *sociaal kapitaal:* van de netwerken onder betrokken bewoners in de wijk en de netwerken tussen bewoners en andere relevante partijen die van invloed zijn op de vraagstukken die centraal staan (Voorberg e.a., 2015; Igalla e.a., 2020). Goed ontwikkelde netwerken tussen bewoners kunnen helpen om verschillende groepen bewoners te betrekken bij co-creatie en zo bredere steun voor uitkomsten te creëren. Ook kan het helpen in de ontwikkeling van relevante kennis en capaciteiten doordat informatie beter wordt gedeeld. Daarnaast kan het helpen in het mobiliseren van vrijwilligers om met de vormgeving en uitvoering van nieuwe diensten aan de slag te gaan. Netwerken tussen georganiseerde bewoners en politici kunnen daarnaast helpen om steun voor het co-creatie proces te krijgen of vast te houden en om terughoudende ambtenaren of bestuurders mee te krijgen (Nederhand, 2021).

HOOFDSTUK 3

ONTSTAANS-GESCHIEDENIS MMM EN PROCESVERLOOP

3. ONTSTAANSGESCHIEDENIS MMM EN PROCESVERLOOP

Na 8 jaar co-creëren en samenwerken met bewoners loopt het gemeentelijke programma Mooi, Mooier Middelland (MMM) af. Het programma is initieel gestart om de veiligheid en leefbaarheid van de wijk te verbeteren. Op basis van verschillende rapportages (o.a. een tussentijdse rapportage van DRIFT, 2017) is echter duidelijk geworden dat het project door de tijd heen verschillende en nieuwe actoren en doelstellingen heeft gekend.

Het doel van dit hoofdstuk is om tot een beter begrip te komen van hoe Mooi, Mooier, Middelland zich door de tijd heen heeft ontwikkeld. Hiervoor hebben we het verloop ingedeeld in verschillende rondes. Dit is gebaseerd op het idee dat beleid- en besluitvormingsprocessen doorgaans niet lineair en ordentelijk verlopen, maar door de interacties tussen verschillende partijen worden beïnvloed en daardoor een dynamisch karakter hebben (Teisman, 2000). Elke ronde eindigt met een belangrijke beslissing of betekenisvolle gebeurtenis. De specifieke indeling in de ronden is door de onderzoekers gemaakt op basis van de reconstructie door respondenten van het proces (tijdens de interviews en focusgroepen) en belangrijke momenten zoals vastgelegd in verschillende documenten. Bij de analyse van documenten is getracht om materiaal te verzamelen over de gehele reikwijdte van de tijd (2014-2022). Zo zijn zowel uitgaven van de Middelland Post (edities van 2015 tot en met 2018), eerder uitgevoerd onderzoek (Schipper en Van Steenbergen, 2017), verschillende websites als verscheidende interne stukken geraadpleegd. De indeling van het proces in ronden creëert een bepaalde orde en overzicht. In realiteit zijn de geïdentificeerde ronden niet zo eenduidig van elkaar te onderscheiden, maar zijn deze meer fluïde van karakter. In iedere ronde zal worden ingegaan op de centrale actoren, hun interactie en belangrijke beslismomenten. Tabel 2.1 geeft een samenvattend overzicht van het verloop. In de daaropvolgende paragrafen worden de verschillende rondes in het proces nader uitgewerkt.

Tabel 2.1: *Samenvattend overzicht van de verschillende rondes*

Ronde	Centrale vraagstuk(ken)	Typering van dynamiek in het proces	*Belangrijke besluiten of gebeurtenissen*
1 (zomer 2013 – zomer 2014)	Hoe een aanpak te ontwikkelen voor de ervaren overlast omtrent coffeeshops, problemen omtrent verkeersveiligheid en overlast in relatie tot maatschappelijke opvang.	Bewoners vragen aandacht voor lokale problematiek. Burgemeester en gemeentelijke politiek vertonen responsiviteit voor aangekaarte problemen.	Besluit om een aanpak te formuleren voor problematiek in Middelland. Reservering van een financiering voor het programma in Middelland.
2 (eind 2014 – mei 2015)	Het realiseren van een gezamenlijke aanpak tussen gemeente en de wijk.	Enthousiasme voor start samenwerking, maar tevens frictie tussen verschillende partijen over wat meer bewonersinbreng betekent.	Aanstelling van stadsmarinier. Formulering van leidende thema's voor de aanpak.
3 (mei 2015 – zomer 2015)	Het komen tot een helder idee van rollen en verantwoordelijkheden.	Breuk tussen initieel betrokken bewoners en de gemeente. Frequente uitwisseling tussen burgemeester, gebiedsambtenaren en een bredere aanwas van bewoners.	Aanwijzing van de gebiedscommissie als lead. Breuk tussen Republiek Middelland en gemeente.
4 (zomer 2015-maart 2016)	Het stimuleren van betrokkenheid vanuit de wijk en het vinden van een organisatorische structuur.	Zoektocht naar bewoners die een leidende rol willen innemen als kwartiermaker. Totstandkoming van een structuur voor informatieuitwisseling door middel van o.a. werkgroepen, projectleidersoverleg, vorming van kernteam.	Akkoord gemeenteraad voor de start van Mooi, Mooier Middelland en de onderliggende begroting. Aanstelling van kwartiermakers.
5 (maart 2016-juli 2017)	Het stimuleren van duurzame betrokkenheid en het realiseren van een effectieve, inclusieve en transparante uitvoering.	Veel participatie binnen diverse werkgroepen. Zoektocht naar kaders voor de uitvoering en financiële verantwoording. Zowel uitdagingen als een aantal successen in het betrekken van een bredere groep Middellanders.	Totstandkoming toetsgroep Spelregels. Opening Huize Middelland.
6 (medio 2017-zomer 2018)	Het realiseren van een toekomstvisie voor MMM 2.0 en het uiteenzetten van toekomstplannen in samenspraak met de wijk.	Enthousiaste en frequente uitwisseling tussen bewoners en betrokken ambtenaren. Men is trots op behaalde resultaten maar snakt naar meer duurzaamheid in de samenwerking.	Slotbijeenkomst Mooi, Mooier Middelland 1.0. Akkoord om door te gaan. Reserveren van resterend geld voor tweede fase Mooi, Mooier Middelland.
7 (eind 2018-zomer 2020)	Het bijeenbrengen van de gemeentelijke organisatie en de wijk, en het verder ontwikkelen van eigenaarschap binnen de wijk.	Nauwere samenwerking en dialoog tussen gemeentelijke spelers, bewoners en overige partijen. Tegelijkertijd moeite om duurzaam betrokkenheid te blijven genereren.	Doorstart van Mooi, Mooier Middelland 2.0

Ronde	Centrale vraagstuk(ken)	Typering van dynamiek in het proces	*Belangrijke besluiten of gebeurtenissen*
8 (zomer 2020-eind 2021)	Samenwerking in tijden van COVID: omgaan met fragmentatie en een zoektocht naar financiële steun voor de lange termijn.	Energie en enthousiasme omtrent de realisatie van het Wijkpaleis en het wijkbedrijf. Samenwerking tussen gebiedsmedewerkers en bewoners, maar moeite om duurzaamheid te realiseren in betrokkenheid en ondersteuning van bredere gemeentelijke organisatie. Contact tussen gemeente en bewoners tijdens Covid uitdagend.	Het opzetten van het Wijkbedrijf en de aanloop naar de aankoop van het Wijkpaleis.
9 (eind 2021-heden)	Hoe verder?	Doorlopende samenwerking tussen gemeente en bewoners binnen enkele projecten, maar fragmentatie in het programma als geheel.	De aankondiging van de afronding van het programma.

Ronde 1: Het veiligheidsvraagstuk (Zomer 2013-zomer 2014)

Gedurende 2013 wordt in de raad aandacht gevraagd voor overlast en een ervaren gebrek aan veiligheid in Middelland door een groep actieve bewoners. Zo ervaren bewoners veel overlast van een aantal lokale horecaondernemingen, coffeeshops, verkeersonveiligheid en de maatschappelijke opvang (zie o.a. aanmelding actualiteitenraad, 2013). Een aantal bewoners heeft bovenstaande problemen bij de burgemeester aangekaart. Deze is met hen de wijk in gegaan en heeft een aantal veiligheidsissues proberen op te lossen, zoals het sluiten van overlast veroorzakende horecagelegenheden. Echter bleek volgens zowel de burgemeester als bewoners een bredere aanpak nodig om echt een sprong te maken in de verbetering van de veiligheid en leefbaarheid in de wijk. Vervolgens wordt in de actualiteitenraad nogmaals aandacht gevraagd voor de problematiek en komt vanuit een raadslid de vraag hoe het stadsbestuur iets denkt te gaan doen aan deze ervaren problemen.

Tegelijkertijd loopt een programma met een specifieke visie op stadsontwikkeling genaamd Kansrijke Wijken, waarmee wordt getracht om meer gezinnen naar de wijk te halen en om te investeren in de leefbaarheid van wijken. Dit draagt bij aan de urgentie om iets te doen aan de ervaren problematiek in Middelland en zorgt ervoor dat Middelland nog prominenter op de agenda komt te staan bij de burgemeester en om een meer integrale aanpak van de grond te krijgen. Mede door de betrokkenheid van een actieve groep bewoners, maakt de burgemeester zich in deze fase hard voor de inbreng die bewoners uit de wijk zouden moeten krijgen in de formulering van de aanpak in de wijk.

In de collegeonderhandelingen voor de start van het nieuwe college in mei 2014 weet de burgemeester 9 miljoen (later bijgesteld naar 7 miljoen) euro te reserveren voor verbetering van de wijk Middelland. Zowel de doelen vanuit het programma kansrijke wijken als de agenda rondom de veiligheidsproblematiek worden gecombineerd en er wordt na de collegeonderhandelingen besloten tot een integraal Programma Middelland.

In de zomer van 2014 wordt de verantwoordelijkheid over de (aanvankelijke) 9 miljoen in eerste instantie in handen gelegd van de **stadsmarinier**, die van plan is om de Alliantie Kruiskade (een samenwerking tussen de gemeente en woningcorporatie Woonstad gericht op het verbeteren van de veiligheid in de aangelegen stadsbuurt) door te trekken naar Middelland. Het is de bedoeling dat er een integraal programma wordt georganiseerd, waarbij verschillende uitdagingen in samenhang worden opgepakt.

Met de herziening van het bestuursmodel voorafgaand aan het nieuwe college deed de gebiedscommissie Delfshaven ook haar intrede na de verkiezingen. In juli 2014 presenteert de Gebiedscommissie haar Gebiedsplan waarin ook het grote belang van bewonersbetrokkenheid en het stimuleren van bewonersinitiatieven wordt benadrukt. Delfshaven wordt – in vergelijking met andere gebieden – gekenmerkt door een relatief hoge mate van bewonersbetrokkenheid en bewonersinitiatieven. Dat komt in het gebiedsplan ook naar voren.

Bovenstaande ontwikkelingen leiden tezamen tot een scenario waarin er nieuwe **kansen en uitdagingen** naar de voorgrond komen in relatie tot de aanpak van de problematiek in Middelland. We zien dat verschillende actoren betrokken raken bij de problematiek in Middelland, namelijk de clusters (voornamelijk Stadsontwikkeling en Maatschappelijke Ontwikkeling), een aantal bewonersgroepen, de gebiedscommissie, en de stadsmarinier. Het is duidelijk dat men samen tot een integrale aanpak wil komen. Wat echter een uitdaging blijft is de vraag wie er hierbij de leiding heeft of zou moeten hebben. De herziening van het bestuursmodel en de hierbij gepaard gaande organisatorische veranderingen zorgde ook voor een zekere mate van onduidelijkheid over welke partijen en in welke rol een leidende rol zouden moeten spelen in het programma.

Ronde 2: Frictie omtrent visie Alliantie Middelland (eind 2014 – mei 2015)

Uiteindelijk wordt er door het gemeentebestuur 7 miljoen euro vrijgemaakt voor het programma Middelland. Daarnaast is door de burgemeester duidelijk gemaakt dat hierbij gelijkwaardige samenwerking tussen bewoners, gemeente, en ondernemers als cruciaal wordt gezien. Echter is het onduidelijk hoe dit praktisch vorm moet krijgen en of men hierbij dezelfde verwachtingen heeft. De centrale vraag in deze periode is dan ook hoe verantwoordelijkheden en rollen verdeeld moeten worden.

Naar aanleiding van de aangekaarte problemen in ronde 1, heeft de stadsmarinier een programma opgezet. De focus gaat hierbij naar: 1) het verminderen van de concentratie van MO voorzieningen aan de 's Gravendijkwal, 2) het aanpakken van overlastgevende panden, 3) revitalisering van het winkelgebied 1e en 2e Middellandstraat en 4) een aanpak van sociale problematiek in relatie tot verloedering en overlast. Deze plannen vormen samen het concept van het programma Alliantie Middelland, dat in april 2015 is afgestemd met de clusters. Gedurende deze periode wordt het echter duidelijk dat er een groep bewoners is die zich niet kan vinden in het voorgestelde plan. Zij hebben andere ideeën over de samenwerking. Bewoners die zich al eerder hebben ingezet voor het aankaarten van de initiële problemen die spelen in Middelland, organiseren zich onder de naam *Republiek Middelland*. Zij zetten zich af tegen het, in hun perceptie, top-down gestuurde proces en vragen om meer zeggenschap over het investeringsgeld.

De burgemeester heeft wel oor naar inspraak van bewoners op de investeringen in Middelland met als gevolg dat het plan van de stadsmarinier relevantie verliest. De leden van Republiek Middelland weten met het burgerinitiatief tot aan de bestuurstafel van de burgemeester aan te sluiten. Hierbij wordt de inspraak van bewoners vastgelegd (zie graafflorisstraat.nl, 2015).

In overeenstemming wordt afgesproken om aan de slag te gaan met vier thema's: 1) overlast en leefbaarheid, 2) 1e en 2e Middellandstraat en economie, 3) een sociaal programma (met name vormgeving Huis van de Wijk en Jeugd) en 4) vergroening en buitenruimte. Hierbij focust Republiek Middelland zich op: vastgoed (verbeteren Middellandse straat), een schone, veilig en groene buitenruimte, en de verdunning van maatschappelijke opvang. Thema's 1 tot en met 3 bouwen veelal voort op de oorspronkelijke centrale punten van

Alliantie Middelland; thema 4, vergroening en buitenruimte kan gezien worden als een toevoeging.[1]

Ronde 3: Officiële start co-creatieproces (mei 2015-zomer 2015)

Na de bereikte overeenstemming wat betreft de algemene doelen voor het programma in Middelland moet samenwerking een praktische invulling krijgen en moeten de thema's concreet uitgewerkt gaan worden. Er moet bepaald worden wat de rollen zijn, wie waar verantwoordelijkheid voor draagt en wat de verhoudingen tussen de verschillende actoren zijn. De filosofie van het programma krijgt haar uitdrukking in de term *co-creatie*. Gedurende deze fase legt de burgemeester veel nadruk op het belang van de leidende rol die bewoners zouden moeten hebben in het proces. De onderlinge relatie tussen gemeente en bewoners zou hierbij door wederzijds vertrouwen en gelijkwaardigheid gekenmerkt moeten worden.

Tegelijkertijd wordt in deze fase de gebiedscommissie, een gekozen orgaan dat de belangen van wijkbewoners vertegenwoordigt, door de burgemeester aangewezen om daarin een leidende en controlerende rol te nemen. De voorzitter van de gebiedscommissie Delfshaven krijgt daarmee de lead over het co-creatie proces in Middelland. In de praktijk kwam dit neer op het stimuleren en waarborgen van bewonersparticipatie in het proces. Naast de aanstelling van de gebiedscommissie als lead, raken steeds meer andere bewoners betrokken bij het proces. Dit heeft als gevolg dat de diversiteit aan prioriteiten, wensen en ideeën over co-creatie verder toeneemt. Zo wordt in relatie tot de eerdergenoemde problemen bijvoorbeeld duidelijk dat bewoners deze problemen zeer verschillend ervaren (zie brief aan de commissie Veiligheid, Organisatie en Financiën, 2016).

In deze periode loopt de samenwerking tussen leden van Republiek Middelland en de gemeente spaak. Volgens leden van Republiek Middelland is ware participatie van burgers alleen mogelijk als burgers controle hebben over het opdrachtgeverschap en wanneer actieve burgers op een marktconforme vergoeding kunnen rekenen. De gemeente stemt hier echter niet mee in. De keuze om de voorzitter van de gebiedscommissie een leidende rol te geven, evenals het verschil in zienswijze over het vergoeden van bewoners die een trekkende rol vervullen leidt ertoe dat betrokkenen vanuit het collectief Republiek Middelland besluiten om zich terug te trekken uit het proces (Schipper en Van Steenbergen, 2017).

De aanstelling van de gebiedscommissie en de nadrukkelijke sturing van de burgemeester op het ruimte geven aan bewoners wordt als een belangrijk startpunt gezien van het co-creatie proces. Voor de zomer van 2015 begint een verkennende fase waarin met veel enthousiasme aandacht en draagvlak voor het proces en de wijkaanpak wordt gerealiseerd. Op verschillende interactieve bijeenkomsten wordt input opgehaald, discussies gevoerd, ideeën uitgewisseld en trekkers geïdentificeerd. Deze bijeenkomsten werden veelal op verschillende, vaak speelse, wijze vormgegeven. Bewoners krijgen hierbij de ruimte om in gezamenlijkheid met ondernemers een toekomstbeeld te schetsen voor een veiliger en mooier Middelland. Ze werden door de betrokken gebiedsambtenaren uitgenodigd en uitgedaagd om de boer op te gaan en van zoveel mogelijk bewoners ideeën en toekomstbeelden ('dromen') te verzamelen en anderen te activeren.

Ondanks het terugtrekken van Republiek Middelland groeide het aantal betrokken bewoners in deze periode sterk, mede door de organisatie van grote bijeenkomsten in mei, september, en november. Tegelijkertijd is het vertrouwen van sommige bewoners enigszins geschaad door de bovengenoemde ontwikkelingen in eerdere fases van het proces. De bewoners wensen een eigen agenda te formuleren waarbij geëxperimenteerd kan worden

1 Feitelijk valt dit vierde thema niet onder de Alliantie Middelland maar onder het programma Kansrijke Wijken. De gemeente heeft binnen dit programma als doel om 'kansrijke gezinnen' aan te trekken naar een negental stadswijken rondom het centrum, waaronder Middelland. De gemeente zag potentie om verbinding te maken tussen het programma Kansrijke Wijken en de plannen van Alliantie Middelland.

met co-creatief samenwerken. Vrijwel iedereen is het erover eens dat bewoners en gemeente in co-creatie aan de slag moeten. Echter blijven er tegenstrijdige beelden over wat dit precies betekent, bijvoorbeeld voor zeggenschap, aansturing en verantwoordelijkheden.

Ook vindt er in deze periode, door de interactieve bijeenkomsten en een bredere bewonersbetrokkenheid, divergentie plaats in wat men belangrijk acht (Schipper en Van Steenbergen, 2017). De initiële focus op veiligheid verschuift (meer) naar de achtergrond en andere thema's (zoals leefbaarheid, sociale problematiek, jeugd, economie) en publieke plekken (Johannes de Vouplein, Oostervantplein, Branco van Dantzigpark) krijgen meer aandacht. Dit is ook de fase waarin het samenwerkingsplatform en het bijbehorende programma dat zich ontwikkelde de naam Mooi Mooier Middelland kreeg.

Ronde 4: Het vinden van structuur, plannen en begroten (zomer 2015 – maart 2016)

Vanaf de zomer van 2015 krijgt de co-creatieve aanpak in Middelland steeds meer vorm. De centrale uitdaging van deze periode is de formulering van de overkoepelende visie van MMM en de hierbij behorende doelstellingen. Een belangrijk vraagstuk hierbij is de vraag wat men binnen Mooi, Mooier Middelland concreet wil bereiken en hoe men dat dient te doen op een manier waarin de stem van burgers uit de wijk gehoord wordt. Daarnaast realiseert men zich dat er een structuur, bestaande uit een bestuur en een concrete samenhang tussen verschillende actoren, gevonden moet worden.

Er komt een basale structuur tot stand voor de uitvoering van Mooi, Mooier Middelland. Een belangrijke ontwikkeling hierbij is de aanstelling en presentatie van de eerste kwartiermakers en werkgroepen. De kwartiermakers – bewoners of ondernemers uit Middelland – zijn aangewezen om samenwerking te stimuleren en het proces aan te jagen. Deze kwartiermakers waren reeds betrokken als actieve bewoner of ondernemer, en zijn tijdens een eerste co-creatie overleg op 20 mei 2015 aangewezen. Daarnaast worden twee kwartiermakers aangewezen voor de waarborging van het integrale proces. De kwartiermakers komen regelmatig bijeen in een co-creatie regiegroep Middelland, waaraan ook wordt deelgenomen door de gemeente.

Onder begeleiding van de kwartiermakers focussen de werkgroepen zich allen op hun specifieke thema's en doelstellingen. Initieel wordt er gestart met vijf groepen, namelijk Werkgroep Winkelstraat, werkgroep Leefbaarheid, werkgroep Huis van de Wijk, werkgroep Sociaal en werkgroep Kansrijke Wijk. Door de tijd heen zijn hier een flink aantal werkgroepen (en kwartiermakers) bijgekomen. Iedere werkgroep binnen Mooi, Mooier Middelland heeft een formele opdrachtgever vanuit de gemeentelijke clusters. De opdrachtgever vanuit het cluster is intern verantwoordelijk voor de werkgroepen die onder diens cluster vallen (Hiba, 2017).

Naast de werkgroepen zijn er ook andere actoren en werkvormen die invulling geven aan het programma. Zo komen de projectleiders uit de verschillende werkgroepen maandelijks samen in een projectleidersoverleg. Ook de wijkmanager en programmaleider nemen deel aan deze gesprekken. In deze bijeenkomsten wordt de voortgang van de werkgroepen en Mooi, Mooier Middelland in algemene zin besproken, worden wensen en problemen aangekaart en worden administratieve en organisatorische zaken besproken. Tevens is er in deze periode ook een kernteam gevormd. Dit kernteam bestaat uit de wijkmanager en wijknetwerkers. Zij komen wekelijks bijeen om het verloop en uitdagingen in het programma te bespreken en om te bespreken waar steun en sturing nodig is en hoe dit georganiseerd kan worden. Daar waar de werkgroepen, het projectleidersoverleg en het kernteam opereren op het wijkniveau, is er op gemeentelijk niveau ook een structuur tot stand gekomen. Hier wordt iedere twee weken een voortgangsoverleg georganiseerd, waarbij de gebiedsdirecteur, de programmaleider, de voorzitter van de gebiedscommissie en de wijkmanager aanwezig zijn. Daarnaast wordt er periodiek een voortgangsgesprek gehouden met de burgemeester.

Naast het bereiken van een organisatorische structuur, is er op communicatievlak ook een grote mijlpaal bereikt in deze periode. In oktober van 2015 gaat de eerste editie van de Middelland Post de deur uit. De Middelland Post is een lokale krant die enkele

keren per jaar wordt verspreid onder bewoners en ondernemers in Middelland. Op basis van ervaringen vanuit en in relatie tot de wijk, wordt in de Middelland Post verslag gedaan van allerlei ontwikkelingen en activiteiten, waarbij het proces van Mooi, Mooier Middelland aandachtig wordt gevolgd.

In de tweede editie van de Middelland Post (november 2015) benadrukt de burgemeester dat het experiment op steun vanuit de gehele gemeenteraad kan rekenen. Naast het draagvlak vanuit de gemeente, is voor het slagen van Mooi, Mooier Middelland echter ook draagvlak vanuit de wijk cruciaal. Het doel is namelijk om te werken naar een voorstel voor de gemeenteraad waarin bewoners echt *hun* stem kunnen laten horen. Dit wordt gerealiseerd op verschillende bijeenkomsten. Zo presenteren de kwartiermakers bijvoorbeeld op 23 september hun plannen aan zo'n 125 bewoners. Vervolgens gaat men tijdens deze bijeenkomst in gesprek over de plannen om vragen en commentaar te verzamelen. De kwartiermakers gaan hier uiteindelijk met talloze Post-its naar huis. Op een latere ontmoeting van 13 oktober met de kwartiermakers stelt de burgemeester dat zij gebruik moeten maken van hun "fantasie en verrassende ideeën". Hij benadrukt dat bewoners in de *lead* zijn en ambtenaren een ondersteunende functie invullen (als echte civil '*servants*'). Tijdens de ontmoeting geeft de burgemeester aan dat bewoners nadrukkelijk zijn uitgenodigd voor de bespreking van het programma in de commissie van de gemeenteraad.

Na alle voorbereidingen krijgt Mooi, Mooier Middelland het groene licht voor haar start. In maart 2016 bieden de burgemeester en wethouders met trots het programma aan de gemeenteraad. Het programma en de begroting wordt door de raad goedgekeurd. Men heeft vertrouwen in de samenhang en trefzekerheid van het programma. Men committeert zich aan de realisatie van Mooi, Mooier Middelland in 2016, 2017 en 2018 en stelt ruim baan te maken voor de inbreng van bewoners en ondernemers (zie collegebrief over Mooi, Mooier Middelland, 2016).

Ronde 5: Naar co-creatie in de uitvoering toe: nadere specificering budgetten en het formuleren van spelregels voor de inkoop (maart 2016- juli 2017)

Na het groene licht dat is ontvangen voor de start van de uitvoering van Mooi, Mooier Middelland wordt in de Middelland Post van april 2016 gesproken over een geslaagde eerste fase van co-creatie. Het participeren en raadplegen van de wijk heeft geleid tot een omvangrijk programma met bijbehorende visie. Deze worden gepresenteerd in het document *Mooi, Mooier, Middelland. Bewoners, ondernemers, en gemeente bundelen krachten in co-creatie* (Desmet, 2016). Het doel van Mooi Mooier Middelland wordt hier als volgt geformuleerd: *"In Mooi, Mooier, Middelland maken we gebruik van het kapitaal dat in de wijk aanwezig is. We geven het de ruimte, schudden het wakker en zoeken het op. We brengen mensen met elkaar in contact. Ons programma richt zich op een aantal openbare plekken. We halen het beste uit de plek en stimuleren ontmoetingen."* (Desmet e.a., 2016, p. 20).

In de maanden na de goedkeuring van het college vinden verschillende momenten plaats waar uitwisseling van ideeën omtrent de organisatie van de uitvoering centraal staat. Een uitdaging in deze periode is om ook in co-creatie de uitvoering op een goed een transparante manier van de grond te krijgen. Zo ervaren betrokkenen moeite met de zoektocht naar projectleiders, mensen die verantwoordelijkheid dragen over de uitvoering van specifieke programmaonderdelen binnen een specifieke werkgroep. Ook ontstaat er onduidelijkheid over hoe bewoners of ondernemers bepaalde projecten tegen betaling kunnen uitvoeren. In reactie hierop wordt in samenwerking tussen bewoners, enkele ambtenaren en specifiek de toenmalige gebiedsmanager, de toetsgroep *Spelregels* in het leven geroepen. De toetsgroep stelt enkele regels in voor de inkoop van projecten en projectleiders en buigt zich over de spelregels van de inkoop. De doelstelling van de toetsgroep is om ervoor te zorgen dat de inkopen vanuit de werkgroepen transparant verlopen. In algemene zin komt de constructie erop neer dat werkgroepen projectleiders inkopen en dat projectleiders verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en de verantwoording van specifieke klussen. Leden van de werkgroepen kunnen hierbij geen betaald werk doen, waarbij dus specifiek een uitzondering geldt voor de projectleiders.

In deze periode, waarin het vrijgemaakte geld moet worden besteed, wordt de inbreng van zoveel mogelijk Middellanders ook voor de verdere uitwerking van de begroting als cruciaal gezien en zijn 'de werkgroepen aan zet'. De werkgroepen proberen in deze fase zoveel mogelijk Middellanders te informeren over hun plannen en proberen Middellanders aan te sporen om mee te doen. In het co-creatieve begrotingsproces zijn de 'Middellandjes' en 'knikkertafels' belangrijke instrumenten: vormen van lokale investeringsspellen waarin bewoners geld kunnen toewijzen aan diverse doelstellingen en projecten. Bij de knikkertafels worden zowel volwassenen als jongeren uitgedaagd om keuzes te maken over het geld voor Mooi, Mooier Middelland. In de zomer is vervolgens op zestien verschillende plekken meegedaan aan knikkerspellen, onder andere in parkjes, op pleintjes en bij lokale supermarkten en scholen. Hoewel veel betrokkenen enthousiast zijn over deze vorm van het begrotingsproces tastbaar te maken, geven een aantal betrokkenen ook aan dat de financiële expertise van de gemeentelijke organisatie hier gemist wordt (Schipper en Van Steenbergen, 2017).

Eerste fysieke resultaten gedurende 2016-2017

In deze periode is men ook al aan de slag gegaan met de eerste stappen wat betreft de fysieke verbeteringen in de wijk. Zo zijn in juni van 2016 al wat eerste werkzaamheden uitgevoerd om het Johannes de Vouplein wat toegankelijker te maken. Prikkelbosjes zijn verwijderd, wat het spelen voor de kinderen een stuk prettiger maakt. Bewoners kijken hierbij uit naar de plannen voor de toekomst. Uiteindelijk wordt het nieuwe Johannes de Vouplein in 2018 opgeleverd.

Ook het Brancopark is onder handen genomen na het inventariseren van de wensen van bewoners. In verschillende bijeenkomsten zijn wensen van omwonenden in kaart gebracht. Hierbij is het duidelijk geworden dat men minder stenen en meer groen wil zien. Daarbij moet het een plek worden waar kinderen zich lekker uit kunnen leven. In de beginfase zijn er nieuwe picknickbanken geplaatst en is de afgekeurde glijbaan vervangen door nieuwe speeltoestellen. Vervolgens is het grote werk begonnen. In april 2018 wordt het nieuwe Brancopark uiteindelijk geopend.

Naast de knikkerspellen is er ook een enquête uitgezet onder Middellanders waarin men aan kan geven wat voor keuzes volgens hen belangrijk zijn. Hierbij doen 150 Middellanders mee. Het (blijven) betrekken van een brede en diverse groep Middellanders blijkt echter niet altijd even makkelijk. Bij de enquête valt het bijvoorbeeld op dat mensen met een HBO- of universitaire opleiding zijn oververtegenwoordigd onder de respondenten van de enquête. Daarnaast vraagt een betrokken bewoner vanuit Thuis in West in de Middelland Post van juli 2016 aandacht voor de observatie dat bepaalde culturele groepen, jongeren en ouderen te weinig in het proces worden vertegenwoordigd. Als reactie hierop wordt een werkgroep in het leven geroepen genaamd BuurtPower. Deze werkgroep zet zich in voor het opzoeken en informeren van niet-bereikte Middellanders. De werkgroep wil proberen om deze Middellanders ook in het proces te betrekken en wil hen stimuleren om mee te doen.

Huize Middelland

Een andere belangrijke mijlpaal uit deze periode is de officiële opening van Huize Middelland op 27 mei (Schipper en Van Steenbergen, 2017). In lijn met het nieuwe Rotterdamse welzijnsbeleid, dienen alle Rotterdamse wijken een Huis van de Wijk te hebben. Bewoners kunnen daar terecht voor diverse doelstellingen of vormen van ondersteuning: bijvoorbeeld voor ontmoeting, voor het organiseren van activiteiten in de buurt, administratieve ondersteuning bij communicatie met de gemeente of voor vrijwilligerswerk. Daar waar dit in principe door de gemeente wordt georganiseerd, is Huize Middelland meer experimenteel van karakter. In Middelland was geen pand dat aan de eisen voldeed om als één centraal Huis van de Wijk te functioneren. Hier hebben bewoners en ondernemers vervolgens de handen ineen geslagen en zijn zij zelf met een opzet gekomen voor het Huis van de Wijk. Het Huis van de Wijk in Middelland bestaat oorspronkelijk uit tien verschillende plekken/initiatieven: De Spoortuin, Het Buurtatelier, de Oranjerie, Singeldingen, Clubhuis Graaf Floris, Thuis in West, het Oostervant, het Wijkpaleis, de Zorgvrijstaat en de Werkgroep Jongeren. Later komen hier Palet, Henegouwerplein, het Dierenlandje en vereniging Ettaouhid en De Fabriek nog bij. Met dit netwerk aan plekken kunnen Middellanders bijvoorbeeld gebruik maken van de recreatiemogelijkheden bij Oostervant, actief aan de slag in de Spoortuin of terecht voor een maaltijd in het Buurtatelier. De verscheidende plekken en initiatieven bieden gezamenlijk een belangrijk platform voor de organisatie van activiteiten en voor de ontmoeting tussen verscheidende groepen Middellanders.

In juli 2017 presenteert DRIFT een evaluatie op het proces van Mooi, Mooier Middelland (Schipper & Van Steenbergen, 2017). Het rapport reflecteert op twee jaar experimenteren. Enerzijds wordt in het rapport geconcludeerd dat het programma een meerwaarde heeft geleverd op verschillende fronten: de versterking en verbinding van verschillende netwerken en fysieke plekken, de versterking en uitwisseling van diverse vormen van kennis en vaardigheden, het bestendigen van een identiteit en een imago voor de wijk, de mogelijkheid om problemen en vraagstukken vanuit de wijk te agenderen en het experimenteren met democratische verrijkingen.

Het rapport maakt daarnaast duidelijk dat het programma na twee jaar een aantal cruciale ingrediënten bijeen heeft weten te verzamelen voor een democratisch potentieel in de wijk in relatie tot de gemeentelijke organisatie. Bewoners hebben meer mogelijkheid gekregen om hun directe omgeving te beïnvloeden en heeft de beleidsvoering een meer 'open' karakter verkregen. Tegelijkertijd maakt het rapport duidelijk dat dergelijke winsten sterk afhangen van een duurzame inzet en betrokkenheid vanuit de verschillende betrokken partijen. Het is vooralsnog een kwetsbaar proces. Een proces waarvan het succes sterk afhangt van een persoonlijke mate van motivatie en welwillendheid enerzijds en de (on)mogelijkheden die men ervaart voor innovatief denken en handelen anderzijds. Dit resulteert in diverse aanbevelingen voor de toekomst, waaronder: het blijven investeren in verschillende manieren om diverse groepen mensen aan te laten haken bij concrete opgaven, het accepteren van de verschillende manieren waarop besluitvormingsprocessen en participatievormen kunnen worden ingericht, het bestendigen van een meer institutionele aansluiting tussen de gemeentelijke organisatie en de wijk, het blijven zoeken naar manieren waarop diverse werkwijzen en tegengestelde logica's elkaar kunnen blijven uitdagen en van complementaire waarde kunnen zijn.

Ronde 6. Lange termijn bezinning en verandering stadsbestuur (medio 2017-zomer 2018)

Naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van Schipper en Van Steenbergen (2017) is het duidelijk dat men verder wil. Het rapport leidt tot bezinning: in de Middelland Post wordt gesteld dat na anderhalf jaar samenwerking het gevoel groeit dat er een duidelijke richting nodig is. Men is ontzettend trots op de behaalde successen, maar wil tevens verder en groter denken. Gedurende deze fase worden er door Team Toekomst bijeenkomsten in de wijk georganiseerd. Enkele centrale punten uit de toekomstvisie zijn het verder ontwikkelen van de buurtdemocratie en buurteconomie, het verder ontdekken en stimuleren van de verscheidende manieren waarop initiatieven en netwerken in de wijk ingezet kunnen worden in de ontwikkeling, vrijetijdsbesteding en hulpverlening aan verschillende groepen mensen.

In het verslag 'Middelland in beweging - onderweg naar een nieuw programma voor Mooi, Mooier, Middelland 2019-2024' (Desmet et al., 2019) wordt een weergave gegeven van de behaalde resultaten uit 2015 tot en met 2018. Daarnaast wordt hier een plan gepresenteerd waarin duidelijk wordt gemaakt hoe men op basis van de opgehaalde ideeën tot een nieuw programma voor 2019-2024 wil komen. Hierin wordt een eerste schets van de zeven programmalijnen voor het vervolg van het programma neergezet. Daarnaast benadrukt men vooruitgang te willen boeken in de mate van zelforganisatie. Betrokkenen zoeken naar een organisatiemodel dat optimaal bijdraagt aan co-creëren als werkvorm, bijvoorbeeld het creëren van een wijkstichting of een WijkBV. Dit alles draagt bij aan de latere formulering van de visie voor de voortzetting van het nieuwe programma: Middelland 2.0.

In September 2018 breekt er met het nieuwe stadsbestuur een nieuwe periode aan in Middelland. Met de intreding van een nieuwe wethouder voor wijken die het co-creatie proces in Middelland vanaf dan in haar portefeuille draagt neemt de burgemeester meer afstand tot het programma. Daarnaast vindt er een verandering van de gebiedsmanager plaats. De gemeente gaat een nieuwe koers varen: de gemaakte plannen moeten uitgevoerd worden en er moet een visie ontstaan die de langere termijn dient. De gemeente zet in op de uitvoering van het "gros van de plannen" op basis van het beschikbare budget van 3 miljoen euro. De bewoners vinden dit echter veel geld voor zo'n korte tijd. Men heeft duidelijk verschillende opvattingen van 'de langere termijn'. De voorzitter van de gebiedscommissie heeft aangegeven dat hij bij de burgemeester erop gaat aandringen dat het gereserveerde geld ook beschikbaar blijft na 2018.

Bewoners willen namelijk graag duurzaamheid in hun betrokkenheid en in de samenwerking. Op 28 november vindt de Slotbijeenkomst MMM 1.0 plaats (We Gaan Door programmaboekje). Tijdens deze bijeenkomst laten bewoners weten het co-creatie programma graag voort te zetten. In reactie hierop geeft de wethouder aan: ''We gaan door!".

Ronde 7: MMM 2.0: Worstelen met meer integraal werken en duurzame betrokkenheid bewoners (2018-zomer 2020)

Op basis van de reflecties uit bovenstaande ronden is er een visie ontwikkeld voor MMM 2.0 (Desmet e.a., 2019). In vergelijking met de ambities gedurende de eerste fase van Mooi, Mooier Middelland, zijn de ambities in programma 2.0 te kenmerken als wat abstracter van aard. Veel van de activiteiten omtrent fysieke projecten zijn gedurende de eerste fase van het programma uitgevoerd. In het programma 'We gaan door!' wordt een toelichting gegeven op de zeven programmalijnen die uiteindelijk zijn ontstaan: 1. Een groene en duurzame wijk 2. Een sociale en gezonde wijk 3. Een wijk voor iedereen 4. Een leefbare wijk 5. Een ondernemende wijk 6. Een levendige wijk 7. Een wijk die meestuurt in co-creatie.

Respondenten reflecteren op deze initiële doorstart als een periode waarin er veel onderlinge communicatie is tussen betrokkenen en waarin er veel enthousiasme tot stand is gekomen. Een centrale spanning die in deze periode wordt ervaren door de nieuwe wijkmanager is het versterken van de relatie tussen bewoners, vertegenwoordigers vanuit de gemeenten en andere partijen in een aantal samenwerkingstrajecten. Een voorbeeld hiervan betreft de gebiedsontwikkeling rondom de Oostervant. Mede door een aantal personele wisselingen en de overgang naar een nieuw college was er onduidelijkheid ontstaan over de besluitvorming. Ook de aanhaking van de gemeentelijke clusters speelde hier mee: hoe dit goed te organiseren en hetgeen besloten is in het co-creatieproces ook goed te borgen binnen de clusters. In de tweede fase ontwikkelden verschillende betrokkenen, waaronder Woonstad, de werkgroep Een Wijk Voor Iedereen en de bewonersgroep Oostervant een relatie waarin de input van bewoners is gewaarborgd en waarin consequenties van de sloop en bouwplannen kritisch zijn bekeken.

Zo is hierbij aandacht uitgegaan naar de wensen en (on)mogelijkheden die mensen ervaren in relatie tot verhuizing en 'terugverhuizing' na de nieuwbouw in het Oostervantgebied. De lessen van de ontwikkeling in het Oostervantgebied reiken verder dan deze specifieke casus. Het zet aan tot een woonvisie waarin de kansen en (on)mogelijkheden van verschillende bewoners beter worden meegenomen en serieuzer worden meegewogen.

Na een enthousiaste start van het 2.0 programma, ziet men tegelijkertijd in deze periode ook een afname in het aantal bewoners dat aangehaakt blijft bij het programma. Het gezelschap van betrokkenen wordt kleiner en men ervaart moeite om een grotere groep bewoners te blijven activeren na de initiële doorstart.

Ook is in deze periode een start gemaakt met de ontwikkeling van de WijkBV. Dit groeit uiteindelijk uit tot een sociale onderneming, genaamd wijkbedrijf De Middellander, die in samenwerking met de gemeente wordt opgezet. De organisatie wordt beheerd door bewoners uit de wijk en richt zich onder andere op een duurzame ontwikkeling van de wijk, het realiseren van een sociale en gezonde wijk en het bestendigen en stimuleren van zelfsturing binnen de wijk.

Ronde 8: zoektocht naar eigenaarschap, zelfsturing en structurele financiering (zomer 2020–einde 2021)

Rond augustus 2020 vindt er een wissel plaats van de wijkmanager in Middelland. Vanaf februari van ditzelfde jaar, wordt Nederland, en ook de samenwerking binnen Middelland, geraakt door COVID 19. Dit bemoeilijkt de samenwerking binnen Mooi, Mooier Middelland aanzienlijk. Betrokkenen kunnen en/of mogen niet meer bij elkaar komen en krijgen andere zorgen aan hun hoofd. De informatie-uitwisseling en samenwerking wordt in deze periode grotendeels online gedaan, maar verliest hierbij logischerwijs ook een zekere mate van intensiteit en kwaliteit.

Tegelijkertijd laat de wijk Middelland haar zelforganiserend vermogen en de kracht van de ontwikkelde netwerken zien. Huize Middelland start samen met andere actieve bewonersgroepen en maatschappelijke partijen in Delfshaven de actie Delfshaven Helpt. Een netwerk van welzijnspartijen en vrijwilligers om zorg en ondersteuning aan bewoners te leveren in deze periode waarin veel instellingen hun deuren moesten sluiten.

Belangrijke opgaven en vragen uit deze ronde zijn de doorontwikkeling van het wijkbedrijf De Middellander, de aankoop van het Wijkpaleis, diverse sociale en duurzaamheidsgerelateerde opgaven en het afstemmen van de financiële verantwoording. In relatie tot dit laatste punt wordt er gedurende deze periode een nauwe samenwerking gerealiseerd tussen de wijkmanager, de betrokken accounthouder en de bewoners die als koplopers functioneren. In deze periode komt er gezamenlijk meer grip op de financiële afstemming onder de direct betrokkenen.

Het Wijkpaleis en de Middellander zijn twee verschillende uitingen van een zoektocht naar het realiseren van meer eigenaarschap en zelfsturing in de wijk. Het wijkpaleis, onderdeel van Huize Middelland, is in de loop der tijd gegroeid van een bewonersinitiatief tot een wijkonderneming. Het is een ontmoetingsplek voor bewoners en professionals en het biedt leer- en werkplaatsen aan professionele makers uit de wijk. Sinds 2019 huurt het Wijkpaleis een voormalig schoolgebouw van de gemeente, waarbij de afspraak wordt gemaakt dat zij het pand na 3 jaar huur kan kopen. Om meer eigenaarschap te creëren, het gebouw voor de wijk te behouden en minder afhankelijk te worden van de gemeente wil zij het pand in eigendom overnemen. Om het benodigde geld bijeen te brengen wordt een succesvolle crowdfundingsactie georganiseerd. Na veel gesteggel tussen betrokken bewoners en de vastgoedafdeling van de gemeente wordt de koop uiteindelijk in 2022 afgerond.

Betrokken bewoners willen met het wijkbedrijf De Middellander een sociale onderneming voor de wijk vormen waar bewoners aandeelhouder van kunnen zijn. De focus hierbij ligt hierbij op een breed palet aan activiteiten voor de wijk, zoals het ontwikkelen, ontwerpen en in samenwerking met bewoners uitvoeren van projecten gericht op duurzaamheid, beheer van de openbare ruimte, groenontwikkeling, zorg en welzijn, kunst, educatie en ontwikkeling van sociale en technologische innovatie. De gemeente ondersteunt de oprichting van dit wijkbedrijf. Het idee is dat de gemeente op den duur diensten kan

afnemen van het wijkbedrijf als een van de pijlers van het verdienmodel. Hoewel de samenwerking met de gemeente ondersteunend is geweest bij de totstandkoming van het wijkbedrijf, staat de organisatie er nu meer alleen voor. Het binnenkrijgen van opdrachten gaat niet zonder tegenslagen. Hierbij loopt het wijkbedrijf geregeld vast in de verkokerde organisatie van de gemeente.

Gedurende 2021 wordt tot slot duidelijk dat het budget voor het programma opraakt. De wijkmanager probeert gedurende deze periode nieuwe financiën te verzamelen binnen de gemeente om voort te kunnen bouwen op de ambities die in samenwerking met de koplopers gedurende de tweede fase van het programma zijn opgesteld. Echter is dit niet succesvol. Dit heeft tot gevolg dat de gemeentelijke organisatie vooral inzet op het afronden van de lopende projecten en het opmaken van het resterende budget om tot een afronding van het programma te komen. Betrokken bewoners zijn hier teleurgesteld over.

Ronde 9: Einde van het programma MMM, einde van de co-creatie? (eind 2021-heden)

In 2022 worden er nog enkele projecten gefinancierd van het programmabudget dat resteerde. Tegelijkertijd lopen veel verbanden tot een einde. Er zijn enkele projecten waarin ambtenaren en bewoners nog intensief samenwerken, bijvoorbeeld omtrent de herinrichting van de Claes de Vrieselaan, maar een overkoepelend programma is er niet meer. Betrokken bewoners ontvangen vanuit de gemeente bericht dat men terugkijkt op een fijne samenwerking. In de optiek van bewoners is het beeld dat de gemeente van het programma af wil en als afgerond ziet. De partijen hebben hierbij duidelijk verschillende percepties. Veel van de bewoners geven bijvoorbeeld aan dat zij nog potentie zien in de samenwerking en zijn teleurgesteld dat de gemeente niet duidelijk doorpakt op de notie van zelfsturing en het wijkbedrijf. Binnen de gemeentelijke organisatie heerst het perspectief dat dit toch vooral door bewoners nu verder doorontwikkeld moet worden en dat de gemeente daar in de opstartfase voldoende aan heeft meegewerkt.

Ook speelt hier mee dat met Wijk aan Zet en de installatie van de wijkraden na de verkiezingen van 2022, de gemeente breed een nieuwe koers gaat varen. De nieuwe wijkraad vormt hierbij een belangrijke spil en de wijkhub moet nu vooral de plek van samenwerking en afstemming in de wijk gaan worden. De vraag voor de komende periode is of en hoe dit in Middelland voortbouwt op de werkwijze en met de netwerken die binnen MMM zijn opgebouwd.

HOOFDSTUK 4

IMPACT: OPBRENGSTEN VAN MMM VOOR DE WIJK

4. IMPACT: OPBRENGSTEN VAN MMM VOOR DE WIJK

In dit eerste resultatenhoofdstuk wordt er gekeken naar de opbrengsten die gerealiseerd zijn in het programma Mooi, Mooier Middelland. Hierbij kijken we naar een vijftal thema's: opbrengsten in relatie tot de leefbaarheid, sociale cohesie, probleemoplossend vermogen, eigenaarschap en de mate waarin er een met het programma een integrale aanpak is gerealiseerd. Bovengenoemde thema's worden één voor één besproken. Hierin besteden we zowel aandacht aan de overeenkomsten en verschillen (waar aanwezig) in de percepties en ervaringen van bewoners, ambtenaren en bestuurders. Ook nemen we relevante wijkprofieldata mee in de analyse. Hierbij worden de nabijgelegen wijk Nieuwe Westen, vanwege de vergelijkbaarheid en het gemiddelde van Rotterdam als geheel als referentiepunten gebruikt.

4.1 Leefbaarheid

In relatie tot de opbrengsten omtrent leefbaarheid binnen de wijk wordt gekeken naar de perceptie die respondenten hebben in relatie tot de fysieke karakteristieken van de wijk, de mate waarin mensen aangeven graag tijd te besteden in de publieke ruimte, en de veiligheidsbeleving die men hierbij heeft.

Het overgrote deel van de respondenten is positief over de fysieke verbeteringen die gedurende het programma MMM zijn gerealiseerd. Zowel betrokken ambtenaren als ondernemers en bewoners geven blijk van een waardering voor de verbeteringen die hebben plaatsgevonden. Gedurende MMM zijn op diverse plekken fysieke verbeteringen gerealiseerd. Zo zijn in de Middellandstraat zo'n 20 gevels opgeknapt en zijn er verschillende parken en pleinen opgeknapt en gerealiseerd: het Johannes de Vouplein, het Branco van Dantzigpark, het Middellandplein en het Oostervantplein. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld extra zebrapaden aangelegd in de wijk en is er op diverse plekken meer groen in de buitenruimte gerealiseerd.

Afbeelding 1: *Opening nieuw Branco van Dantzigpark, voorjaar 2018.*
Een van de onderdelen van het programma Mooi, Mooier Middelland was de herinrichting van het Branco van Dantzigpark. Meer mogelijkheden om te kunnen spelen en meer groen dat voor schaduw zorgt waren belangrijke wijzigingen.

Respondenten geven aan dat de initiële situatie op veel van de genoemde plekken niet te vergelijken is met de huidige staat van deze plekken. Bewoners die we gesproken hebben en al lange tijd in de wijk wonen geven aan dat ze een duidelijke verandering hebben waargenomen in de afgelopen periode, waarbij de wijk van een redelijk 'vervallen' uitstraling is getransformeerd naar een mooiere gezelligere en aantrekkelijkere wijk. Volgens de respondenten is de **fysieke uitstraling** van bijvoorbeeld winkelstraten en pleinen in de wijk erg verbeterd. Zo is het Middellandplein volgens een respondent een 'dorpsplein' geworden: een plek "*waar iedereen wel even tijdens het boodschappen doen effe gaat zitten en effe uitrust*". En, zoals een ambtenaar het verwoordt:

"Ik denk dat de wijk er gewoon fysiek stukken beter bij ligt. Zeker die winkelstraten en de pleinen, dat was echt, nou ja, tien jaar geleden zagen sommige plekken er echt niet uit. Dus ik vind ook wel dat het heeft gezorgd voor een leuke, levendige wijk, in plaats van

een drukke, levendige wijk waarvan je denkt: hm, wat gebeurt hier allemaal?" (Interview A5)

In relatie tot bovenstaande bevindingen kunnen we kijken naar enkele indicatoren uit het Wijkprofiel: de perceptie in relatie tot de stelling dat er voldoende gebruiksgroen in de wijk is en de perceptie in relatie tot de aantrekkelijkheid en kwaliteit van panden in de buurt. Deze onderwerpen hebben een belangrijke rol gespeeld in de definiëring van fysieke projecten gedurende het programma. Uit tabel 4.1 blijkt dat de gemiddelde tevredenheid onder de bewoners van Middelland (die mee hebben gedaan aan de enquête) hierover in de periode 2016-2022 is gestegen (met een piek in 2016 en 2018). Daarentegen zien we in Rotterdam als geheel en de nabijgelegen buurt Nieuwe Westen een meer voorzichtige stijging, maar uiteindelijk ook weer een wat grotere afname wat betreft de aantrekkelijkheid van gebouwen en huizen. In relatie tot de aanwezigheid van voldoende gebruiksgroen valt op dat zowel voor Middelland als voor het Nieuwe Westen een stijging te zien is, waarbij het onderscheid tussen de twee wijken vooral in het laatste jaar kleiner is geworden.

De fysieke verbeteringen en herinrichting van publieke ruimten hebben ook invloed op de **veiligheidsbeleving**. Zo geven diverse respondenten aan dat de wijk veiliger aanvoelt. Volgens hen zijn de fysieke verbeteringen van straten en pleinen bevorderlijk geweest voor de interactie tussen bewoners in de wijk; voor meer sociale controle en minder overlast.

Tabel 4.1: *Selectie van indicatoren uit Fysieke Index Wijkprofieldata gemeente Rotterdam*

	Indicatoren									
	% dat het (helemaal) eens is met de stelling dat gebouwen en huizen in de buurt er aantrekkelijk uit zien					% voldoende aanwezig gebruiksgroen (picknick, sporten, spelen)				
	2014	2016	2018	2020	2022	2014	2016	2018	2020	2022
Rotterdam	54%	56%	57%	56%	52%	65%	67%	66%	64%	65%
Nieuwe Westen	46%	44%	53%	51%	40%	52%	49%	52%	57%	66%
Middelland	50%	55%	65%	60%	57%	57%	72%	66%	65%	68%

Deze respondenten zijn ervan overtuigd dat de fysieke en economische opwaardering van de wijk ook voor een veiligere wijk heeft gezorgd. Volgens deze respondenten heeft het opknappen van de publieke ruimte gezorgd voor een hogere aantrekkelijkheid van de publieke ruimte. Dit uit zich volgens hen in bijvoorbeeld meer economische activiteit en sociale controle, waardoor **minder overlast** plaatsvindt en mensen zich nu veiliger en comfortabeler voelen. Een voorbeeld is een betrokken bewoner die de beleving van een van de opgeknapte pleinen beschrijft en wat dit doet met het veiligheidsgevoel:

"Ik zeg je eerlijk, ik wil niet terugdenken aan vroeger. Gewoon hoe het er nu bijligt, weet je wel. Vroeger was het niks. [...] Ik weet nog dat één keer, volgens mij in mijn straat, bij volgens mij twintig mensen was ingebroken of zo in een paar maanden tijd. En m'n kinderen durfden dat... Ze hoorden elke keer: inbraak, inbraak. En ze durfden niet te slapen, ik moest ze geruststellen, ze waren ook wat jonger vergeleken met nu. En nu zeg ik: 'zullen we verhuizen?' Zeggen ze: 'nee.'" (Interview AB2)

Daarentegen zijn er ook respondenten die het moeilijk vinden om te beoordelen of het programma daadwerkelijk heeft bijgedragen aan een veiligere wijk. Zo betwijfelen enkele respondenten uit de groep politici/bestuurders of de veiligheid binnen de wijk daadwerkelijk (duurzaam) is verbeterd. Volgens deze respondenten moet men goed blijven waken over de veiligheidssituatie in de wijk. Het aanpakken van de problematiek omtrent drugsoverlast, coffeeshops en de maatschappelijke opvang was een belangrijke aanleiding voor de start van het programma. Daarnaast verwijzen verschillende bewoners naar overlast in relatie tot opvang van kwetsbare groepen, drugsproblematiek en criminaliteit in bredere zin, als uitdagingen die wijk-overstijgend spelen en aangepakt dienen te worden. Volgens hen hebben bewoners hier weinig grip op. Verwijzend naar dergelijke problematiek, geven enkelen van hen bijvoorbeeld aan:

"Dat heeft niks met Mooi Mooier Middelland te maken. Maar dat heeft te maken met dat er gewoon te weinig opvang is, dat er enorm wordt bezuinigd op de zorg. En dat heeft zijn weerslag. De Oost-Europeanen in het Heemraadspark. Dus ja, dat heeft niks met Mooi Mooier Middelland te maken, maar alles met de staat van zijn van onze stad, of onze samenleving." (Interview AB3)

"Wij hadden hier afgelopen vrijdag een leuke bijeenkomst over groene connectie en vijftig meter verderop werd er iemand neergeschoten. Op dat moment, zaterdagmiddag vier uur. Daar kunnen wij als bewoners heel weinig aan doen. Dat overkomt je." (Interview AB10)

In relatie tot bovenstaande bevindingen kunnen we kijken naar indicatoren die gerelateerd zijn aan de mate van ervaren verkeersveiligheid en druggerelateerde overlast. Deze onderwerpen hebben een prominente rol gespeeld in de totstandkoming van het programma en/of de definiëring van specifieke projecten gedurende het programma, bijvoorbeeld in relatie tot de ervaren overlast op de 's-Gravendijkswal, de aanpak van het Johannes de Vouplein en de herstructurering van de Claes de Vrieselaan. In onderstaande tabel 4.2 zien we dat de ervaring van drugsoverlast in Middelland relatief hoog is in vergelijking met de twee referentiepunten. Deze vorm van overlast is voor alle drie de regio's toegenomen in de afgelopen jaren, met een enigszins grotere groei voor Middelland.

Tabel 4.2: *Selectie van indicatoren uit Veiligheidsindex en Fysieke Index Wijkprofieldata gemeente Rotterdam*

	Indicatoren									
	% Drugsoverlast in de eigen buurt wordt veel als overlastgevend ervaren					% vaak agressief verkeersgedrag				
	2014	2016	2018	2020	2022	2014	2016	2018	2020	2022
Rotterdam	8%	8%	9%	11%	12%	21%	26%	30%	35%	35%
Nieuwe Westen	16%	10%	15%	15%	21%	32%	36%	44%	58%	57%
Middelland	19%	17%	20%	27%	25%	35%	46%	49%	63%	63%

Daarnaast zien we in relatie tot de perceptie op agressief verkeersgedrag dat Middelland ook hier wat hoger scoort. Een groter aandeel mensen geeft hier aan last te ervaren van agressief verkeersgedrag. Ook hier zien alle drie de regio's een toename, vooral vanaf 2018.

Samenvattend kunnen we stellen dat er een grote overeenstemming te zien is in de percepties die respondenten hebben in relatie tot de fysieke verbeteringen in de wijk. Men geeft blijk van een positievere waardering van de publieke ruimte in de wijk en is trots op het uiterlijk en de uitstraling van de opgeknapte plekken. Mensen voelen zich in algemene zin fijner en comfortabeler op deze plekken. Ook is er een groep betrokkenen die aangeeft dat deze fysieke verbeteringen ook hebben bijgedragen aan de veiligheidsbeleving door minder ervaren overlast op die plekken bijvoorbeeld. Daarentegen geven verschillende betrokkenen aan dat hardnekkige veiligheidsproblemen gerelateerd aan drugscriminaliteit niet verdwenen zijn. Hierbij wordt aangegeven dat dit vraagstukken zijn die ook de wijk overstijgen.

4.2 Sociale cohesie

In hoeverre het programma een bijdrage heeft geleverd aan de sociale cohesie in de wijk is moeilijk vast te stellen. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat Middelland – net als veel andere wijken in Rotterdam – een hele diverse wijk is wat betreft etniciteit en sociaal-culturele kenmerken van bewoners. We focussen hier daarom vooral op de vraag of het programma meer contact en communicatie heeft gestimuleerd tussen verschillende groepen bewoners. Daarbij is er veel overeenkomst in de percepties van respondenten. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op de netwerken die ontstaan of versterkt zijn.

Veel betrokkenen aan dat MMM heeft bijgedragen aan **meer communicatie, contact en begrip** tussen bewoners in algemene zin, en daarnaast ook tussen diverse groepen bewoners. Ook betrokken bestuurders/politici geven aan dat het programma ervoor heeft gezorgd dat diverse bewonersgroepen elkaar hebben leren kennen en dat men elkaar hierdoor makkelijker weet te vinden. Daarnaast geven betrokkenen aan dat ook de verbanden tussen bewoners en partijen zoals welzijnsinstellingen en corporaties versterkt zijn door MMM. Dit heeft er voor gezorgd dat bewoners in Middelland sneller in staat zijn om contact op te nemen met dergelijke instellingen wanneer zij problemen ervaren in hun directe leefomgeving. Dit is een sentiment dat ook te herkennen is onder vertegenwoordigers van wijkorganisaties.

Georganiseerde contactmomenten gedurende het programma MMM zijn hierbij belangrijk geweest voor het ontwikkelen van een dergelijke capaciteit en verbondenheid tussen bewoners of tussen bewoners en derden. Zo geeft respondent AB3 aan dat gezamenlijke bijeenkomsten en de uitwisseling die hierbij plaatsvond, hebben gezorgd voor een 'vermenselijking' van opgaven in de wijk, bijvoorbeeld omtrent overlast gerelateerd aan de maatschappelijke opvang aan de 's-Gravendijkwal.

Wanneer we specifieker kijken naar concrete opgaven of plekken, zien we ook hier de totstandkoming van meer contact tussen bewoners en de hierin verwikkelde uitdagingen. In relatie tot de herontwikkeling van het Johannes de Vouplein, is het uit het onderzoek van de werkgroep Buurtpower duidelijk geworden dat mensen vanuit verschillende sociale posities zeer verschillende ervaringen en relaties hadden tot het plein. Zo werd het bijvoorbeeld duidelijk dat er geen of weinig contact was tussen de direct omwonenden van het plein (veelal bewoners van sociale huurwoningen) en de straten die hier omheen liggen (veelal bewoners met koopwoningen). Mensen uit de aangelegen straten kwamen niet vaak op het plein en voelden zich ook niet heel welkom op het plein, aangezien het toch vooral *'van die andere mensen'* was. Daarentegen gaven direct omwonenden aan dat *'die andere mensen hier nooit willen komen'*. Volgens een lid van deze werkgroep zijn deze percepties door de tijd heen weinig veranderd en is er juist weinig betrokkenheid gerealiseerd *tussen* de verschillende straten.

Daarentegen is er gedurende het programma wel een verandering geboekt in de beleving van het plein *onder* de direct omwonenden. Zo geven zowel ambtenaren als bewoners die betrokken waren bij de herontwikkeling van dit plein aan dat er door de tijd heen een toenadering heeft plaatsgevonden tussen de diverse groepen mensen die direct om het plein wonen. Het creëren van een mate van lokale herkenbaarheid (door de frequente bezoeken van leden van de werkgroep Buurtpower in de straat en op het plein) en het mogelijk maken van direct contact met vertegenwoordiging vanuit de gemeente in de directe leefomgeving, zorgden tezamen voor een laagdrempeligheid voor burgers. Het maakte het gemakkelijker voor omwonenden om toch eens even te gaan luisteren wat andere bewoners te zeggen hebben, of om hier zelf wat input te leveren.

Daar waar het plein initieel werd gezien als een plek waar vooral overlast vandaan kwam, wordt er nu, volgens betrokkenen, meer gebruikt van gemaakt van het plein door de omwonenden. Ook is er meer communicatie gaan plaatsvinden tussen diverse bewoners die aan het plein wonen. Zoals een respondent aangeeft is de drempel om in contact met elkaar te komen lager geworden:

"Oudere mensen die kwamen nauwelijks buiten, die komen nu naar buiten. Ze komen met de rollator, ze lopen een stukje en ze gaan daar zitten op een bankje. Kinderen gaan met elkaar spelen. Er worden verjaardagsfeestjes daar gevierd met gezinnen en alle kinderen zijn welkom om op het springkussen te spelen en zo. Dus dat was er voorheen niet. Voorheen was echt gewoon groepjes, weet je wel." (Interview AB2).

Met betrekking tot sociale cohesie benadrukken betrokkenen daarnaast de belangrijke rol van de verschillende initiatieven behorend tot Huize Middelland. Zo blijkt het verscheidende aanbod van de verschillende plekken van Huize Middelland ook te leiden tot meer contact, kennisuitwisseling, (h)erkenning en toenadering tussen bewoners onderling als ook tussen bewoners en professionals. Een voorbeeld hiervan is het Wijkpaleis (als een van de Huizen). Het Wijkpaleis is een plek waar allerlei activiteiten, workshops en gelegenheden worden georganiseerd. Zo kunnen bewoners hier terecht voor een maaltijd, een reparatieworkshop, een cursus textielbewerking of om mee te doen aan een debat. Volgens respondenten is een plek zoals deze van belang om contact en toenadering tussen diverse mensen binnen de wijk te realiseren. Doordat het aanbod sterk varieert, speelt het als zodanig in op de verschillende wensen en behoeften vanuit de wijk. Daarnaast participeren mensen uit de wijk in de programmering van het Wijkpaleis. Het biedt enerzijds dus een plek voor expressie en ontwikkeling van bewoners en anderzijds een plek waar anderen in contact komen met, en gebruik kunnen maken van, de expertise van diezelfde medebewoners.

In de bovenstaande bespreking omtrent sociale cohesie schijnen aspecten van (h)erkenning, saamhorigheid en de mate van aanwezige ondersteuningscapaciteit door. Als we op basis van deze aspecten, relevante indicatoren raadplegen uit de Sociale Index van het wijkprofiel, zien we in tabel 4.3 dat er gedurende de jaren van 2016 tot en met 2020 een groei heeft plaatsgevonden in het percentage mensen dat zich zegt thuis te voelen met buurtbewoners, terwijl dit voor Rotterdam als geheel nauwelijks het geval is.

Deze trend is ook voor de nabijgelegen buurt, het Nieuwe Westen, te zien. In beide gevallen lijkt dit in de afgelopen jaren echter weer te zijn verwaterd. Wanneer we kijken naar de perceptie in relatie tot hulpgedrag tussen buurtbewoners zien we eenzelfde patroon. In zowel het Nieuwe Westen als in Middelland zien we een stijging vanaf 2014. Deze houdt echter wat langer stand in Middelland, maar uiteindelijk daalt het percentage in beide gevallen weer. Het percentage van mensen dat aangeeft moeite te hebben met het vragen van hulp aan buren, vrienden of familie is voor alle gevallen relatief stabiel door de jaren heen.

Tabel 4.3: *Selectie van indicatoren uit Sociale Index Wijkprofieldata gemeente Rotterdam*

	Indicatoren														
	% bewoners dat zegt zich thuis te voelen bij buurtbewoners					% bewoners dat zegt dat buurt-bewoners elkaar helpen					% bewoners dat het moeilijk vindt hulp te vragen aan buren, vrienden of familie				
	2014	2016	2018	2020	2022	2014	2016	2018	2020	2022	2014	2016	2018	2020	2022
Rotterdam	56%	56%	57%	54%	51%	54%	57%	57%	54%	50%	26%	26%	25%	24%	24%
Nieuwe Westen	52%	51%	60%	53%	47%	48%	43%	57%	43%	48%	26%	26%	24%	22%	26%
Middelland	54%	55%	61%	60%	53%	48%	51%	58%	59%	50%	25%	25%	21%	24%	24%

De hierboven besproken inzichten maken duidelijk dat respondenten in algemene zin positief terugkijken op toegenomen contact en onderling begrip tussen bewoners gedurende het programma. De verschillende ontmoetingsplekken, en het laagdrempelig faciliteren van het gesprek zijn hier belangrijke factoren in geweest.

4.3 Sociaal kapitaal en probleemoplossend Vermogen

In relatie tot het probleemoplossend vermogen focussen we op de mate waarin er volgens betrokkenen de capaciteit in de wijk versterkt is om complexe vraagstukken aan te pakken als ook de mate waarin het samenwerkingsvermogen met de gemeente en andere partijen versterkt is. Hierbij besteden we vooral aandacht aan het sociaal kapitaal: de netwerken die gevormd of versterkt zijn, zowel van netwerken in de wijk als die tussen bewoners en de gemeente.

MMM heeft volgens respondenten bijgedragen aan **netwerkvorming, netwerkverbreding en netwerkversterking** in de wijk. Dit is een duidelijke rode draad die uit de interviews en deskresearch naar voren komt. Veel betrokkenen geven aan dat Middelland al een relatief hoge betrokkenheid kende vanuit bewoners en lokale initiatieven. Gedurende MMM zijn dergelijke bewoners en initiatieven echter meer met elkaar verwikkeld geraakt. Een belangrijke manifestatie hiervan betreft Huize Middelland, dat een netwerk van collectieven (13 bewonersgroepen) betreft. Het biedt een digitale infrastructuur, ondersteunt verschillende initiatieven in de wijk en het brengt initiatieven met elkaar in contact. Een bewoner zegt daarover:

"Als je kijkt naar het netwerk van Huize Middelland bijvoorbeeld, wij zijn hier nu en we zijn hier sinds 2011. En we hebben dit, we hebben hier netwerk [van] mensen om ons heen […]. En dat, ons netwerk verschilt weer een klein beetje van het netwerk van de Graaf Florisstraat en het netwerk van het Dierenlandje […] en de mensen die komen in Oostervant. Maar al die mensen zijn onderdeel van het Huize Middelland netwerk. En […] Huize Middelland bestaat dus sinds 2015. En wat we ook daar gezien hebben, is dat die netwerken elkaar gaan raken, in elkaar overvloeien en dat je elkaar leert kennen. En dat je weet van oh, hier heb ik een bewoner met […] deze vraag […], kan ik niet beantwoorden, maar ik weet wel dat je dáár naartoe kan. En vice versa." (Interview ab10)

De veelzijdigheid aan kennis en kunde die aanwezig is binnen dit netwerk van initiatieven zorgt voor een hoge mate van **flexibiliteit en capaciteit** om te reageren op problemen en behoeften in de wijk. Doordat betrokkenen op de hoogte zijn van wat er elders gebeurt in de wijk, kunnen diverse vormen van vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht. Daarnaast ervaren initiatieven minder individuele kwetsbaarheid, aangezien ze een beroep op elkaar kunnen doen en elkaar kunnen ondersteunen daar waar nodig.

De netwerken die in Middelland zijn ontstaan en mede door het programma zijn versterkt, hebben volgens betrokkenen een duurzaam karakter gekregen. Er is een hecht netwerk ontstaan van actieve bewoners die elkaar makkelijk weten te vinden. Het bijzondere aan de wijk is dat deze groep vrij substantieel is. Zoals een ambtenaar aangeeft: *"er is echt wel een dikke groep proactieve Middellanders die elkaar ook allemaal kent en die ook gewoon weet hoe ze elkaar moeten vinden."* (Interview A1). Dit zorgt ervoor dat actoren in de wijk sneller kunnen inventariseren wat er in de wijk speelt, wat er voor de wijk nodig is, en zij hier adequaat op kunnen reageren. Een voorbeeld waarin een **dergelijke capaciteit van bestaande netwerken in de wijk** doorschijnt is de actie Delfshaven Helpt, die tijdens de uitbraak van corona van de grond kwam:

"Toen corona begon gingen we allemaal in lockdown. Alle welzijnsinstellingen werden gesloten, […] hielden ermee op, iedereen hield ermee op. Toen hebben in de wijk een aantal organisaties, niet alleen van Huize Middelland, maar Delfshaven-breed, gezegd: dat kan niet zo, we pakken het zelf op. Er zijn meteen hulpnummers, flyers en dingen gekomen voor als je problemen hebt. Die hebben het in de wijk heel snel zelf opgelost, door voor opvang te zorgen en mensen te helpen als ze problemen hadden. Dat ging heel snel." (Interview SP2)

Een andere illustratieve casus in relatie tot de totstandkoming of expressie van probleemoplossend vermogen is de samenwerking tussen bewoners en ambtenaren omtrent de herinrichting van de Claes De Vrieselaan. Gedurende 2022 zijn er op verschillende plekken themabijeenkomsten en 'ontwerpateliers' georganiseerd om tot een gedeelde visie te komen van de toekomst van de Claes De Vrieselaan. Hierbij werden verschillende ambities en plannen voor het ontwerp gedeeld, werd commentaar op voorstellen verzameld, en werden alternatieve suggesties en ideeën besproken en onderzocht. Daarnaast zat in het projectteam van deze herinrichting ook een bewoner vanuit de wijk en de lokale wijkmanager.
De frequente contactmomenten en de vertegenwoordiging van de wijk in het projectteam zorgen voor een betere informatie-uitwisseling gedurende de samenwerking aangezien betrokken ambtenaren en professionals zo beter op de hoogte zijn van wat er onder de bewoners leeft en, andersom: bewoners eerder op de hoogte zijn van de plannen die ontwikkeld worden en dilemma's die hierbij spelen. Daarnaast hebben de frequente contactmomenten en de vertegenwoordiging van de wijk in het projectteam volgens respondenten uiteindelijk gezorgd voor meer vertrouwen in de samenwerkingsrelatie, zowel onder betrokken ambtenaren als onder betrokken bewoners. Het zorgde voor een constructievere dialoog tijdens contactmomenten en voor meer begrip voor de keuzes die uiteindelijk werden gemaakt. De betrokken projectleider benadrukt hierbij meermaals de toegevoegde waarde van twee manieren waarop betrokkenheid wordt gerealiseerd:

"Het betrekken gaat eigenlijk op twee manieren. Dat is de formele manier. We hebben ontwerpateliers en thema-avonden over bijvoorbeeld mobiliteit en daar nodigen we mensen voor uit, en dan nodigen we ook de ondernemers uit die aan de Claes de Vrieselaan wonen. En de informele manier is meer dat [betrokken bewoner] een netwerk heeft. Die kent gewoon mensen en die loopt over straat en die wordt aangesproken of die hoort een keer wat. […] Dat is echt een enorm groot voordeel omdat als je dat niet hebt hè, die informele manier, dan organiseer je een avond. Dan heb je een zaaltje vol mensen waarvan je geen idee hebt wat ze vinden. […] En nu, ja, heb ik [via de betrokken bewoner] maar ook met de wijkmanager wel gevoel bij: wat speelt er nu precies? […] Dus daardoor, ja, zijn die avonden veel waardevoller en kan je veel beter een gesprek voeren" (Interview A8)

Andere respondenten zien het **probleemoplossende vermogen** dat is ontwikkeld vooral doorschijnen in samenwerkingsverbanden van initiatieven in de wijk met de gemeente, waarin complexere 'overstijgende' thema's worden aangepakt. Hierbij geeft men aan dat er niet alleen maar gefocust wordt op de verbetering of de ontwikkeling van een specifieke groenstrook of een specifiek plein, maar dat men ook het vermogen heeft ontwikkeld om zich te richten op complexere vraagstukken in bredere zin, bijvoorbeeld duurzaamheid, gentrificatie en welzijn. Zo stelt een bewoner:

"Ik zie Mooi, Mooier Middelland, huizen Middelland en de Groenconnectie als eenzelfde soort beweging van emancipatie, van buurtinitiatieven naar een wijknetwerk dat effectieve oplossingen biedt voor grote maatschappelijke problemen. Dat Mooi, Mooier Middelland is daar heel erg, ja, heeft in die zin emanciperend gewerkt voor die buurtinitiatieven. Je hebt er heel veel van kunnen leren" (Interview AB10)

Verschillende respondenten, zowel bewoners als ambtenaren, zien de toenemende erkenning en realisatie van een dergelijk vermogen als onderdeel van een bredere democratische beweging en ontwikkeling van vermogen tot effectieve samenwerking in de wijk. Daarnaast geven zij ook aan dat ervaringen en lessen binnen MMM hierbij een belangrijke rol hebben gespeeld. Betrokken bewoners hebben door de tijd heen **meer zelfvertrouwen** ontwikkeld in hun capaciteiten om mee te kunnen en willen doen aan co-creatie met de gemeente. Daarnaast is het volgens verschillende bewoners duidelijk geworden dat verschillende ambtenaren ook overtuigd zijn geraakt van het idee dat burgers goed mee kunnen praten en mee kunnen doen in relatie tot maatschappelijke opgaven in hun directe leefomgeving.

Tegelijkertijd zijn enkele betrokken bewoners teleurgesteld in de wijze waarop hier uiteindelijk mee om is gegaan, met name in de laatste jaren van het programma. Hoewel er volgens hen gedurende het programma binnen de gemeente veel geleerd is over het vermogen om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken vanuit of met de wijk, hebben dergelijke lessen niet geresulteerd in een durf om hier structureel mee aan de slag te gaan. Zo reflecteren enkelen van hen hier als volgt op:

"Ik heb het gevoel dat de gemeente er vanaf wilde, te ingewikkeld, te veel gezeik, te duur misschien, maar dat kan ik me nog niet eens voorstellen, en dat ze het take back control, dat gevoel heb ik, dat ze met Wijk aan zet een soort eenvoudigere manier hebben gevonden om klassieke vormen van wijkparticipatie in een ander jasje door te zetten. Dus ik heb het gevoel dat ze op een goudmijn zaten en dat ze die te eng vonden" (Interview AB10)

"Ik denk wat het programma in potentie in zich had, is om die wicked problems wel met elkaar aan te gaan pakken. Wat er gebeurd is met het eindigen van het programma en het feit dat we zitten waar we nu zitten, is eigenlijk een soort van vacuüm. Snap je? Er is geen gezamenlijkheid op dit moment in het aanpakken van wicked problems." (Interview AB6)

Over het algemeen kan gesteld worden dat er gedurende MMM een sterker probleemoplossend vermogen is ontstaan in de wijk en in de relaties tussen de wijk en vertegenwoordigers van de gemeente. Betrokkenen zijn ervan overtuigd dat de netwerken van bewoners en initiatieven in de wijk er sterker uit zijn gekomen. Een kritisch geluid is dat er in de laatste fase niet verder is doorgepakt om ook de relaties tussen de gemeente en de wijk en het collectieve probleemoplossende potentieel dat hierin ligt, daadwerkelijk te bestendigen.

4.4 Gemeenschapsvorming, eigenaarschap en participatie

De eerder besproken bevindingen onder Sociale cohesie en Sociaal kapitaal en probleemoplossend vermogen zijn gerelateerd aan veranderingen in de mate van eigenaarschap die betrokkenen binnen MMM ervaren in relatie tot hun wijk. Hieronder verstaan we bijvoorbeeld uitspraken waarin mensen duidelijk maken dat ze voelen dat de wijk (of delen van de wijk) van hen is, dat zij zich een onderdeel van de wijk voelen, uitspraken waarin men aangeeft dat ze invloed hebben op de gang van zaken in de wijk, of uitspraken waarin men trots of identificatie met de wijk uitdrukt. Eigenaarschap heeft zowel een economische, als een juridische en een psychologische betekenis. Wij focussen hier vooral op de psychologische betekenis: de ervaring dat een object of een deel ervan van iemand is en de verbondenheid daarmee (Pierce e.a., 2003). Gevoel van eigenaarschap kan bijdragen aan participatie in de buurt, bijvoorbeeld door middel van vrijwilligerswerk.

Volgens betrokkenen heeft het programma allereerst bijgedragen aan het idee van de wijk, van een gemeenschap. Het programma MMM heeft bijgedragen aan het creëren van een **collectief bewustzijn** onder bewoners dat de wijk 'van hen is' en dat zij daar verantwoordelijkheid in kunnen nemen dan wel opeisen. Daarbij is MMM een vehikel geweest voor **gemeenschapsvorming** (community building). Volgens diverse respondenten was een dergelijk besef niet zo sterk aanwezig in het verleden en is dit besef gedurende MMM toegenomen. Zoals een bewoner het treffend verwoordt:

"Überhaupt hadden mensen niet het idee dat ze in Middelland wonen, dus het hele idee van een wijk bestond helemaal niet. Dus ik denk dat dat al.... weet je, zeg maar het moment dat je het gevoel krijgt van hé, dit is echt mijn wijk, mijn buurt, dan ontstaat er al iets, dat maakt dat je je anders gaat voelen ten opzichte van mensen. Dus dat samengaan meer voelen en ik denk dat dat heel erg duidelijk is geworden" (interview AB8).

Wijkmanagers geven ook blijk van het belang van het ontwikkelde eigenaarschap in de wijk. Zo benadrukt respondent A2 dat er een transitie heeft plaatsgevonden waarin mensen zich nu meer identificeren met de wijk en een mate van trots ervaren in relatie tot de wijk:

"Het belangrijkste resultaat vind ik dat er hier een... ja, moeilijk te... vatten resultaat, maar ik denk wel dat het heel belangrijk is, dat mensen "Hé man, ik woon in Middelland en het is supervet om ook in Middelland te wonen." Die identiteit van: ik hoor hierbij en ik wil hierbij horen, dit is wel mijn wijk of zo. Dat is moeilijk te omschrijven, maar ik vind dat heel belangrijk, dat we dat denk ik wel hebben gecreëerd met dus de samenwerking" (Interview A2).

Ondersteuning vanuit de gemeentelijke organisatie, en specifiek de betrokkenheid van gebiedsambtenaren, is belangrijk geweest voor het genereren van een dergelijk eigenaarschap. Veel betrokkenen reflecteren vooral op de beginperiode van het programma als een periode met enorm veel energie. Door het organiseren van contactmomenten en de motiverende sfeer, raakten mensen enthousiast en geïnteresseerd in het programma. Daarnaast hebben diezelfde contactmomenten en de sfeer die hierbij gegenereerd werd, bijgedragen aan de eerdergenoemde 'bewustwording' omtrent eigen capaciteiten onder bewoners. Een van de wijkmanagers reflecteert hier als volgt op terug:

"Door het feit dat wij zo vaak met elkaar het gesprek hebben gevoerd, dus het debat, de dialoog, de deliberatie, is er een groot democratisch bewustzijn in de wijk gerealiseerd. Men weet dat men met elkaar het gesprek moet voeren over dat wat er in die wijk moet gebeuren. En ja, dat zorgt er wel voor dat als je iets organiseert, dat je altijd wel een volle zaal hebt." (Interview A1)

Onder de lokale ondernemers en vertegenwoordigers van wijkorganisaties wordt er ook positief gereflecteerd op de mate van eigenaarschap die is ontstaan gedurende het programma. Men spreekt van een stijgend 'vertrouwen' dat door het programma is gegenereerd onder bewoners in algemene zin en ondernemers in specifieke zin. Een van hen geeft aan dat de samenwerking zorgde voor een mate van erkenning onder de lokale ondernemers:

"Het heeft de wijk heel erg op de kaart gezet. Het heeft bewustzijn gecreëerd bij zowel... [kartrekkers/ambtenaren?] van Mooi, Mooier, Middelland als ook bewoners en ondernemers. En [voor] ondernemers was het ook een erkenning van... hun bewoner-zijn, en dat ze ook echt de ruimte hebben gekregen om hun wensen uit te spreken." (Interview O1)

Ambtenaren en politici geven blijk van een vergelijkbare indruk. Ook zij spreken over de toegevoegde waarde van de betrokkenheid en de mate van eigenaarschap die is gerealiseerd gedurende Mooi, Mooier Middelland. Zo stelt een van hen dat het programma heeft aangetoond dat bewoners *"prima mee kunnen beslissen over een koers van zo'n programma"*. Door ruimte te creëren voor een proces waarin gemeente en bewoners gezamenlijk invulling kunnen geven aan hun doelen en de manier om deze doelen te bereiken, ontstaat er een veel hogere betrokkenheid en sterkere mate van eigenaarschap onder bewoners. Men geeft aan dat het initieel misschien wat meer tijd kost, maar dat het op de langere termijn bijdraagt aan de kwaliteit van leven aangezien bewoners zich meer verantwoordelijk en verbonden voelen met hun directe leefomgeving. Het gebruik maken van de ideeën en de lokale kennis van bewoners speelt hierbij een belangrijke rol. Zo stelt een respondent:

"Dat komt ook omdat hier architecten en landschappers en zo wonen, hè. Dus die zijn ervoor opgeleid

om daarover mee te praten. Maar bijvoorbeeld het middelste deel tussen de Mathenesserlaan en de Nieuwe Binnenweg, daar heb je de Tuin van Claes gehad. Ik weet niet of je dat project kent, maar daar hebben een aantal bewoners gezegd: 'wij willen dit als een soort buurtparkje gaan inrichten.' En daar heb je één bewoner [...] die denkt gewoon [als professional] mee: 'hoe moet je nou omgaan met die buurt?' En daar zijn mensen zelf propjes aan het oprapen elke week en plantjes aan het planten. Dus je merkt zeker dat er heel erg betrokkenheid is en ook echt wil om ook echt op professioneel niveau mee te denken." (Interview A8)

Zoals eerder in relatie tot de sociale cohesie is besproken is er in de herontwikkeling van het Johannes de Vouplein enerzijds contact gerealiseerd tussen diverse groepen lokale bewoners en anderzijds tussen bewoners en vertegenwoordigers vanuit de gemeente. De herontwikkeling van het Johannes de Vouplein is ook in relatie tot de ervaren mate van eigenaarschap een illustratieve casus. Respondent B4 geeft hierbij aan dat de visie van de herontwikkeling een transformatie heeft ondergaan gedurende het programma:

"*Wat ik ook wel bijzonder vond was iets verderop, Johannes de Vouplein wat best een ingewikkeld plein is en heel erg werd gekeken vanuit overlast. En ook de inrichting van het plein was heel erg ingestoken vanuit overlast. Dus bosjes met vuurdoorns zodat er maar niet te veel werd gerotzooid et cetera. En dat we daar echt dat hele blok hebben aangebeld en echt naar buiten hebben weten te komen om mee te doen en mee te spreken over wat moet dit worden en hoe word je ook eigenaar, hoe worden we met zijn allen ook een soort eigenaar van die buitenruimte?"* (Interview B4)

Het dialoogproces dat als input diende voor de plannen voor het plein, heeft onder lokale bewoners een bepaalde mate van eigenaarschap teweeggebracht. Zo geeft een van de betrokken bewoners aan dat ze regelmatig van de buren hoort dat hun kinderen op *haar* plein aan het spelen zijn:

"Mijn buurvrouw, mijn vriendin. Zij komt ook vaak met haar kinderen daar. [...] En zij zegt dan tegen haar kinderen: 'wij noemen het [naam bewoner] speeltuin.' Als er wordt gebeld hoor je haar tegen haar moeder zeggen... 'Waar ben je?' En dan zegt ze tegen haar: 'ja, ik ben nu bij [naam bewoner] speeltuin.' " (Interview AB2).

In bovenstaande bevindingen komen aspecten zoals de mate van eigenaarschap en identificatie met de wijk, trots op de wijk en een mate van verbondenheid met de wijk naar de voorgrond. Wanneer we kijken naar data uit het wijkprofiel, zijn er een aantal indicatoren die hierbij aansluiten: het percentage van bewoners dat aangeeft trots te zijn op hun buurt, het percentage bewoners dat zegt zich verantwoordelijk te voelen voor diens buurt, het percentage bewoners dat aangeeft zich verbonden te voelen met de buurt en het percentage bewoners dat participeert in de buurt.

Tabel 4.4: *Selectie van indicatoren uit Sociale Index van Wijkprofieldata gemeente Rotterdam*

	Indicatoren														
	% bewoners dat zegt trots op de buurt te zijn					% bewoners dat zegt zich verantwoordelijk te voelen voor de buurt					% bewoners dat zegt zich verbonden te voelen met de buurt				
	2014	2016	2018	2020	2022	2014	2016	2018	2020	2022	2014	2016	2018	2020	2022
Rotterdam	52%	49%	56%	53%	52%	81%	84%	84%	84%	85%	55%	55%	56%	52%	50%
Nieuwe Westen	43%	39%	54%	43%	49%	72%	80%	86%	87%	80%	49%	45%	52%	47%	50%
Middelland	52%	47%	59%	63%	59%	81%	85%	85%	83%	86%	54%	59%	57%	56%	52%

De cijfers in tabel 4.4 suggereren dat mensen in algemene zin trotser zijn geworden op hun wijk in Middelland. Daar waar de wijk in 2014 nog hetzelfde scoorde als de stad is de afstand in de laatste jaren groter geworden. Wat betreft de mate van ervaren verantwoordelijkheid is er minder verschuiving te ontdekken voor Middelland en de stad als geheel, hoewel beide regio's een voorzichtige toename vertonen. De nabijgelegen buurt, het Nieuwe Westen, vertoont hier juist een flinke groei. Hoewel Middelland vooral wat hoger scoorde dan het Nieuwe Westen in 2014, is dit onderscheid kleiner geworden en zijn de waarden in de laatste jaren relatief stabiel voor Middelland. In het geval van de ervaren mate van verbondenheid is er geen eenduidige trend te ontdekken voor de regio's, alhoewel de cijfers voor Middelland suggereren dat deze verbondenheid wel een fase van bloei heeft gekend gedurende het programma.

Een andere belangrijke indicatie voor meer betrokkenheid en ervaren eigenschap betreft de mate waarin bewoners participeren in de buurt, zich **actief hebben ingezet voor de buurt**. Hierbij kan het gaan om vrijwilligerswerk, bijdrage aan de leefbaarheid of politiek actief zijn voor de buurt. De wijkprofieldata laten op deze indicator een duidelijk beeld zien: in Middelland wordt er relatief gezien veel geparticipeerd. De score op deze indicator is in de afgelopen jaren steeds gestegen: van een indexscore van 118 in 2014 naar 135 in 2022, waar dit voor Rotterdam als geheel steeg van 100 naar 113 en voor het Nieuwe Westen in dezelfde periode van 95 naar 112. Hieruit kunnen we opmaken dat er gemiddeld genomen in vergelijking met andere wijken al een behoorlijke buurtparticipatiegraad was in Middelland in 2014, maar dat dit aanzienlijk is gestegen in de afgelopen jaren.

Als we kijken naar andere voorbeelden die respondenten aandragen als illustraties van ontwikkeld eigenaarschap zijn de ontwikkeling van Huize Middelland, de crowdfunding die heeft plaatsgevonden voor het Wijkpaleis en de ontwikkeling van het Wijkbedrijf *De Middellander* noemenswaardig. Daar waar de totstandkoming van Huize Middelland al relatief vroeg is gerealiseerd, zijn de twee andere voorbeelden recenter.

Zoals eerder besproken betreft **Huize Middelland** een netwerk van verschillende bewonerscollectieven en organisaties. Het betreft een eigenstandig vormgegeven 'buurthuis', bestaande uit 15 'huiskamers van de wijk', dat verschillende bewonersactiviteiten omvat en faciliteert, inclusief verschillende welzijnsdiensten. Het feit dat er zoveel verschillende collectieven en knooppunten vanuit de wijk zijn, is een indicatie van het eigenaarschap in de wijk. Het netwerk van organisaties staat volgens betrokkenen dichter bij de buurt aangezien het plekken zijn waar professionaliteit en bewoner-zijn, samenkomen. Het netwerk kent de buurt, weet wat er speelt in de buurt en kan hierop inspelen.

Het Wijkpaleis is onderdeel van Huize Middelland: het betreft een van de 'huiskamers van de wijk'. Het wijkpaleis is een voorbeeld waarin bewoners in juridische en economische zin eigenaar zijn geworden van het pand. Dit is bewoners uiteindelijk gelukt na een moeizaam proces. Het Wijkpaleis was initieel gevestigd aan de 1e Middellandstraat. In 2016 werd dit pand echter via een aanbesteding in de verkoop gezet. Hier was toentertijd veel onduidelijkheid over voor lokale bewoners. Het verloop van de verkoop heeft volgens betrokkenen juist ook gezorgd voor een toename in het besef van lokale bewoners dat zij eigenaarschap kunnen en willen opeisen over deze publieke plek, zoals het werd ervaren; het pand zelf (als maatschappelijk vastgoed), de organisatie en het toekomstperspectief hiervan. Zoals respondent AB8 het verwoordt: "*toen wij die plek aan het verliezen waren, toen werd de wijk eigenlijk een beetje wakker*". Daarna heeft de gemeenteraad een motie aangenomen om samen met mensen van het Wijkpaleis een nieuwe plek te vinden. Het wijkpaleis trok vervolgens in een leegstaand schoolgebouw in. Afgesproken werd dat zij het gebouw kon kopen van de gemeente na een bepaalde huurperiode. Na moeizame onderhandelingen en na een succesvolle crowdfundings-actie in 2021 is het Wijkpaleis sinds oktober 2022 officieel volledig in bezit van lokale bewoners. Dit draagt volgens betrokkenen bij aan het lokale eigenaarschap aangezien het Wijkpaleis hiermee aangeeft geen speelbal meer te zijn van andere partijen. Het stelt hen in staat om vanuit een eigen autonomie de bedrijfsvoering, voor en door de wijk, vorm te geven.

Een andere illustratieve casus in relatie tot eigenaarschap is het **wijkbedrijf De Middellander**. De organisatie is in samenwerking met de gemeente opgezet gedurende de tweede fase van het programma (2020). De organisatie wordt beheerd door bewoners uit de wijk en richt zich onder andere op een duurzame ontwikkeling van de wijk, het realiseren van een sociale en gezonde wijk en het bestendigen en stimuleren van zelfsturing binnen de wijk.

Samenvattend kan gesteld worden dat veel betrokken Middellanders gedurende het programma een toenemende mate van trots en identificatie met de wijk hebben ervaren volgens de respondenten. Het programma heeft daarnaast volgens betrokkenen bijgedragen aan het creëren van een collectieve perceptie onder bewoners: een bewustzijn waarin zij zichzelf zien als eigenaar van (onderdelen van) hun eigen wijk en hier graag een impact op willen en kunnen uitoefenen. Het programma heeft volgens respondenten gezorgd tot een sterker vertrouwen in de eigen capaciteit om mee te doen in een collaboratief proces met de gemeente. Ook zien we terug in de wijkprofieldata dat er relatief veel geparticipeerd wordt door bewoners in vrijwilligerswerk en betrokkenheid in het meedenken over de buurt. We zien hierbij een behoorlijk groei in de afgelopen jaren. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de mate van diversiteit in de betrokkenheid van bewoners.

4.5 Integrale aanpak

In relatie tot de ontwikkeling van een integrale aanpak wordt gekeken naar de vraag of er volgens respondenten een integrale werkwijze is ontwikkeld gedurende Mooi, Mooier Middelland. Hierbij wordt een werkwijze bedoeld waarin maatschappelijke opgaven in de wijk op een brede en holistische manier wordt aangevlogen, zonder dat een dergelijke opgave vanuit een specifiek beleidsdomein wordt gekarakteriseerd en aangevlogen (bijv. enkel vanuit een 'veiligheidsopgave' of vanuit een 'sociaal perspectief'). De veronderstelling hierbij is dat opgaven in de wijk complex zijn: verweven zijn en langs verschillende dimensies geïnterpreteerd en aangepakt kunnen worden, bijvoorbeeld vanuit een veiligheidsinvalshoek maar ook vanuit een duurzaamheidsperspectief of een sociaal perspectief, en dat een aanpak, waarin verschillende dimensies goed meegenomen worden voor een effectievere aanpak zorgen.

Volgens de meeste betrokkenen is er gedurende het programma een integrale werkwijze tot stand gekomen. Diverse ambtenaren geven aan dat de samenwerking met bewoners ervoor heeft gezorgd dat ambtenaren duidelijker inzicht hebben gekregen in de uitdagingen die er binnen de wijk bestaan en de specifieke context veel beter meegenomen kan worden. Op deze wijze kan er beter aangesloten worden bij de problemen die men in de wijk ervaart. Zo geeft een van hen bijvoorbeeld aan:

"Ik denk dat je pas door er echt te zijn met elkaar – want heel veel clusters werkten gewoon vanuit […] de hoofdkantoren – als je echt in de wijk bent en je gaat met bewoners ook […] naar buiten, de opgave zien en aanhoren, dan kan je pas echt besef krijgen van [wat] er aan de hand is of, dit zijn de opgaven en hier moeten we aan werken. Dus ik denk dat het echt zeer zinvol is om dit soort trajecten in de wijk te doen." (A5)

Daarnaast heeft de samenwerking met bewoners ervoor gezorgd dat meer gebruik kan worden gemaakt van hun kennis, kunde en creativiteit. Zo dagen bewoners ambtenaren uit om op andere manieren naar een vraagstuk te kijken en zorgt het gesprek ervoor dat nieuwe thematische relaties worden gelegd omtrent bijvoorbeeld fysieke projecten. Dit zorgt volgens betrokkenen voor een veel beter resultaat:

"… dat je met je project een soort beweging in gang brengt. Dus wij gaan investeren in de straat, maar de bewoners die gaan hun geveltuintjes aanleggen, die gaan nadenken over ontkoppelen van regenwater. Zij zeggen weer van: 'oh ja, maar kan je het niet circulair doen?' […]. je bouwt […] een soort bouwwerk waarbij je allemaal je eigen rol pakt. Maar er gebeurt [dus] veel meer dan alleen [de] projecten [die] ik onder m'n hoede heb." (A8)

Om een meer wijkgerichte en holistische aanpak van de grond te krijgen worden de bewoners die zich georganiseerd hebben en inmiddels bekend zijn bij de gemeente vaker benaderd om hen daarbij te helpen.

Betrokken bewoners erkennen dat de gemeente, maar ook andere partijen, de laatste jaren meer bezig is om wijkgerichter te werken. Zoals een van hen aangeeft:

"Al die partijen van buiten, gemeente, corporatie en hoogheemraadschap, hebben dezelfde vraag: een wijkgerichte aanpak, hoe doen wij dat? Wijk aan Zet, heel mooi, maar wij hebben toch een afstand tot bewoners. Aan ons is telkens de vraag: jullie hebben dat netwerk, jullie kennen de mensen, dus op die manier krijgen wij opdrachten. Als Woonstad een probleem heeft met bijvoorbeeld de inrichting van een binnenterrein, hoe kun je dat dan sociaal verduurzamen? Dus met elkaar, met bewoners zo'n binnenterrein opknappen. Dat kunnen zij niet faciliteren, dat past niet binnen hun core business, maar ze kunnen ons wel de opdrachten daartoe verlenen." (AB11)

Ook onder verschillende ambtenaren leeft het idee dat een meer integrale manier van werken redelijk goed van de grond is gekomen. Ze stellen dat er een nieuwe werkwijze en perceptie op wijkgericht werken tot stand is gekomen, dat men hier meer het belang van inziet en dit ook wil integreren in de wijze van organiseren:

"Dus misschien is dat ook wel een grote les van Middelland geweest: […] je moet het integraal doen, je moet het ook met de wijkmanager doen en de lead daarvan hoort thuis bij cluster dienstverlening, die dus de wijkmanagers inregelt. […] En we hebben nu ook, sinds een paar jaar, rayon beraden met de directeuren van alle clusters die echt in de wijken per rayon zitten en in de wijk kijken van wat zijn nou de integrale [opgaven] en hoe vliegen we dat beter aan? Dus ik denk wel dat dat hele wijk-gestuurde werken […] echt wel een worsteling was en dat dat steeds meer normaal wordt voor heel veel clusters." (A5)

Andere respondenten hebben hier nog de nodige twijfels bij. Volgens deze respondenten is de huidige structuur binnen de gemeentelijke organisatie nog steeds zo georganiseerd dat het erg moeilijk blijft om integraal te werken echt van de grond te krijgen. Zoals een betrokken bewoner aangeeft:

"Als je dan in samenwerking [gaat] met corporatie of gemeente, dan kijken die niet zo, maar clustergewijs. Heel hypothetisch. Je gaat geveltuinen aanleggen. Dat past dan binnen duurzaam of SO. Maar je doet dat met mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Dat valt dan weer onder MO. […] Als Wijkbedrijf bied je de gemeente een offerte aan van wij doen dit: duurzaamheid en maatschappelijk, sociaal. Die offerte verdwijnt in het systeem van de gemeente, want de een gaat hierover en de ander gaat daarover en die komen niet samen. […] Dat lukt schijnbaar niet. Dat is heel vreemd." (AB11)

Samenvattend kan worden gesteld dat een deel van de respondenten positief is over hoe MMM erin geslaagd is een integrale werkwijze van de grond te krijgen. Volgens hen stelt co-creatie zoals vormgegeven in Middelland de gemeente, externe partijen en bewoners in staat op opgaven op zo'n wijze op te pakken waarin meerdere belangen van diverse betrokkenen worden gewaarborgd. Een belangrijk ingrediënt hierin is ook het raadplegen en gebruikmaken van de kennis, kunde en creativiteit die aanwezig is onder bewoners zelf. Een ander deel is kritischer. Respondenten zijn vooral kritisch over de vraag of een integrale werkwijze meer ingebed is geraakt in de gemeentelijke organisatie. Daar waar enkelen vooruitgang zien, hebben andere respondenten de ervaring dat het nog steeds erg moeilijk is om op een integrale wijze en in co-creatie plannen en uitvoering bij elkaar te brengen, te financieren en zodoende van de grond te krijgen.

HOOFDSTUK 5

DEMOCRATISCHE INBEDDING EN VERANKERING VAN HET CO-CREATIE PROCES

5. DEMOCRATISCHE INBEDDING EN VERANKERING VAN HET CO-CREATIE PROCES

Processen van co-creatie vragen om het zorgvuldig oog hebben voor de democratische legitimiteit en verankering. Omdat het bij Mooi Mooier Middelland gaat om een samenwerking tussen groepen bewoners, stakeholders in de wijk en de gemeente (het ambtelijk apparaat, het bestuur en de raad), vatten we het concept 'democratische legitimiteit' breed op. We focussen hierbij op de volgende dimensies:

- Diversiteit, inclusie en openheid: wie hebben er deelgenomen aan het co-creatie proces en welke groepen en belangen worden er vertegenwoordigd? Wat is de ervaren openheid van het co-creatie-proces geweest? Hierbij reflecteren we op de mate waarin verschillende groepen hebben deelgenomen en welke inspanningen er voor inclusie en diversiteit zijn gedaan;
- De kwaliteit van de dialoog tussen betrokken, de transparantie van het besluitvormingsproces en de communicatie en informatievoorziening naar betrokkenen toe;
- De democratische verantwoording over behaalde resultaten en gebruikte middelen naar volksvertegenwoordigers toe. We focussen hierbij op de verantwoording naar het College, de gemeenteraad en de gebiedscommissie toe.

In de volgende drie secties worden deze dimensies verder uitgewerkt. Daarbij is overkoepelend de vraag hoe de democratische en bestuurlijke vernieuwing van het experiment Mooi Mooier Middelland uitwerking heeft gehad op vraagstukken rondom inclusie, diversiteit en draagvlak, maar ook op transparantie van en communicatie over de besluitvorming in het project. In de slotparagraaf wordt dan ook de balans opgemaakt in termen van de democratische inbedding en verankering van Mooi Mooier Middelland.

5.1 Diversiteit, inclusie en openheid van het proces

De wijk Middelland in Rotterdam kan getypeerd worden als een wijk met een sterke mate van sociaal-culturele en sociaaleconomische diversiteit, waar tal van levensstijlen samenkomen. De wijk wordt gekenmerkt door een grote diversiteit in termen van nationaliteit, etniciteit, opleiding, inkomen en leeftijd van de bewoners (zie hiervoor de wijkprofieldata en gegevens van het CBS). Dit wordt ook door Middellanders zelf genoemd als typerend voor de wijk. Deze diversiteit wordt enerzijds gezien als een kracht van de wijk, maar anderzijds geven betrokkenen ook aan dat hierdoor verschillende groepen mensen in de wijk langs elkaar heen leven (Schipper en Van Steenbergen, 2017). Omdat iemands sociale positie in de wijk of zijn achtergrond de ervaring met de wijk sterk kan beïnvloeden, is de betrokkenheid en het draagvlak van een brede groep Middellanders belangrijk voor zowel het slagen van het experiment als voor de democratische legitimiteit van het programma. De grote mate van diversiteit in de wijk Middelland is daarom belangrijk voor de vraag voor *wie* de uitkomsten en opbrengsten van het project behaald zijn (inclusie en verdelingsvraagstuk) als ook hoe dit wordt bereikt (democratische legitimiteit). In onderstaand zoomen we daarom in op de vraag wie zich uitgenodigd gevoeld hebben, wie er bijgedragen hebben aan MMM en wie er profijt hebben gehad van de gerealiseerde uitkomsten.

In de startfase van het programma en gedurende de eerste jaren werd er duidelijk ingezet op het meenemen van een brede groep bewoners en werd gepoogd een **diversiteit aan perspectieven en stemmen** mee te nemen in het co-creatie proces. Zonder dat er heldere kaders waren in de startfase, was de politiek-bestuurlijke opdracht om bewoners

ruimte te geven en ervoor te zorgen dat verschillende groepen bewoners invloed konden uitoefenen en konden aanhaken. De politiek-bestuurlijke aandacht voor het programma zorgde er mede voor dat de betrokken ambtenaren hier goed oog voor hadden. Ook de gebiedscommissie kreeg hier en nam hier verantwoordelijkheid in haar regisserende en controlerende rol.

Vooral in fase 1 zijn door de gemeente en actieve bewoners **veel inspanningen** gedaan om Middellanders over de gehele linie te activeren en te betrekken. Voorbeelden hiervan zijn de herhaaldelijke spreekuren voor bewoners, de grote bijeenkomsten (o.a. op het Branco Park), waarin bewoners en bestuurders het gesprek met elkaar aangingen, maar ook de ontwerpsessies die verspreid werden over verschillende plekken in de wijk (noord, zuid en midden), zodat bewoners uit verschillende buurten op een laagdrempelige manier de mogelijkheid kregen om deel te nemen. Ook werden bijeenkomsten bewust op verschillende dagen in de week gepland, om het voor verschillende groepen bewoners makkelijk te maken. Niet alleen werden er formele (klassieke) bijeenkomsten georganiseerd om bewoners te informeren, maar werden er ook verschillende initiatieven opgezet om op speelse wijze bewoners te laten meedenken over de toekomst van de wijk en de besteding van het budget. Bijvoorbeeld via de knikkertafels en het boontjes-spel, waarmee de input vanuit bewoners bewust op een laagdrempelige manier werd verzameld. Deze spellen werden op parkjes, pleintjes, bij lokale supermarkten en scholen georganiseerd om zo een brede groep Middellanders te bereiken.

De Middelland-Post – de wijkkrant waarmee bewoners en ondernemers werden geïnformeerd over de ontwikkelingen in de wijk, maar ook de sociale media-kanalen die in fase 1.0 nadrukkelijker werden ingezet door de gebiedsmanager(s), diende hetzelfde doel: een breed bereik realiseren in de wijk. Een andere inspanning met hetzelfde oogmerk zijn de lotingen: op basis van een loting werden 15 bewoners geselecteerd door de gebiedsmanager, die vervolgens een huisbezoek uitvoerde om input te verzamelen over de prioriteiten voor de wijk. Op deze manier werd geprobeerd om 'non-usual suspects' te bereiken en zo diverse perspectieven mee te nemen.

Via de werkgroepen-structuur die later verder uitgewerkt werd konden verschillende collectieven van bewoners en ondernemers zich richten op een **diversiteit aan thema's en plekken:** van fysieke locaties als publieke pleinen en winkelstraten (economische focus) tot aan vraagstukken rondom leefbaarheid, duurzaamheid en sociale cohesie. Een grote meerderheid van de bewoners, ambtenaren en bestuurders geeft dan ook aan dat er veel inspanningen zijn gedaan om zo breed mogelijk mensen te laten participeren en draagvlak te creëren. De kern van deze inspanningen ligt in het creëren van **een gevarieerd aanbod aan participatiemogelijkheden** waar verschillende type bewoners zich toe aangesproken voelden. Op deze manier werd geprobeerd de drempel om in te stappen voor bewoners laag te houden.

Vanuit het programma wordt er tenslotte midden 2016 ook expliciet aandacht gevraagd voor de vertegenwoordiging van bepaalde culturele groepen, jongeren en ouderen door de werkgroep Buurtpower. Deze werkgroep ontwikkelt onder andere een 'toolkit' over de wijze waarop de gemeente moeilijk bereikbare bewoners kan benaderen om ze te betrekken bij co-creatieprocessen zoals in Middelland. Zoals we verderop nader bespreken is de toolkit echter nauwelijks in gebruik genomen, maar toont dit initiatief dat er wel inspanning en reflectie was over de vraag hoe men een inclusief co-creatie proces kon garanderen. De vraag resteert of deze actieve inspanning ook daadwerkelijk tot representatie van verschillende groepen in de wijk heeft geleid.

Zoals hierboven uitgezet geven verschillende bewoners, ambtenaren en bestuurders aan dat er relatief veel inspanningen zijn geweest om verschillende groepen bewoners te betrekken bij Mooi Mooier Middelland. Betrokkenen kijken over het algemeen positief terug op de opkomst bij de meeste bijeenkomsten en de energie die in de wijk loskwam. Uitdagender bleek om tot een duurzame betrokkenheid van verschillende groepen bewoners te komen. Dit levert op basis van de interviews en de focusgroepen een meer gemixt beeld op.

Aan de ene kant is er een sentiment onder een groep bewoners, ambtenaren en bestuurders dat de inspanningen ook daadwerkelijk hebben geleid tot **meer**

openheid en daarmee tot meer inclusie. Deze respondenten benadrukken dat Middelland – in vergelijking met andere participatie trajecten en instrumenten – een relatief groot aantal bewoners wist te activeren omdat er ruimte was voor verschillende leefwerelden. Zoals twee respondenten het verwoorden:

"Nou, ik was de eerste avond positief verrast over die diversiteit. Dus dat was het zuidelijk deel hè, […] waar meer huurwoningen en appartementen zijn, dat daar ook… Nou ja, op een gegeven moment ging het over hangjongeren en toen konden we ook aan een hangjongere vragen: hoe denk jij er nou over? Dus die was… Ja, ik denk dat ie een jaar of 17 was of zo. Dus die was er ook. En ja, mensen van verschillend pluimage. Dus daar was ik heel positief verrast over. Maar het is nog niet een één op één […] afvaardiging van mensen die er echt wonen. Want als je op straat loopt dan zie je meer diversiteit dan we op avonden hebben." (Interview A8, 2022)

"Dat het echt wel verschillende leefwerelden waren. Gewoon mensen die verschillende levens leiden. Moeders met kinderen die verder nooit de wijk en de buurt uitkomen tot en met de snelle ICT-medewerker […]. Er zat gewoon wel verschil in […]. En ik heb wel het idee, maar daar hebben we ook altijd wel aan proberen te werken, dus misschien is dat ook wishful van mij, dat we wel een vorm hebben gevonden waar veel mensen zich aan konden relateren, mee konden doen." (Interview A2).

In de perceptie van bewoners en ambtenaren liggen er echter ook **grenzen aan de inspanning** die men kan leveren om iedereen te betrekken in het project. Het is immers onmogelijk om alle bewoners structureel te bereiken en te betrekken volgens hen. Daarnaast vragen sommige ambtenaren en bewoners zich af hoe problematisch het is dat niet iedereen even sterk gerepresenteerd is in het proces als iedereen uiteindelijk profijt heeft van een leefbaardere en veiligere wijk.

Daartegenover laten de interviews ook een kritischer geluid zien, van met name bewoners die uiteindelijk vooral een homogene groep van hoogopgeleide witte Middellanders vertegenwoordigd hebben gezien in het proces. Deze respondenten erkennen dat er inspanning is gedaan om verschillende groepen in de wijk aan te spreken, maar dat het structureel meedoen in het experiment te hoge eisen stelt aan veel Middellanders. Hierbij gaat het niet alleen om communicatie-skills en bekendheid met een formele vergadercultuur, maar ook het zelfvertrouwen hebben om in co-creatie mee te doen. Dit zorgt volgens betrokkenen ervoor dat het vooral de **'usual suspects'** waren die ook langdurig durfden in te stappen of konden instappen. Daarnaast geven deze kritische(re) bewoners aan dat het vooral de mensen zijn die het sociaaleconomisch gezien goed hebben, die het zich konden permitteren om tijd te maken voor een intensief co-creatie traject.

De ondervertegenwoordiging van groepen in de wijk wordt door deze groep kritische bewoners vooral getypeerd in termen van sociaaleconomische kenmerken en de culturele achtergrond van bewonersgroepen. Zo zouden het vooral de kapitaalkrachtige en systeemvaardige bewoners in de wijk zijn, die de tijd, kennis en communicatie-skills hadden om mee te doen. Mooi Mooier Middelland zou daarmee vooral mensen trekken die al over deze vaardigheden beschikken, die al ervaring hebben met het stadsbestuur en bovenmatige interesse en tijd hebben om het ingewikkelde samenspel met de gemeente te spelen (zie ook Schipper en Van Steenbergen, 2017). In termen van etniciteit, schetsen deze respondenten het beeld dat er weinig participatie was vanuit de Kaapverdische, de Marokkaanse, de Turkse, en de Surinaamse gemeenschappen in Middelland. Een bestuurder zegt in lijn daarmee over de representativiteit:

"Nou, het is niet uitsluitend wit, nee. Het is best wel een gekleurde groep mensen, maar of het nou echt heel inclusief geweest is, dat waag ik wel te betwijfelen. Laat ik zeggen, het zijn allemaal Middellanders […], het is wel een gemêleerd gezelschap dat er dan bij elkaar kwam […]. Maar heb niet de verwachting dat je iedereen meekrijgt in zo'n proces en dat je… want heel veel mensen zeggen, die het economisch wat minder hebben, hebben wel andere zorgen dan mee te praten over de toekomst van Middelland en die moeten overleven. Dus die krijg je vanzelf heel moeilijk mee in dat soort processen." (Interview B3).

Hoewel bepaalde stichtingen – zoals de multiculturele stichting At Tawhied – sterke netwerken hebben binnen de Marokkaanse gemeenschap en deze community goed konden betrekken, is het algemene sentiment onder deze groep respondenten dat de meerderheidsgroep te homogeen was. Pogingen om bijvoorbeeld in meerdere talen bewoners te informeren en betrekken wordt door verschillende bewoners genoemd als een gemiste kans. Aan de andere kant realiseren ook deze critici zich dat het evenredig bereiken van alle groepen lastig, zo niet onmogelijk blijft. Wat er dan binnen Mooi Mooier Middelland wel is bereikt, is dat **representanten van verschillende culturele groepen** sterk geëngageerd waren en deze individuen met hun persoonlijke netwerken input konden ophalen binnen deze gemeenschappen zelf. Zo zegt een actieve bewoner daarover:

"Aan alles weet je dat de groepen voor wie je het doet, bij wijze van spreken, dat die vaak niet voldoende meepraten en dat die niet komen naar dit soort avonden en dat die niet… Dat is allemaal bekend. Tegelijkertijd weet je ook dat als de mensen die wel actief zijn niks doen, dat er al helemaal niks gebeurt. Dus dat is een afweging en je weet ook dat heel veel van de mensen die wel meedoen, dat die wijkrepresentanten zijn, dat die een eigen netwerk hebben en dat netwerk betrekken door hun aanwezigheid in dat proces. Dat geeft een zekere mate van vertegenwoordiging en een soort van praktische vertegenwoordiging." (Interview AB10).

Het succesvol bereiken van verschillende gemeenschappen en leefstijlen komt gedeeltelijk terug in Huize Middelland, waarin een behoorlijke **diversiteit aan bewonerscollectieven en organisaties** zijn aangehaakt, variërend van een houtwerkplaats (als onderdeel van het Wijkpaleis), een groene speeltuinvereniging, een sociaal-culturele vereniging met een islamitische basis, een opzomerstraat waarin buurtactiviteiten worden georganiseerd tot een recreatiecentrum waar allerlei sporten en activiteiten gedaan worden.

Hoe succesvol men is geweest in het bereiken van verschillende groepen bewoners lijkt daarnaast ook meer gebonden aan specifieke kenmerken van sommige buurten binnen Middelland en van de aard van een bepaalde werkgroep. Zo zijn sommige bewoners moeilijker te bereiken, omdat ze de taal minder machtig zijn, of omdat het huurwoningen zijn waar bewoners nog maar heel kort wonen. Anderzijds laten de interviews en focusgroepen zien dat sommige werkgroepen meer bezig lijken te zijn geweest met deze thematiek dan andere werkgroepen: zo had de werkgroep die bezig is met het aanpakken van de fysieke inrichting van een straat veel duidelijker een beeld van welke bewoners betrokken moesten worden, dan een werkgroep die breed over leefbaarheid ging van Middelland. De groep bewoners die men moet aanspreken is dan diverser en veel groter, en de inspanning die geleverd moet worden om mensen te bereiken is groter om ook daadwerkelijk tot representativiteit te komen.

Concluderend kan gesteld worden dat bewoners, ambtenaren en bestuurders allemaal erkennen dat diversiteit en inclusie op verschillende momenten in het proces de nodige aandacht kreeg en op bepaalde momenten behoorlijk gelukt is. Over de hele linie erkent men dat er met een gevarieerd en (in)formeel aanbod is geprobeerd een gemêleerd publiek aan te spreken. Aan de andere kant heeft dat niet altijd geleid tot een hoge heterogeniteit aan stemmen in het co-creatie proces. Hoewel er oog was voor de toegankelijkheid van het proces van co-creatie, blijft het in de praktijk een constante uitdaging. Een aantal deelnemers blijft daarmee kritisch op de eenzijdigheid van de groep betrokkenen (zie ook Schipper en Van Steenbergen, 2017).

Het waarborgen van een inclusief co-creatie proces, waarin een diversiteit aan groepen bewoners aangehaakt kan blijven is dus uitdagend. Uit de interviews en focusgroepen komen hierbij een aantal dilemma's en spanningen naar voren die een duurzame inclusie onder druk zetten. Zo wordt erop gewezen dat het uitdagend is om tempo te houden in langdurige co-creatie trajecten, omdat gedurende het proces nieuwe groepen bewoners aanhaken en eerder gevoerde discussies opnieuw gevoerd lijken te worden. Hierbij ontstaat het risico dat eerder betrokken bewoners afhaken of dat 'nieuwe' bewoners die willen aanhaken zich onvoldoende gehoord voelen. Op een andere wijze geldt dit ook

voor het leerproces dat ontstaat met betrokken bewoners. Gedurende het proces is een bepaalde groep systeemvaardige bewoners ontstaan met een enorme voorsprong wat betreft kennis en kunde om 'het spel' met de gemeente te spelen. Een groep waar de gemeente ook graag op voortbouwt. De vraag ontstaat dan hoe bredere inbedding in de wijk geborgd blijft en er ruimte blijft bestaan voor andere bewoners om aan te haken. Hiervoor zijn gedurende het programma zoals gesteld regelmatig inspanningen gedaan om die verbreding te zoeken en tussentijdse resultaten te toetsen. Een goed voorbeeld zijn de lotingen om bewoners te selecteren die via een huisbezoek input konden leveren. Een ander voorbeeld is de ontworpen toolkit, waarbij werd gepoogd kennis te bundelen over hoe men moeilijk bereikbare groepen moest benaderen. Tegelijkertijd zien we ook dat er weinig structureel regie is gehouden op dit soort initiatieven, waardoor het onduidelijk blijft wat het heeft opgeleverd voor diversiteit en inclusie op de lange termijn. Zo is de toolkit wel ontworpen, maar lijkt men niet te weten of en hoe deze precies in gebruik is genomen. Kortom, het inclusievraagstuk heeft dus zeker de nodige aandacht gekregen, maar een bredere follow-up op de langere termijn en over de gehele linie van het proces lijkt te ontbreken.

5.2 De kwaliteit van het co-creatie-proces: deliberatie, transparantie en communicatie over besluitvorming

De tweede dimensie om de democratische legitimiteit te beoordelen, focust zich op de kwaliteit van dialoog, de transparantie in het proces en de communicatie over besluiten die genomen zijn. Hoe hebben betrokken de kwaliteit van de deliberatie en het overleg tussen verschillende partijen – zoals tussen bewoners onderling maar ook tussen bewoners en de gemeente – ervaren? In hoeverre verliep de besluitvorming transparant en in hoeverre was er een constructieve dialoog tussen alle betrokkenen?

5.2.1 Communicatie

Op een aantal vlakken is er onder zowel bewoners al ambtenaren veel waardering over de communicatie gedurende het proces. Er is vooral veel waardering voor de **actieve en gezamenlijke communicatiestrategie** die gedurende de eerste fase van het programma op poten is gezet. Zo is er veel waardering voor de Middellandpost en de Nieuwsbrieven, en de algemene wijze waarop hiermee nieuws over het programma met enthousiasme werd gedeeld door de gebiedsmanagers en betrokken bewoners. Zo zegt een ondernemer daarover:

"Als je kijkt naar [gebiedsmanager], dat was net een stadsomroep. Die liep bij wijze van spreken met een megafoon door alle straten heen van: 'kom dit doen en kijk daarnaar en doe het zus en zo.' En die zei ook gewoon tegen mensen: 'hé, ga eens daarnaartoe en ga eens daarnaartoe en ga die eens even halen of die erbij betrekken.' Ja, die had er ook zicht op van: hé, als je die en die en die doet, die trekken vanzelf ook weer mensen mee. En ja, dat merk ik op het ogenblik niet." (Interview O3)

Ook bestaat het beeld dat **de werkgroepen** over het algemeen heel **open communiceren** over hun activiteiten en plannen, en de bijbehorende budgetten. Hoewel er eerst wat onrust en onduidelijkheid bestond over besluitvorming rondom werving van individuen voor betaalde functies, ontstond er langzaam een duidelijke afspraak met de kwartiermakers om de sollicitatieprocedures zo open en transparant mogelijk te organiseren. Daarnaast speelden deze kwartiermakers een cruciale rol in het informeren van de gebiedscommissie en bewoners over beslissingen rondom hun thema. Op het niveau van de werkgroepen en kernfiguren daarbinnen was er dan ook een structuur opgezet waarin het delen van informatie centraal stond. Een ambtenaar zegt daarover:

"Dus ook de kartrekkers die kwamen af en toe bij [de gebiedscommissie] vertellen waar ze mee bezig waren. Namen wat aanhang mee daar, om dat gesprek te voeren. Dus dat was allemaal wel met elkaar verbonden. Andersom was er voor elk thema wel een [gebiedscommissielid]. Wij hadden […] een [gebieds-

commissielid] die dedicated was voor een thema, zeg maar. Dus dat was wel een slim systeem in die zin. En het hing niet alleen af van dat krantje, die communicatie die we deden, maar hadden […] meer" (Interview A3).

Daarnaast werd er halfjaarlijks een plenaire bijeenkomst gehouden waarin bewoners werden geïnformeerd over de voortgang op de verschillende thema's van de werkgroepen. Ook hadden werkgroepen vaak een **eigen netwerk binnen de wijk**, waar ze aan terugkoppelden. Hier zien we dat een deel van de betrokkenen de terugkoppeling van de voortgang tussen verschillende schakels in het Mooi Mooier Middelland netwerk als positief ervaren. Dit heeft ook te maken met de laagdrempelige werkvormen die werden gekozen, zoals het knikkerspel, om bewoners te engageren. De laagdrempeligheid ervan werd gewaardeerd door bewoners, die op deze manier op een transparante wijze werden geïnformeerd en meegenomen in het programma.

Kritische noten zijn er over het gebrek aan regie op het grotere geheel en de communicatie daarover. Er wordt een zekere **fragmentatie** in de informatie over besluiten en planvorming ervaren die samenhangt met de werkgroepenstructuur. Hoewel er op werkgroep niveau vaak een open communicatiestijl werd gehanteerd, was er onduidelijkheid over hoe de verschillende activiteiten samenkwamen in het grotere geheel. Voor betrokkenen was het soms niet duidelijk wat er op andere plekken in het programma gebeurde of hoe een bepaald initiatief vervolg kreeg binnen de gemeente. Het sentiment is hier vooral dat de gemeente weinig communiceerde over de bredere visie en de overkoepelende context waarbinnen sommige besluiten en plannen worden gemaakt. Een bewoner zegt hierover:

" Het was verder vrij onduidelijk wat, wie waar nou uiteindelijk over ging. […] Ik denk wel dat het op een gegeven moment […] wel iets beter werd. Want op een gegeven moment hadden ze natuurlijk wel dat projectleidersoverleg. Maar ook daarin, als werkgroep wist je eigenlijk ook niet zo goed van: Hoe gaat het nou door in het projectleidersoverleg, bijvoorbeeld? Stroomt het dan ook vanuit daar weer door?" (Interview AB9).

Daarnaast werd er later in het proces een minder proactieve communicatiestrategie ervaren. In de tweede fase werd door de gemeente meer ingezet op het krijgen van meer regie en de inbedding van de gemeentelijke organisatie. Dit ging deels ten koste van de open en gezamenlijke communicatiestrategie naar de wijk toe. Hierbij speelde ook persoonlijke wisselingen van de ambtelijke wacht een rol. De borging van een gezamenlijke communicatiestrategie – met een sterk oog voor doorstroming van informatie – bleef daarmee uit.

5.2.2 Transparantie over besluitvorming, budgettering en uitvoering

Over het algemeen is er **veel waardering** over de manier waarop besluitvorming over **de inhoudelijke invulling** van het programma **en keuzes** wat betreft de specifieke projecten tot stand zijn gekomen. Bewoners hebben hier een sterke mate van invloed en zeggenschap ervaren. Tegelijkertijd zijn betrokken bewoners kritisch over de financiële transparantie en de mate waarin daarop in gezamenlijkheid gestuurd kan worden. De interviews en focusgroepen laten hier vooral zien dat in fase 1 van het project bewoners en ambtenaren veel **onduidelijkheid** ervaren over het financiële plaatje achter de plannen. Hoewel bewoners wel actief betrokken zijn bij het denken over de besteding van 7 miljoen, gaat het hier vooral over de stappen *nadat* werkgroepen budget toegewezen kregen. Omdat bewoners niet bekend zijn met de (complexe) interne verwerking van budgettaire programmering bij de gemeente, worden vervolgstappen als niet-transparant ervaren. Co-creatie in de uitvoering van een grootschalig programma als MMM en de werkwijze met de zelforganiserende werkgroepen staat hier op gespannen voet met de interne logica van de gemeentelijke organisatie: bestaande kaders, werkwijzen en regelgeving die niet toegespitst zijn op co-creatie met bewoners. Wat hier meespeelt is dat bewoners het beeld hadden dat zij mede-eigenaar van het budget waren geworden en dat er in partnerschap keuzes gemaakt zouden worden over de besteding en transparantie over het schrijven van uren en projectwerk op de budgetten in de uitvoering. Dit is een vergaande vorm van co-creatie waar de gemeente niet op ingericht was. Dit leidde voor professionele bewoners die een opdracht uitvoereden voor het programma soms wel eens tot de vervelende situatie dat ze lang op hun uitbetaling moesten wachten (zie ook Schipper en van Steenbergen, 2017). Ook was het voor bewoners onduidelijk onder welke condities ambtenaren vanuit verschillende betrokken clusters uren konden schrijven op het programma als zij iets voor de wijk Middelland deden.

Het algemene beeld van bewoners is daardoor dat de financiële sturing en afhandeling van het programma Mooi Mooier Middelland in de uitvoering niet transparant was en soms chaotisch verliep. Ambtenaren geven aan dat de financiële inbedding van Mooi Mooier Middelland in de eerste fase lastig verliep, maar dat dit vooral te wijten is aan het feit dat de vernieuwende werkwijze en de meer integrale plannen van het programma niet goed aansloten op de verkokerde structuur van de gemeente (zie ook Schipper en Van Steenbergen, 2017). Dit leidt niet alleen tot frustratie in de wijk omdat routes en procedures rondom budgettering niet duidelijk zijn, maar ook tot frustratie bij ambtenaren die de vernieuwende manier van werken en co-creatie van bewoners in de uitvoering moesten zien te rijmen met bestaande financiële verantwoordingsstructuren en werkwijzen binnen de clusters en de algehele verantwoording van het programma naar de raad toe.

De casus laat zien dat ambtenaren worstelen met co-creatie als een proces waarin er twee realiteiten lijkten te bestaan: een bewonersperspectief dat gericht is op de uitkomsten voor de wijk, en een gemeentelijk perspectief waarin de interne bedrijfsvoering en verantwoording net zo belangrijk is. Een ander voorbeeld van deze botsende logica's ligt in het uitgeven van het totale bedrag van 7 miljoen: vanuit de gemeentelijke logica, die ook samenhangt met de politiek-bestuurlijke cyclus, diende het totale toegekende bedrag volledig besteed te worden binnen een vastgestelde periode en vanuit bepaalde contractuele afspraken met bepaalde partijen die daarvoor mogelijk eerder al aangesteld zijn. Vanuit het wijk- en bewonersperspectief is dit niet logisch omdat het werken aan de wijk niet in de laatste plaats een continue opgave is. Ideeën van bewoners om gelden daarom niet volledig te benutten, of efficiënter in te zetten botste soms dan ook de gemeentelijke logica om het programma 'netjes binnen de tijd af te ronden' en het budget daarvoor volledig te besteden.

In fase 2.0 wordt er een **programma-manager** aangesteld, die veel sterker de budgettering monitort om deze in lijn te brengen met bestaande kaders en regelgeving. In deze periode komt er dan ook steeds meer grip op de interne financiële inbedding van Mooi Mooier Middelland bij de gemeente. Bewoners en ambtenaren zijn het erover eens dat in de laatste jaren het werk achter de schermen omtrent financiën steeds transparanter is geworden.

5.2.3 Kwaliteit van de dialoog

Wat betreft de kwaliteit van de dialoog zien we over het algemeen een gedeeld beeld tussen bewoners en ambtenaren. Een groot aantal respondenten onderschrijft dat er door de enthousiasmerende inzet van gebiedsmanagers, maar ook bepaalde accounthouders binnen de clusters **veel uitwisseling van perspectieven en constructieve discussie heeft plaatsgevonden**. Door de vele bijeenkomsten en ook het werk met bewoners die hun krachten bundelen rondom een bepaald thema in een werkgroep, was er voortdurend gesprek tussen bewoners onderling en met de gemeente. Dit leidde over het algemeen tot een constructieve dialoog tussen bewoners en betrokken ambtenaren, maar ook met andere partijen – zoals woningbouwcorporaties. Zo geeft een bewoner tijdens de focusgroep aan:

"…het zijn toen hele leuke gesprekken geweest. Ik ben toen samen met […] en met […] met Woonstad wezen praten. Wij hebben drie gesprekken gehad. En ik zeg niet dat wij megasuccessen hebben gehad […], maar het gesprek was wel gaande. En je […] kon gewoon met zo'n woningbouwcorporatie praten op een inhoudelijk niveau, [dat] echt wel leuk was. Waarbij je echt kon zeggen van ja, waarom moet een woning van Woonstad altijd herkenbaar zijn aan die gekke kleuren? Die deuren." (focusgroep bewoners).

En ook een betrokken ambtenaar vanuit een van de clusters:
"Je moet ook ruimte geven voor verfrissende ideeën. Samen kijken en ook even al je eigen vooroordelen,

want zo werkt het nou eenmaal, allemaal opzij leggen. […] En ook gewoon vooral open en eerlijk naar elkaar toe zijn. En toen merkte ik ook, dat werkt. En op die manier kwam Huize Middelland ook steeds beter in haar kracht te staan." (Interview A6).

Dit wil niet zeggen dat gesprekken altijd soepel verliepen of zonder wrijving waren. Zo was **de toon** van de dialoog soms hard en conflictueus. Een voorbeeld daarvan is het conflict tussen de stadsmarinier en de bewoners die zich verenigd hadden in Republiek Middelland. Een ander voorbeeld is de sfeer en gesprekken tussen bewoners onderling ten aanzien van betaalde versus vrijwillige functies. De gemoederen konden daar flink bij oplopen. Maar ook in gesprekken tussen bewoners, gemeente en andere partijen kon het er soms stevig aan toegaan. Een ambtenaar zegt daar over:

"Dus wij kwamen op die bijeenkomst en daar zaten [andere partij], de gemeente en bewoners. Die vergadering liep volledig uit de hand. Dat was geruzie, gesar en genar. Wat ik zag was een totaal gebrek aan open communicatie en met elkaar over dingen praten. Het was wij tegen zij. Van twee kanten uit, dus de gemeente tegen de bewoners en de bewoners tegen de gemeente. Nu kom ik uit een vak waarin placemaking een heel belangrijk issue is. Hoe geef je met elkaar de openbare ruimte vorm? Dat is mijn vak, met name op het gebied van beeldende kunst in de openbare ruimte. Ik dacht: mensen, zo komen we er niet." (Interview AB11).

De interviews met ambtenaren laten zien dat ondanks de soms stevige discussies op bepaalde momenten in het traject, ambtenaren Mooi Mooier Middelland in de loop der jaren vooral zijn gaan waarderen vanuit de continue dialoog met bewoners. Ambtenaren geven daarbij aan dat er binnen de gemeente een kanteling heeft plaatsgevonden in hoe bewoners worden ervaren: dat bewoners niet alleen klagen over plannen, maar vanuit hun eigen expertise en/of ervaring waardevolle input leveren. Mooi Mooier Middelland heeft bijgedragen aan het besef en de *mindset* binnen de gemeentelijke organisatie dat er goed met bewoners valt samen te werken.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat bewoners aangeven dat de continue dialoog uit vooral de eerste fase, in de tweede fase minder sterk wordt beleefd. In fase 2.0 is de focus meer op de uitvoering en afronding van het programma en is de gemeentelijke inbedding sterker dan voorheen. Hoewel ambtenaren dus juist aangeven dat Mooier Mooier Middelland sterker ingebed raakt in de organisatie en in meerdere clusters, voelen bewoners zich meer op afstand gezet. De context van de covid-pandemie vanaf maart 2020 versterkt dit gevoel van op meer afstand staan verder. Daarbij beklijft het sentiment dat de gemeente de fase van dialoog achter zich heeft gelaten en vooral focust op het projectmatig uitvoeren van de plannen.

5.3 Politieke steun en democratische verantwoording

Deze dimensie van democratische legitimiteit gaat over de politiek-bestuurlijke steun en de verantwoording van behaalde resultaten en daarvoor ingezette middelen naar volksvertegenwoordigers.

De interviews en documentenanalyse laten zien dat de politieke steun voor Mooi Mooier Middelland vanaf het begin sterk is geweest. De lobby van actieve bewoners om het veiligheidsvraagstuk in Middelland op de politieke agenda te zetten leidde tot aandacht en steun vanuit de gemeenteraad. Daarnaast speelde de burgemeester een belangrijke rol in het aanzwengelen en van de grond krijgen van co-creatie als bestuurlijk experiment. De burgemeester had hierbij de nadrukkelijke ambitie om bewoners *in the lead* te zetten, en dat ambtenaren zich als ware 'civil servants' (dienend) hoorde op te stellen. Zijn betrokkenheid leidde tot het vrijspelen van een aanzienlijk budget voor dit experiment en als bestuurlijk boegbeeld zorgde hij voor zichtbaarheid en urgentie binnen het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie. De korte lijntjes die hij in de eerste fase had met betrokken (gebieds)ambtenaren zorgde voor aanzienlijke slagkracht. Ook nam hij het College op gezette tijden mee naar de wijk en wist het belang van het experiment voor het voetlicht te brengen.

In fase 2.0 van Mooi Mooier Middelland, wordt de politieke steun vanuit de burgemeester minder sterk gevoeld, omdat er een wethouder voor wijken is aangesteld die het co-creatieproces in Middelland vanaf dan in haar portefeuille draagt. De specifieke bestuurlijke aandacht die er tot dat moment was is later in het proces minder voelbaar geweest.

De gemeenteraad heeft het experiment voor een belangrijk deel mede mogelijk gemaakt. Het heeft in een vroeg stadium ingestemd met de aanpak. Ook heeft ze haar goedkeuring gegeven voor het programma op hoofdlijnen met het daaraan gekoppelde budget. Volgens betrokkenen is het bijzonder geweest dat de raad echt de ruimte heeft gegeven aan bewoners om het programma verder in te vullen en vorm te geven. De allocatie van middelen naar specifieke thema's binnen het programma werd geen onderdeel van politieke strijd of onderhandeling, maar werd echt overgelaten aan het co-creatieproces tussen bewoners en gemeente. Zoals een raadslid aangeeft:

"… wij leggen zoveel geld in de wijk, nou, nu hebben we er ook even niet meer zoveel over te zeggen dus we moeten het maar rustig afwachten. Dus […] periodiek [kwam er] iets terug van, nou, hoe gaat het? Maar in feite heb je er dan als raad ook niet zoveel meer […] over te zeggen. Want als je de hele tijd zou gaan inmengen dan werkt dat natuurlijk ook niet. Dus eigenlijk zit je dan als raad relatief op afstand." (Interview b2)

De raad werd volgens standaardprocedures tweejaarlijks geïnformeerd over de voortgang van het programma en de besteding van de middelen. Daarnaast werd er informatie gedeeld via aanpalende kanalen. Het programma hanteerde een actieve communicatie en mediastrategie zoals beschreven in paragraaf 5.2, vooral in de eerste fase. Langs deze weg werd de raad ook op de hoogte gehouden.

De rol van de gebiedscommissie is op verschillende plekken in dit rapport al aangestipt. De gebiedscommissie had een belangrijke rol gekregen in het regisseren en monitoren op bredere bewonersbetrokkenheid. De lijntjes tussen een aantal leden van de gebiedscommissie en verschillende werkgroepen was kort. Ook had de gebiedscommissie Delfshaven in de beginperiode sterke lijntjes naar de raad. Dit heeft in de aanloopfase er mede voor gezorgd dat politiek-bestuurlijk momentum ontstond om het co-creatie experiment aan te gaan. Ook werden raadsleden langs deze weg op de hoogte gehouden van hoe het co-creatieproces verliep.

Publieke lessen in het Branco van Dantzigpark, mei 2017.
Ervaringen rond het co-creatie proces werden in een openbare buiten bijeenkomst in het Branco van Dantzigpark uitgewisseld. Op de foto worden publieke lessen opgebouwd met borden in de huisstijl van MMM die is ontwikkeld met bewoners.

Fotograaf: Robert Jager

HOOFDSTUK 6

DE SAMENWERKING TUSSEN BEWONERS EN GEMEENTE EN BINNEN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

6. DE SAMENWERKING TUSSEN BEWONERS EN GEMEENTE EN BINNEN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op hoe de samenwerking tussen bewoners en gemeente is ervaren en of we daar een bepaalde ontwikkeling in kunnen herkennen. Naast de samenwerking tussen bewoners uit de wijk en de gemeente, gaan we ook dieper in op de samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie, aangezien een co-creatieve en wijkgerichte aanpak aanzienlijke implicaties heeft voor de manier waarop er binnen de gemeentelijke organisatie gestuurd en gecoördineerd wordt. Vooral de wisselwerking tussen de gebiedsorganisatie – in het huidige bestel vormgegeven via wijkteams – en het concern (de gemeentelijke clusters, waaronder Maatschappelijke Ontwikkeling en Stadsontwikkeling) speelt hierbij een belangrijke rol.

Samenwerking raakt aan de kern van het begrip co-creatie. Co-creatie gaat immers over het gezamenlijk vormgeven en creëren van publieke diensten en waarden. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre er volgens betrokkenen werd samen gewerkt aan het definiëren van de vraagstukken in de wijk, het vormgeven van oplossingen als ook het gezamenlijk uitvoering geven hiervan. Om het samenwerkingsproces te evalueren hebben we betrokkenen gevraagd naar de manier waarop er informatie en kennis uitgewisseld en opgebouwd werd, er sprake is geweest van een goede afstemming, inbedding en coördinatie, er gezamenlijke doelen zijn ontstaan en er voldoende commitment en steun is ervaren.

In de volgende paragraaf gaan we eerst in op de samenwerking tussen bewoners en gemeente in brede zin. Hierbij wordt er door betrokkenen veelvuldig verwezen naar de veelkoppige organisatie: samenwerking vindt niet plaats tussen twee uniforme en eenduidige partijen. Zowel bewoners als de gemeente kennen verschillende groepen die in verschillende mate betrokken en gecommitteerd zijn geweest aan het programma. Zo is de inclusie van verschillende bewonersgroepen uitgebreid besproken in het voorgaande hoofdstuk. In dit hoofdstuk gaan we in paragraaf 6.2 dieper in op de samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en hoe dat doorwerkte naar 'buiten toe'.

6.1 Ontwikkelingen in de samenwerking tussen bewoners en gemeente

De samenwerking tussen gemeente en bewoners wordt op verschillende manieren beleefd en getypeerd door verschillende ambtenaren en bewoners. Ook binnen die groepen zijn er soms verschillende percepties. Toch zijn er een aantal gemeenschappelijke noemers aan te wijzen. Een rode draad uit de interviews is dat er op verschillende vlakken is geleerd en dat er een zekere ontwikkeling te herkennen is in de manier waarop er wordt samengewerkt.

Bij de start van het programma is in een aantal grootschalige wijkbijeenkomsten een prioritering opgesteld van belangrijke opgaven en projecten in de wijk. Vervolgens is er een werkgroep-structuur opgebouwd, in samenspraak met een kernteam van betrokken bewoners, waarin er op thema of op basis van locatie werkgroepen zijn gevormd. De samenwerking binnen de werkgroepen kent verschillen, ook afhankelijk van de complexiteit van het onderwerp of betrokken partijen daarbij.

Binnen de werkgroepen is er over het algemeen langdurig en in veel gevallen constructief samengewerkt tussen gemeente en bewoners. Dit was een proces van vallen en opstaan. Belangrijk vraagstuk hierbij was hoe de gemeentelijke organisatie hier goed op aan te laten sluiten. Verschillende lagen binnen de gemeente zijn betrokken bij de vormgeving en uitvoering van het co-creatieve proces. Waar de mobilisatie van bewoners en prioritering op hoofdlijnen van belangrijke opgaven in eerste instantie vooral door betrokken ambtenaren in het gebied werd georganiseerd, moest er voor de concretisering en uitvoering binnen de werkgroepen samenwerking met de clusters georganiseerd worden. Dit betekende voor de betrokken clusters ook een omslag in werkwijze. Zij werden soms geconfronteerd met plannen en verwachtingen waar zij zich nog niet in erkend voelden. Een ambtenaar zegt daarover:

"Nou, ik denk dat het heel erg dus eerst gevoeld werd van bewoners, ondernemers gaan met de wijk aan de slag, zonder die clusters, zeg maar. En vervolgens, ja, nu hebben we eerst de plannen: clusters, je moet meedoen. En clusters ageerden eigenlijk, denk ik, en die zeiden op een gegeven moment van maar wacht even, hoe gaan we dit doen? Dus toen kwam eigenlijk de gedachte: er moeten spelregels komen, er moet een programmamanager komen, het moet meer gestructureerd worden." (interview a5).

De ontwikkeling in de samenwerking is hier zeker met horten en stoten gegaan. De dynamiek hierin verschilt wel per werkgroep. Zo zijn er werkgroepen waarin de samenwerking van meet af aan vrij constructief is verlopen, waar bij andere werkgroepen dit moeizamer ging. Hierbij is de houding van zowel ambtenaren als bewoners belangrijk. Is er erkenning van elkaars positie en rol? Is er duidelijkheid over elkaars rol en kracht? Is er sprake van een co-creatieve houding: we gaan in gezamenlijkheid en als volwaardige partners opgaven aanpakken.

Hier speelt dat bewoners soms een andere verwachting hadden van het proces dan ambtenaren. Mede door de manier waarop het co-creatieve proces in gang is gezet en de verwachtingen die daarbij zijn gecreëerd, had een deel van de bewoners het beeld en de houding in een *opdracht gevende rol* te zitten, terwijl **ambtenaren zich niet herkenden in de rol van opdrachtnemer**. Dit bracht een dynamiek waarbij bewoners er soms hard ingingen en eisen op tafel legden en ambtenaren hiertegen in verzet gingen of afhaakten. Zoals twee verschillende ambtenaren het verwoorden:

"Soms was het ook wel best wel aanvallend, die werkgroep [...] was wel een bijzondere werkgroep, moet ik heel eerlijk zeggen. Dat was niet altijd prettig, het was soms bijna haaks tegenover elkaar. Ik heb wel eens de [instantie] uitgenodigd om een presentatie te houden, ik heb zelfs een presentatie gehouden, collega's van mij hebben presentaties gehouden en dan ook gewoon open de vraag: wat willen jullie in de [...] aanpak veranderen of meegeven, waar kunnen we op inzetten? Ook vanuit ons eigen budget of eigen inzet. En er zijn ook wel sessies geweest die ook echt gewoon onplezierig waren, waarna collega's [...] zeiden van nou, als het zo moet weet ik niet of ik nog aanhaak." (interview a5)

"...ik vind gewoon niet dat je zo samenwerkt, want als je in co-creatie werkt dan ben je allemaal gelijk. En dan is die clusterambtenaar net zo belangrijk als die burger. Maar zij scharen eigenlijk die burgers hoger dan die cluster, dus ze draaiden het om. Top-down werd echt letterlijk bottom-up. En men vond dat clusterambtenaren dan moesten volgen, die mochten niks meer ter discussie stellen [...]." (interview a4).

Hier is een duidelijke ontwikkeling te zien wat betreft fase 1 en 2 in het programma. Gedurende de ontwikkeling van het programma is **de verbinding met de clusters steviger geworden**. Dit heeft bijgedragen aan het daadwerkelijk in praktijk brengen van een co-creatieve aanpak. Zo gingen betrokken clusters langzamerhand ook **meer vraaggericht werken**. Dit is een veranderproces geweest. Het betekende voor betrokken ambtenaren een stapje terugdoen en eerst vanuit wensen en behoeften van bewoners naar het gebied en de ontwikkelingsopgaven te kijken. Meer vraag-gestuurd werken in plaats van aanbod-gestuurd. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de vraaggerichte buurtaanpakken die ontwikkeld zijn voor diverse pleinen (Oostervant, Johannes de Vouplein, Branco van Dantzigtpark) en de Middellandstraat. Zoals een bewoner aangeeft:

"En ja, dat is ook volledig in co-creatie gegaan [...]. Alle bewoners van de wijk hebben te horen gekregen van: '[...] op die avond hebben we planavond' [...] toen hebben ze uiteindelijk hier geloof ik een vijftal sessies gehad met twintig, dertig man erbij. Dus best breed is de hele wijk erbij betrokken geraakt. [...] toen hebben ze het een beetje planmatig gemaakt van: 'joh, wat zie jij voor een plein?' En [waren er] een twintigtal issues met stickertjes van: wil jij dat er speelruimte voor de kinderen komt? Wil jij dat er meer groen komt? Wil je dat er dit komt? [...] eenieder die kreeg zeg maar twintig stickers om te plakken van: wat wil je en hoe wil je het en hoeveel wil je? Dus ze hebben eerst gekeken [naar] wat zijn de grootste gemene delers." (Interview O3)

De ontwikkeling in de betrokkenheid en afstemming met de clusters wordt ook herkend door bewoners. De uitwisseling van informatie en het gezamenlijk optrekken in het vormgeven aan de plannen en projecten is in de loop van het programma makkelijker geworden. Het contact met de gebiedsambtenaren verliep over het gehele proces vrij gemakkelijk en laagdrempelig, maar dit was geen gegeven voor het contact met het stedelijk niveau, de clusters. Zoals een bewoner en een ambtenaar los van elkaar aangeven:

"Ja, die zijn altijd makkelijk te benaderen, maar daarna moeten die het ook weer binnen de gemeente uitzetten. En dat die op een gegeven moment ook wel weer makkelijk mensen konden benaderen. En dat is wel, ik denk dat daar wel een grote stap is gemaakt, zeg maar dat het, dat het veel opener is geworden." (Interview ab4).

"Dus het was aanvankelijk dat mensen dachten van help, wat moeten we hiermee? Zeker in sommige clusters. Maar dat uiteindelijk [...] ook wel de omslag [...] kwam van oké, dit is echt wel bijzonder wat we hier met elkaar doen in Rotterdam." (interview a5)

Een spanning die regelmatig terugkomt in het co-creatieproces gaat over het delen van informatie en hoever de gemeente daarin wil of kan gaan. Hoe en wat voor informatie gedeeld wordt is een belangrijk onderdeel van samenwerking dat invloed heeft op het vertrouwen tussen partijen, maar dat ook beïnvloed wordt door het vertrouwen dat er is opgebouwd.

Een terugkerend thema in de interviews is hoeveel en wat voor informatie er in vertrouwen gedeeld wordt of kan worden tussen bewoners en gemeente, zonder dat individuele ambtenaren of bestuurders daarbij bijvoorbeeld risico lopen voor het blok gezet te worden als bepaalde besluiten of beleidsvoornemens nog onzeker zijn of in andere arena's formeel nog beklonken moeten worden. Vroegtijdig bewoners betrekken in planvorming rondom wijkopgaven of projecten levert automatisch de vraag op wat voor informatie er wanneer gedeeld kan worden. Dit benadrukt het belang van het maken van duidelijke afspraken hierover en bijvoorbeeld een gedragscode hier met elkaar over op te stellen.

Een andere ontwikkeling in de samenwerking is dat de gemeente meer gebruik maakt van de netwerken en mobilisatiekracht van betrokken bewoners. Dit kan gezien worden als een opbrengst van het gezamenlijk optrekken in de verschillende werkgroepen. Zo betrekt de gemeente actieve bewoners pro-actiever in het organiseren van een meer structurele dialoog met de wijk in bepaalde opgaven. Een concreet voorbeeld hiervan is de rol die het wijkbedrijf De Middellander heeft gekregen in het planteam bij de herinrichting van de Cleas de Vrieselaan. Het wijkbedrijf organiseert de dialoog met de wijk en draagt mede zorg voor het ontwerp van de laan. Zo is de ontwikkeling van de groenstrook samen met bewoners vormgegeven. Het wijkbedrijf zorgt voor tijdige informatie-uitwisseling en 'bewaakt' het wijkperspectief in het planteam.

De ontwikkeling in de samenwerking laat zien dat er langzamerhand, ook onder een bredere groep ambtenaren, **meer vertrouwen** is gekomen in wat bewoners kunnen en de kracht van de netwerken in Middelland. Dit vertrouwen in de intenties en de capaciteiten (competenties) van de andere partij is geen gegeven en heeft tijd nodig in samenwerkingen. Zo ook in de samenwerking tussen bewoners en ambtenaren. Zoals een ambtenaar aangeeft:

"Maar wat je nu juist wel heel erg ziet is dat ze [...] een paar jaar later zien [...] dat [...] er echt een serieus groot verschil is in hoe mensen daar met ons kunnen samenwerken [...] Dus de eigen kracht die daar zit en dat zie je nu terug en dat zien collega´s van mij nu ook wel." (focusgroep ambtenaren)

Een andere ontwikkeling in de samenwerking, die met het vertrouwen en de reputatie van de netwerken in de wijk te maken heeft, is dat de gemeente nu ook meer proactief naar netwerk-organisaties en spelers in de wijk gaat om via of met hen een wijkgerichte aanpak te ontwikkelen. De **gemeente erkent de kennis en kunde** die bij langdurig betrokken bewoners in het programma ontwikkeld is op het gebied van co-creatie en participatie. Zo worden betrokkenen met de 'MMM-ervaring' gevraagd mee te denken bij andere stadsbrede thema's en ontwikkeling van wijkgerichte aanpakken. Dit gebeurt bijvoorbeeld rondom opgaven waarbij de gemeente de medewerking van de wijk sterk nodig gaat hebben, zoals in de energietransitie en opgaven op het gebied van duurzaamheid. Een bewoner zegt daarover:

"In plaats van, ik chargeer het een beetje: als jij iets wilde in de wijk, dan moet je leuren bij de gemeente voor een project. Nu gebeurt het ook wel eens andersom, dat de gemeente komt: wij hebben een programma wijkgerichte aanpak circulariteit, we hebben geld, maar we hebben geen idee hoe we dat moeten doen. Kunnen jullie ons daarbij helpen […]. Ze komen nu naar jou toe, in plaats van dat jij naar hen moet. Dat is nieuw." (Interview ab11)

6.2 Ontwikkelingen in de interne samenwerking

Het is duidelijk dat de gemeentelijke clusters in het begin erg moesten wennen aan de insteek van het programma en het proces dat zich ontwikkelde. Bewoners de ruimte of zelfs de 'lead' geven en meegaan in allerlei plannenmakerij zonder dat er nog duidelijke kaders waren betekende een radicale omkering van processen en rollen. Hier speelde ook mee dat de gemeentelijke clusters in het nieuwe bestuursmodel dat in 2014 zijn intrede had gemaakt juist veel meer macht hadden gekregen (Drift, 2016; Loorbach e.a., 2016). Terwijl verschillende geledingen binnen de gemeentelijke organisatie (de clusters en de gebiedsorganisatie) en het bestuursmodel (de nieuwe gebiedscommissie) bezig waren te zoeken naar en te strijden voor hun specifieke rol en positie, betekende het experiment dat in Middelland werd aangegaan niet alleen een omkering in beleidsprocessen naar meer wijkgestuurd werken, maar ook een omkering in machtsverhoudingen. Het betekende dat de clusters zich volgens betrokkenen meer in de rol van opdrachtnemer zouden moeten schikken, onder regie van de gebiedsmanager (later 'wijkmanager').

Dit gold tevens voor de stadsmarinier die in een eerder stadium al coalities en plannen had gesmeed rondom de veiligheidsaanpak van de 's Grijvendijkwal. Toen er bestuurlijk ingezet werd op het ruimte geven aan bewoners om hen met plannen te laten komen is dit proces vrij abrupt 'on hold' gezet. Betrokkenen geven aan dat op het moment dat de toezegging gedaan werd dat er budget vrijgemaakt zou worden voor Middelland en dat bewoners daar zelf ook invulling aan konden geven, de vraag gesteld werd wat dan nog de rol van de stadsmarinier zou zijn. Ook de roep om een meer integrale aanpak van de grond te krijgen, vanuit de wijk gestuurd, leidde tot het spoor om de gebiedsmanager een regierol te geven in samenwerking met de gebiedscommissie en de clusters zouden hier dan op aangehaakt moeten worden.

Dit betekende voor de gemeentelijke clusters dus **een enorme omkering in de manier van werken** en de rol waarin ze zich dan zouden moeten schikken. Hier moest aan gewend worden en duidelijk is dat lang niet alle geledingen van de organisatie daar in meegingen. Het beschikbare budget en het bestuurlijke commitment vanuit de burgemeester maakte veel mogelijk. Het zorgde voor middelen om de samenwerking op gang te krijgen, maar ook relatief zelfstandig vanuit het gebied te gaan opereren. Het zorgde ook voor bestuurlijke rugdekking en politieke aandacht. De verbinding naar de gemeentelijke clusters werd – mede hierdoor – vooral ingestoken op het bouwen aan een '**coalitie van bereidwilligen**'. Zoals in de focusgroep met ambtenaren naar voren wordt gebracht:

"Er werd niet altijd aansluiting gemaakt bij de normale hiërarchische figuren binnen de clusters maar er waren mensen in de clusters die erin geloofden. En er waren ook mensen […] die niet meegingen. Dus [vanuit een] coalition of the willing. Als je niet mee wilde? 'Jammer dan. Dan ga ik geen energie in jou stoppen'." (focusgroep ambtenaren)

Ook speelde mee dat in de eerste fase heel erg geïnvesteerd is in het mobiliseren van bewoners en de vorming van werkgroepen. Hierdoor voelden sommige clusters zich inhoudelijk niet op tijd meegenomen. En hing het erg af van de houding en welwillendheid van clusters hoe sterk ze meedraaiden. Het was voor betrokkenen die de bewonersparticipatie en betrokkenheid organiseerden ook zoeken hoe de clusters goed aan te laten haken. Een ambtenaar zegt daarover:

"Ik merkte, […] was gewoon heel goed in het contact met de bewoners en ondernemers en […] vond het soms lastig om die clusters op die opgave te binden. En dat snap ik ook wel, het zijn soms ook logge clusters en dat duurt soms jaren. Maar ik denk dat de clusters ook wel eens ervaarden van ja, het lijken allemaal van die jolige sessies […], dat heel veel beleidsambtenaren dachten van ja, maar wat vraag je nou precies van me? Dat was denk ik ook zoeken […] van hoe formuleer ik die opdracht dan namens die bewoners? En daar is men denk ik gaandeweg ook wel beter in geworden, om veel meer gezamenlijke plannen te schrijven en tot uitvoering te brengen. Maar dat was in het begin ook wel […] een zoektocht." (Interview A5)

Bewoners geven ook aan dat sommige ambtenaren die ze troffen veel bereidwilliger waren dan anderen. Dit sluit aan bij een van de genoemde barrières in de literatuur over de houding van ambtenaren in het succesvol uitvoeren van co-creatie. Zoals in de focusgroep met bewoners naar voren komt:

"Die waren soms stuitend traag en met de voeten in de aarde en dat… Maar je voelt heel duidelijk de spanning binnen de gemeente. Dus dat sommigen die willen maar anderen die eigenlijk niet willen maar moeten. En dat voelde je heel erg." (Focusgroep bewoners)

Het proces in de eerste fase wordt door betrokkenen enerzijds omschreven als organisch, inspirerend en mobiliserend maar anderzijds als chaotisch en onduidelijk. Vooral wat betreft de interne samenwerking binnen de gemeente. Ook voor bewoners was het onduidelijk wie er regie had en hoe breed de gemeentelijke organisatie betrokken en gecommitteerd was aan het programma. Zoals een bewoner het omschrijft:

"er moet toch ergens een soort van overview zijn? Een soort van overkoepelende coördinatie, een bepaalde aansturing? En die werd mij niet duidelijk. Ik kon daar op de één of andere manier voor mezelf geen chocola van maken. […] En dan had je ook nog die mensen […] die dan allemaal van die diensten waren, die zaten meer, dieper in de torens zeg maar. En ik denk: Hoe verhoudt zich dat nou tot elkaar? En dat werd mij absoluut, dat was voor mij één grote chaos." (interview AB9)

Het is duidelijk dat de gemeentelijke organisatie zoekende was hoe dit vergaande experiment van co-creatie nu vorm te geven. Het laat zien dat dit zowel vraagt om energieke en enthousiaste koplopers als om een doordachte strategie om de andere werkwijze en ook de interne samenwerking goed vorm te geven. Co-creatie betekent voor de gemeentelijke organisatie een veranderingsproces. Gaandeweg het programma en vooral in de tweede fase wordt er daarom steeds meer structuur aangebracht in hoe de samenwerking met de clusters te organiseren. Naast de gebiedsmanager die voor veel bewonersbetrokkenheid heeft gezorgd, wordt er een programmanager aangesteld. De programmamanager moest voor een duidelijkere financiële sturing en verantwoording gaan zorgen en daarnaast intern bij de gemeente de inbedding en betrokkenheid gaan verbeteren. Gegeven het budget dat in het programma omging werd dit vanuit de clusters als een belangrijke borging gezien:

"Er moeten spelregels komen, er moet een programmamanager komen, het moet meer gestructureerd worden." (Interview A5)

Ook veranderde de stijl binnen de aansturing van het programma. In de eerste fase was die vooral gericht op het mobiliseren van bewoners, community building en het ruimte geven aan de ideeën en wensen van bewoners. Daarna werd er meer focus gelegd op het betrekken van de gemeentelijke clusters. Dit had enerzijds een financiële insteek, door meer structuur in de begroting en aansturing van middelen te brengen en anderzijds een beleidsmatige insteek door de clusters er inhoudelijk meer en eerder bij te gaan betrekken. Zoals in de focusgroep naar voren kwam:

“Heel veel mensen vinden dat ook lastig […] degenen die daar moeite mee hadden die zochten eigenlijk van hoe past dit in de structuren en in het systeem. Dus die discussie kwam best wel vaak op, op een gegeven moment en toen hebben wij in de fase […] het erover gehad, er moet een programmamanager tussen die gewoon ook echt gewoon zorgt dat de lijn en de organisatie zeg maar verbonden wordt met de wijk en de opgaven die gevraagd worden. Kijken wat er wel en niet kan. En ook het financiële vraagstuk […] want het […] leek een beetje zo van: beste bewoners hier heb je een bulk met geld en kijk maar even wat je ermee doet. Dat was natuurlijk ook niet altijd even handig.” (focusgroep ambtenaren)

Door een wisseling van de wacht in de gebiedsorganisatie veranderde de stijl en focus van het grenzenwerk tussen wijk en gemeentelijke organisatie. Waar de eerste periode meer als ‘radicaal’ getypeerd kan worden - zeker vanuit de gemeentelijke organisatie gezien – om de co-creatieve aanpak van de grond te krijgen en daar ook de ruimte voor te krijgen (en te nemen), komt in de tweede fase meer aandacht en energie te zitten op het naar elkaar toebrengen van de gemeentelijke organisatie naar hetgeen in de wijk ontstaan is. Twee verschillende ambtenaren geven hierover het volgende aan:

“[…] toch wel een beetje naald en draad geweest daarin om dat weer een beetje aan elkaar te hechten. En dat is nooit zonder slag of stoot gegaan. En ook niet optimaal, misschien. Maar dat is wel, in die periode […] is dat wel weer dichter naar elkaar gegroeid, in mijn beleving.” (Interview A3)

“In het begin was er wel heel veel strijd tussen programma en reguliere organisatie. En die heb ik in de tweede fase veel minder ervaren dan in de eerste fase.” (Interview a10)

De uitdaging bleef om een integrale aanpak van de grond te krijgen. Hiervoor is de samenwerking tussen clusters cruciaal. In hoeverre dat geslaagd is geweest, wordt verschillend beoordeeld. De meeste betrokkenen geven aan dat dit veel tijd en energie vergde, maar dat er wel degelijk een meer integrale aanpak van de grond is gekomen dan wanneer de problematiek in Middelland enkel vanuit een veiligheidsbril zou zijn benaderd of niet vanuit co-creatie zou zijn vorm gegeven. Zoals een van de ambtenaren concludeert:

“Dus als je kijkt naar het co-creatie-traject, dan is het integraler geweest, want we hebben meer met de clusters inzet gepleegd en daar zit natuurlijk de meeste inzet van andere clusters. Maar, denk ik wel, dat dat structureler is. Je betaalt misschien meer qua inzet met elkaar, maar je lift Middelland denk ik ook duurzamer op. […] heeft uiteindelijk […] ook voor een opwaartse koers van de wijk gezorgd. […] ik denk dat het samenspel […] interessant is en dat het […] uiteindelijk meer brengt als je een integrale aanpak doet, dat meerdere clusters meedoen en dat je dus ook […] niet alleen die korte klap met, ik noem maar wat, drugsdealers aanpakken, maar juist ook de zorgkant, om die jongeren […] in het gareel te krijgen.” (Interview A5)

Bewoners geven echter wel aan dat het in de samenwerking tussen hun initiatieven, zoals de wijkondernemingen die ontstaan zijn, en de gemeentelijke clusters de praktijk nog altijd weerbarstig is. Bijvoorbeeld in het vinden van de juiste ingang, vorm van financiering of samenwerking met betrekking tot de diensten die zij op een integrale wijze en met de wijk willen vormgeven en uitvoeren.

Ook geven betrokken ambtenaren aan dat hoewel de samenwerking in de loop van het programma beter is geworden, er geen duurzame verandering heeft plaatsgevonden in het omarmen van co-creatie in de verschillende geledingen van de gemeentelijke organisatie. Dit duidt op het achterwege blijven van een structurele gedragsverandering, maar heeft ook te maken met de samenwerking tussen clusters onderling. Zoals een ambtenaar het verwoordt:

“Ja, er was geen echte samenwerking op. […] dat de clusters met elkaar gingen denken: hé, hoe kunnen wij het maximale uit het geld ook halen door… Niet door het te bepalen in de wijk maar om […] je procesregie in te zetten, om te kijken of je het door de wijk, met de wijk voor elkaar zou kunnen krijgen. Maar dat soort activiteit was er niet. Dus op het moment dat we integraal aan het werken waren, ook op zo’n Wijkpaleis, ja, dan moest je iedereen toch wel redelijk bij de haren [erbij] trekken.” (interview A4)

Concluderend kunnen we stellen dat gaandeweg, en vooral in de tweede fase, de samenwerking tussen wijk en gemeentelijke clusters beter is geworden. Ook is daar onder een bredere groep ambtenaren een besef ontstaan dat er op een aantal vlakken goed samengewerkt kan worden met bewoners. Echter lijkt er geen sprake te zijn geweest van een bredere omarming en structurele verandering in het samenwerken met de wijk vanuit de gemeentelijke clusters.

Nieuwe speeltoestellen Johannes de Vouplein, voorjaar 2018.
Een nieuwe inrichting voor het Johannes de Vouplein maakte onderdeel uit van het programma. Samen met bewoners en kinderen uit de buurt is een nieuw ontwerp gemaakt dat prettiger voor de buurt en uitdagender voor de kinderen is.

Fotograaf: Robert Jager

HOOFDSTUK 7

SPANNINGSVELDEN IN HET CO-CREATIEPROCES NADER BESCHOUWD

7. SPANNINGSVELDEN IN HET CO-CREATIEPROCES NADER BESCHOUWD

De eerdere hoofdstukken in dit rapport laten zien dat Mooi Mooier Middelland een aantal duidelijke en mooie opbrengsten heeft opgeleverd voor de wijk. Tegelijkertijd laat de analyse ook een aantal spanningen zien tussen verschillende (publieke) waarden en realiteiten. In dit hoofdstuk zetten we deze spanningsvelden – die als een rode lijn door het programma lopen – uiteen, omdat ze aanknopingspunten opleveren voor de lessen die getrokken kunnen worden voor de toekomst. De spanningsvelden leveren steeds een beeld op van een balanceeropgave, waarbij de gemeente rekenschap moet geven aan verschillende waardes, gedragingen of realiteiten. Op basis van deze spanningsvelden reflecteren we op een aantal belangrijke condities voor een effectief, inclusief en democratisch co-creatieproces.

7.1 Balanceren tussen convergeren en divergeren

Een belangrijk spanningsveld wat zich gedurende de afgelopen jaren heeft voorgedaan in Mooi Mooier Middelland heeft betrekking op de rol van de gemeente en de mate waarin zij de regie nam in het co-creatie proces. De omvang en de aard van het co-creatieproces hebben in Mooi Mooier Middelland geresulteerd in een scala aan partijen met verschillende rollen, verantwoordelijkheden en taken. Op sommige momenten leek het daarbij waardevol om een zo breed mogelijke groep betrokkenen aan te trekken, en verbindingen te leggen tussen verschillende thema's die binnen Mooi, Mooier Middelland werden opgepakt (van veiligheid, leefbaarheid en sociale cohesie tot duurzaamheid en groen).
Met name in fase 1.0 van MMM was er grotendeels sprake van een divergerende strategie, waarbij werd ingezet op een brede betrokkenheid van bewoners, ondernemers en andere partijen in de wijk. Dit leidde tot veel energie en betrokkenheid onder bewoners. Ook ontstond er een breed palet aan ideeën en initiatieven. Maar divergeren heeft ook een schaduwzijde: de analyse toont dat onder verschillende groepen betrokkenen – bewoners, ondernemers en ambtenaren – daardoor ook fragmentatie en een gebrek aan coherentie werd ervaren. Met name het gebrek aan regievoering op 'het grotere plaatje' kwam daarbij ter sprake, waarbij betrokkenen toch blijven kijken naar de gemeente als de partij bij uitstek waar die regievoering dient te liggen.

In fase 2.0 zet de gemeente veel sterker in op convergeren, waarbij er vanuit de clusters binnen de gemeente meer systematische aandacht komt voor de uitvoering van Mooi Mooier Middelland. Deze convergerende strategie leidde enerzijds tot meer slagkracht en exploitatie, maar aan de andere kant ook tot minder oog voor de co-creërende omgeving. Met name bewoners ervaren hier dat de deur meer dicht is gegaan bij de gemeente en zij niet altijd meer welkom lijkten te zijn om mee te beslissen. Wanneer er te weinig oog is voor het regie-proces, leidt dat op termijn tot een lagere bereidheid van bewoners en ambtenaren om aangehaakt te blijven. In de literatuur wordt gewezen op het belang van de houding en bereidheid van ambtenaren als bewoners om co-creatieve samenwerkingsverbanden te starten en uit te voeren. De casuïstiek in Middelland bevestigt dit, maar laat ook zien dat deze houding en bereidheid kan veranderen in de loop der tijd als ook binnen verschillende geledingen van de gemeentelijke organisatie.

Op het juiste moment kunnen afwisselen tussen een convergerende en divergerende stijl is daarmee een belangrijke conditie voor een co-creatie proces waarin betrokkenen aangehaakt *blijven*, maar is in de praktijk uitdagend om te realiseren.

7.2 Innoveren en exploreren versus voortbouwen op bestaande werkwijzen

Een tweede spanningsveld wat consistent in het co-creatie proces terug te zien is het innovatieve en open karakter van het co-creatie proces enerzijds (exploratie), versus de aansluiting op bestaande en meer dwingende structuren en praktijken binnen de gemeente anderzijds (exploitatie). Mooi Mooier Middelland heeft in de beginjaren relatief veel bewoners en ondernemers weten te activeren, waarbij de rol van gebiedsmanagers door iedereen breed werd erkend. Het enthousiasme van de gebiedsmanagers creëerde vertrouwen bij bewoners. Fase 1.0 wordt dan ook gekarakteriseerd door een brede betrokkenheid van partijen, die in brede zin konden meedenken over nieuwe ideeën en concepten voor de wijk.

Tegelijkertijd wordt duidelijk dat in fase 1.0 de gemeentelijke clusters nog niet goed zijn aangehaakt. In de uitvoering van de plannen en besluiten (fase 2.0) loopt men dan ook sterker tegen bestaande structuren en werkwijzen aan binnen de gemeente, die niet langer genegeerd kunnen worden. In de casus Middelland zien we dat de gemeentelijke organisatie in de laatste jaren steeds meer ingebed raakt in het co-creatie proces. Enerzijds is dit een productieve ontwikkeling, omdat op deze wijze meer resultaat geboekt kan worden. Anderzijds zien we dat hierdoor het innovatieve en explorerende karakter van het experiment meer en meer in de knel komt. De relatief vrije experimenteerruimte en de energie zoals dat in fase 1.0 werd beleefd wordt sterker ingeperkt door hiërarchische en politiek-bestuurlijke procedures en regels waar ambtenaren mee te maken hebben in hun werk. De balansopgave voor de gemeente zit hier in het ruimte geven voor exploratie en innovatie enerzijds en het voortbouwen op bestaande structuren en werkwijzen anderzijds (zie ook Gieske e.a., 2020).

De hier geduide spanning sluit ook aan op het tussentijdse rapport van Drift (Schipper en Van Steenbergen, 2017) waarin gesproken wordt van een maatschappelijke logica vanuit de wijk die botst met de beleidslogica vanuit de gemeentelijke organisatie, waarbij de verschillende kokers, procedures en planning – denk aan de processen rondom financiën – de integrale plannen van Mooi Mooier Middelland soms frustreren. Beide logica's hebben hun bestaansrecht en legitimiteit, maar de vraag is hoe beide logica's op een zinvolle manier kunnen aansluiten, zonder dat ze elkaar te veel in de weg zitten of te sterk botsen. Dit vraagt om continue aandacht voor het kunnen vertalen tussen wijk en gemeentelijke organisatie, het kunnen verbinden van personen en netwerken en soms het transformeren van werkwijze en structuren. Dit brengt ons op het volgende spanningsveld.

7.3 Inbedding van co-creatie in wijk en gemeentelijke organisatie: meerzijdig grenzenwerk

Het Mooi Mooier Middelland project laat zien dat verschillende wijkmanagers/gebiedsmanagers met hart en ziel hebben gewerkt aan het co-creatie proces. Bewoners, ondernemers en ambtenaren erkennen de motiverende en faciliterende werkwijze en de open communicatiestijl van deze gebiedsmanagers, die het nodige enthousiasme en betrokkenheid losmaakte in de wijk en ook voor groeiend vertrouwen onder deelnemende bewoners zorgde in de aanpak. Deze verbindende grenswerkers zijn volgens betrokkenen cruciaal geweest voor het succes van Mooi Mooier Middelland, met name op het niveau van het draagvlak en de betrokkenheid van de wijk. De verbinding naar de gemeentelijke organisatie werd in bepaalde fases beduidend minder sterk ervaren. Toen deze zijde van het co-creatieproces meer aandacht kreeg, ging dit gepaard met andere persoonlijkheden en een andere stijl van sturing. In deze periode ervoeren bewoners een groeiende afstand tot de gemeente, waar er binnen de gemeentelijke organisatie juist meer inbedding van het programma werd ervaren.

Dit laat het belang en de uitdaging zien van verbindend grenzenwerk naar beide kanten of 'zijden' van het co-creatie proces: naar de wijk en naar de gemeentelijke organisatie. Ook laat het zien dat het goed verbinden van het co-creatie proces in beide domeinen veelal moeilijk te verenigen is in dezelfde persoon, omdat het – afgezien van ruwweg tijd en middelen – ook om bepaalde persoonlijke competenties en drijfveren vraagt. Het opbouwen en onderhouden van netwerken en relaties in beide domeinen is belangrijk, maar vraagt dus veel tijd en specifieke competenties. Het risico is sterk aanwezig dat een van beide domeinen wordt vergeten of te veel losraakt van het co-creatie proces. Daarbij is tijdens het programma – maar dit gebeurt ook in tal van andere participatietrajecten – te veel geleund op enkele individuen. Naast dat de politieke steun aan co-creatieve projecten fragiel kan zijn, zoals benadrukt in de literatuur, laat de casuïstiek in Middelland zien dat het leunen op enkele ambtelijke sleutelfiguren net zo fragiel kan zijn. Verbindend grenzenwerk betekent daarom dat er een team van grenzenwerkers nodig is om de verbindingen tussen gemeente en wijk te waarborgen voor de lange termijn.

7.4 Uiteenlopende verwachtingen over rollen en het uiteindelijke doel van het co-creatie proces

De analyse laat zien dat MMM echt een begrip is geworden. Sommige bewoners, maar ook betrokken ambtenaren, spreken bijvoorbeeld over vervolgstappen in de zelfsturing en samenwerking met de wijk 'in de geest van MMM'. Toch lijkt Mooi Mooier Middelland verschillende betekenissen te hebben voor verschillende spelers, waarbij de verwachtingen soms sterk uiteenlopen. Dat heeft enerzijds te maken met verwachtingen rondom de dynamiek tussen bewoners en de gemeente, maar anderzijds ook met verwachtingen rondom de uitkomsten en de toekomst van het programma.

De verwachtingen over de dynamiek hebben vooral betrekking op de gelijkwaardigheid tussen bewoners en gemeente. De uitspraak van de burgemeester aan het begin van MMM waarbij de rol van ambtenaren werd geframed als dienend (als 'echte civil servants'), terwijl bewoners in the lead moesten komen, zorgde voor een expliciete democratische ambitie om zeggenschap van bewoners op beleid te vergroten. Het leidde in de praktijk echter ook tot de nodige onduidelijkheid over rollen, verantwoordelijkheden en taken, met name tussen bewoners en de gemeente. Voor sommige bewoners betekende de notie van gelijkwaardigheid tussen bewoners en ambtenaren vooral dat de stem van bewoners en ambtenaren ten alle tijden op gelijke waarde geschat moest worden, terwijl sommige ambtenaren daar anders naar keken, met name gezien hun worsteling met de afstemming van MMM binnen de bredere interne structuren van de gemeente. In de praktijk leidde dit ertoe dat bewoners meer gelijkwaardigheid hadden verwacht tussen gemeente en henzelf, terwijl ambtenaren zelf vooral wijzen op de conflictzijde van deze gelijkwaardige positie (zie ook Schipper en Van Steenbergen, 2017).

Verwachtingen lopen ook uiteen over het 'einde van het programma'. Daar waar ambtenaren geleerde lessen trekken voor soortgelijke toekomstige projecten, zijn actieve bewoners nog steeds bezig met de realiteit van hun eigen wijk en het verder co-creeren om die wijk te verbeteren. Dat brengt spanningen met zich mee, omdat het frustratie oproept bij zowel bewoners ('we staan voor een dichte deur') als voor ambtenaren zelf ('rupsje-nooit-genoeg'). De praktijk van deze casuïstiek toont dus dat het belangrijk is om duidelijk en transparant met elkaar de verwachtingen aan het begin, gedurende maar ook aan het einde van het co-creatie traject helder te krijgen en daarover te blijven communiceren. Het ontwikkelen van een positieve en grote bereidheid van zowel ambtenaren als bewoners in co-creatie heeft daarmee betrekking op een sterkere inzet op verwachtingsmanagement gedurende het hele traject.

7.5 Bestuurlijke steun en ambtelijke inbedding: via de lijn of bovenlangs?

Aansluitend bij de inzichten uit de literatuur, is een belangrijke facilitator voor het succes van het proces de politiek-bestuurlijke steun vanuit de burgemeester geweest: naast het ruime budget voor het experiment dat hij heeft weten vrij te spelen, komt dit vooral in fase 1.0 tot uiting in de korte lijntjes tussen burgemeester en gebiedsteam en de urgentie en voorrang die het programma lang weet vast te houden. Hoewel het programma in deze fase nog niet sterk is ingebed in de gemeentelijke organisatie in bredere zin (bij de clusters), zorgt de politiek-bestuurlijke steun er wel voor dat er meters gemaakt kunnen worden en er een zekere voorrang aan de plannen van de wijk wordt gegeven. Vanaf het moment dat de burgemeester meer naar de achtergrond verdwijnt, komt ook de kwetsbaarheid hiervan aan het licht: de ambtelijke

inbedding loopt achter op de energie in de wijk, en de laatste jaren lijkt de urgentie van MMM verder af te nemen. Het spanningsveld draait hier om het belang van politiek-bestuurlijke inbedding enerzijds voor de slagkracht en het creëren van urgentie voor een dergelijk project, maar anderzijds ook het belang van een goede ambtelijke inbedding voor langere termijn. Vaak wordt de nadruk op een van beide kanten gelegd en kiezen betrokken tussen een route via de top of via de lijn. Voor een enthousiaste start en een duurzame betrokkenheid van zowel bewoners en ambtenaren is beide belangrijk. Niet alleen is bestuurlijke steun fragiel zoals we uit de literatuur weten, maar een bredere ambtelijke inbedding is cruciaal voor de doorgang en uitvoering van plannen. Het is echter een grote uitdaging om over de hele linie betrokkenen in een co-creatie modus te krijgen en te houden. Bestuurlijke steun is daarbij belangrijk, maar niet voldoende voor de lange termijn.

7.6 Programma/projecten logica versus duurzame relaties en lange-termijn resultaten

Tenslotte, is het belangrijk om te constateren dat co-creatie processen zoals in MMM vooral een uitdaging kennen in het opbouwen van een duurzame samenwerking tussen wijk (bewoners) en gemeente. De gemeente werkt immers volgens programma's en projecten die niet los gezien kunnen worden van de politiek-bestuurlijke cyclus en tijdshorizon. Het risico is groot dat deze tijdshorizon en aanverwante sturingsmechanismen van projectmanagement, verantwoording en prestatie-indicatoren de overhand krijgen en dat betrokkenen langzaam meegezogen worden in deze interne logica van de gemeentelijke organisatie. Gezamenlijk plannen maken in de eerste fase is vaak leuk en spannend, omdat er dan ruimte en enthousiasme is. Zodra de uitvoering van start gaat, kan een projectmanagement logica gauw de overhand krijgen (het moet binnen tijd, budget en scope) waardoor de openheid en communicatie met externe betrokkenen vanuit de co-creatie gedachte en werkwijze kan afnemen.

De opgave voor de gemeente is hier om aan de ene kant in het *hier en nu* resultaten te boeken voor Middelland, maar tegelijkertijd ook een basis te leggen voor een duurzame samenwerking en probleemoplossend vermogen voor de toekomst. Het is daarbij cruciaal dat het opgebouwde sociale kapitaal in de wijk wordt gekoesterd. Dit betekent dat de gemeente niet alleen moet focussen op de uitkomsten voor bewoners in het hier en nu, maar ook dient na te denken over hoe men vrijwilligers, kennis en capaciteiten die tijdens het proces zijn aangehaakt en opgebouwd kan borgen voor de langere termijn. De casus laat zien dat de gemeente een faciliterende rol kan spelen in het bouwen en borgen van het sociale kapitaal. Denk aan de rol van de verbindende grenswerkers als ook de sociale infrastructuur die met Huize Middelland tot stand is gekomen.

Concluderend laat de casus Middelland zien dat co-creatie uitdagend is en dat er veel balanceerwerk nodig is vanuit de gemeente om het co-creatie proces tot een succes te maken. Een goede regievoering en de inzet van een team van grenswerkers is belangrijk om een positieve houding en bereidheid van zowel bewoners als ambtenaren te bewerkstelligen. Deze grenswerkers kunnen het co-creatie proces minder kwetsbaar maken, omdat het draagvlak dan niet langer rust op een enkele politieke sponsor of juist op enkele ambtelijke sleutelfiguren. Daarnaast moet er in een eerdere fase al oog zijn voor zowel de innoverende opzet van het proces (het experiment) als voor de verdere aansluiting bij bestaande structuren en regelgeving van de gemeente (exploitatie). De complexiteit van dit balanceerwerk toont ook het belang van goede en constante communicatie met betrokkenen: zowel over het proces als de uitkomsten van het programma dienen verwachtingen te worden uitgesproken. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op deze en aansluitende lessen die we kunnen trekken uit de casus.

HOOFDSTUK 8

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Inleiding

In 2015 is de gemeente Rotterdam samen met bewoners en ondernemers van de wijk Middelland een omvangrijk en langdurig experiment aangegaan, onder de naam 'Mooi Mooier Middelland'. Bewoners en ondernemers kregen van de gemeente de ruimte om het voortouw te nemen in het vormgeven aan een visie en wijkverbeterplan voor Middelland. In samenwerking met de gemeente is dit wijkverbeterplan concreet gestalte gegeven. Voor het programma had de gemeente 7 miljoen euro gereserveerd voor de periode 2016-2018. Vervolgens is het veelzijdige programma doorgegaan: betrokken bewoners, ondernemers, wijkpartners en de gemeente hebben vanaf 2019 de co-creatie verder bestendigd en doorontwikkeld. Dit samenwerken aan de wijk, door de burgemeester en betrokkenen aangeduid met de term 'co-creatie', heeft geleid tot de ontwikkeling van allerlei fysieke plekken in de wijk als ook tot de betrokkenheid van een groot aantal bewoners en ondernemers.

In 2023 loopt het programma Mooi Mooier Middelland formeel af, en vanuit de gemeente gezien ontstond daarmee de wens om tot een evaluatie te komen. Het doel van het programma was niet alleen om de complexe problematiek in de wijk op het gebied van veiligheid, leefbaarheid en sociale vraagstukken aan te pakken, maar ook om dit op een andere, vernieuwende wijze te doen. Met name door dit vanuit een brede groep bewoners te doen die meer betrokkenheid en zeggenschap zouden krijgen over de aanpak van de wijk. De evaluatie van het programma heeft daarom ook een belangrijke lerende functie: wat kunnen we van deze aanpak leren voor de toekomst? Hoe organiseer je een proces van co-creatie, hoe bereik je een bepaalde mate van betrokkenheid en inclusie en hoe kan met een dergelijke aanpak een effectieve samenwerking tot stand komen tussen gemeente en bewoners? Kortom, heeft het programma bijgedragen aan meer collectief probleemoplossend vermogen en hoe dan? In dit slothoofdstuk geven we antwoord op de 2 vragen die centraal stonden in dit rapport, namelijk:

Op welke wijze heeft de samenwerking tussen wijkbewoners en gemeente in het programma Mooi Mooier Middelland bijgedragen aan de realisatie van publieke waarden, met specifiek aandacht voor een sterkere wijkdemocratie en een beter ontwikkeld collectief probleemoplossend vermogen van de gemeentelijke organisatie en wijkbewoners om meer integraal en wijkgericht te opereren?

En: Welke lessen voor wijkgestuurd en wijkgericht werken in co-creatie met bewoners kunnen hieruit worden gedistilleerd?

In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op de opbrengsten van Mooi Mooier Middelland. Deze opbrengsten zijn vertaald in termen van de realisatie van publieke waarden, zodat er recht wordt gedaan aan zowel inhoudelijke opbrengsten (die gericht zijn op de ervaren problematiek in de wijk) alsmede het proces van co-creatie, waarbij er aandacht is voor concepten zoals de democratische inbedding van het programma en het inclusie-vraagstuk. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk zoomen we in op de geleerde lessen voor co-creatie met bewoners in wijkgericht en wijkgestuurd werken: daarbij is er specifiek aandacht voor de context van Mooi Mooier Middelland alsmede voor het bredere programma Wijk aan Zet, waar de gemeente de komende jaren verder op inzet.

8.2 De impact van Mooi Mooier Middelland: opbrengsten voor de wijk

Uit de evaluatiestudie blijkt dat de impact van Mooi Mooier Middelland op de wijk op verschillende manieren tot uiting komt. De meest zichtbare opbrengst voor de wijk zijn **de fysieke verbeteringen** die mede dankzij het programma MMM zijn gerealiseerd. Alle betrokkenen zijn over het algemeen positief over de winkelstraat en de verschillende parken en pleinen die zijn opgeknapt en gerealiseerd, maar ook over kleinere restauraties aan gevels en de aanleg van diverse zebrapaden en groen in de buitenruimte. Volgens de meeste betrokkenen is er gedurende het programma ook een meer integrale werkwijze tot stand gekomen. Zo is de aandacht voor het veiligheidsvraagstuk vanaf het begin verbreed naar belangrijke aanpalende vraagstukken in de wijk en heeft dit voor een bredere verbetering van de wijk gezorgd (bijv. op het vlak van leefbaarheid en sociale controle). Ook geven diverse ambtenaren aan dat de samenwerking met bewoners ervoor heeft gezorgd dat zij een duidelijker inzicht hebben gekregen in de uitdagingen die er binnen de wijk bestaan en de specifieke context veel beter meegenomen kan worden. De interne samenwerking tussen de verschillende clusters blijft echter een worsteling om goed van de grond te krijgen.

De fysieke verbeteringen hebben in de ogen van bewoners, ondernemers en ambtenaren geleid tot een mooiere en aantrekkelijkere uitstraling van de wijk, waarbij er ook sprake is van een **verbetering van de veiligheidsbeleving** op deze plekken. De fysieke verbetering en inrichting van bepaalde publieke pleinen draagt bij aan meer interacties tussen bewoners en meer ervaren sociale controle. Deze plekken worden nu volgens betrokkenen meer gebruikt door verschillende bewoners. Op verschillende plekken wordt er minder overlast ervaren in de wijk. Dit gevoel van betrokkenen wordt grotendeels bevestigd door de wijkprofieldata, die een toename laten zien in de waardering van bewoners van a) de aantrekkelijkheid van de wijk (gebouwen en huizen) en b) de aanwezigheid van gebruiksgroen (plekken om te spelen, sporten of picknicken).

Daarnaast is het belangrijk om ook te markeren dat complexe problematiek rondom veiligheid en leefbaarheid zich moeilijk laten beteugelen. Ervaren drugsoverlast, maar ook agressief rijgedrag blijft een belangrijke bron van **onveiligheidsbeleving** in Middelland. Deze twee indicatoren van veiligheid scoren, net als in de aangelegen wijk Nieuwe Westen, alleen maar slechter in vergelijking met 2014. Verschillende respondenten geven aan dat dit problemen zijn die niet of zeker niet helemaal met een wijkprogramma op te lossen zijn, maar op wijk-overstijgend niveau spelen. Het is onduidelijk of de ervaren verbeteringen in de wijk op de lange termijn blijven bestaan. Sommige betrokken ambtenaren en bewoners uiten dan ook hun zorgen over de duurzame positieve effecten voor de wijk gezien de complexe aard rondom veiligheid en leefbaarheidsproblematiek in Middelland. Continue aandacht voor de leefbaarheid en veiligheid in de wijk is daarom belangrijk om in de wijkaanpak mee te nemen, met de kanttekening dat dit niet alleen op wijkniveau opgelost kan worden.

Een tweede belangrijke opbrengst van Mooi Mooier Middelland heeft betrekking op **de sterkere verbindingen** die ontstaan zijn tussen bewonersgroepen en tussen actieve bewoners en de gemeente. Als platform van samenwerking heeft MMM bijgedragen aan het **sociaal kapitaal** in de wijk. Dit betreft zowel een versterking van het netwerk van actieve bewoners en de verbinding tussen hen, als ook tussen verschillende bewonerscollectieven. Er is volgens betrokkenen meer communicatie en contact ontstaan tussen diverse groepen bewoners, maar **ook tussen bewoners en andere partijen** zoals welzijnsinstellingen en corporaties, die door MMM de weg beter naar elkaar hebben gevonden. Zo worden problemen in de directe leefomgeving sneller gemeld en is er vanuit andere partijen ook meer waardering en erkenning van de inbreng van bewoners en ondernemers. Daarnaast leidde de uitwisseling tussen bewoners en gemeente– ook al verliep deze niet altijd soepel – ertoe dat er meer interactie en dialoog is ontstaan, waarbij beide partijen in de loop der jaren de weg naar elkaar beter vonden. Daarbij heeft de lokale herkenbaarheid (door bijvoorbeeld de inzet van de werkgroep Buurtpower) en het veelvuldige direct contact met vertegenwoordiging vanuit de gemeente (denk aan de wijkmanagers, maar ook de accounthouders vanuit de clusters) voor meer laagdrempeligheid gezorgd voor bewoners om contact te zoeken, informatie te delen en relevante input te leveren.

Illustratief voor de rijkere sociale infrastructuur in de wijk en tussen wijk en gemeente is het succes van Huize Middelland (een collectief van 13 bewonersgroepen). De inmiddels 15 verschillende locaties in de wijk worden door vrijwel alle betrokkenen genoemd als belangrijkste winst van het programma Mooi Mooier Middelland, omdat het grote aanbod aan activiteiten heeft geleid tot meer contact, kennisuitwisseling, (h)erkenning en toenadering tussen bewoners en professionals. Het diverse aanbod aan activiteiten sluit aan op verschillende wensen en

behoeftes vanuit de wijk. Daarbij zorgde de (digitale) infrastructuur van Huize Middelland voor verschillende cross-overs van initiatieven in de wijk, wat bij heeft gedragen aan het probleemoplossend vermogen van de wijk - om op lokale problemen en behoeftes in de wijk snel en goed te kunnen inspelen. Er is een vrij hecht netwerk ontstaan van bewoners en professionals die elkaar weten te vinden, en daardoor ook in staat zijn zich te kunnen richten op overstijgende complexere vraagstukken (zoals welzijn, leefbaarheid of duurzaamheid) in de wijk. De sterkere verbindingen in de wijk zorgen er daarbij ook voor dat ambtenaren een duidelijker inzicht hebben gekregen in de uitdagingen die er binnen de wijk bestaan en gevoed worden door de kennis, kunde en creativiteit van bewoners en ondernemers in het vormgeven van een aanpak op deze vraagstukken.

Een laatste belangrijke opbrengst van Mooi Mooier Middelland ligt in het verlengde van de sterke sociale infrastructuur van de wijk, namelijk het toegenomen **eigenaarschap** die betrokkenen binnen MMM ervaren in relatie tot de wijk. Met name in de beginjaren (fase 1.0) zien we dat het programma geleid heeft tot een collectief bewustzijn onder bewoners en ondernemers dat de wijk 'van hen' is en zij daar verantwoordelijkheid in nemen en opeisen. Mooi Mooier Middelland – en het enthousiasme en de energie die de wijkmanager(s) wisten los te maken in de wijk - was daarmee een belangrijk ingrediënt voor meer gemeenschapsvorming ('community building'), waarbij bewoners een steeds sterkere mate van trots, identificatie en energie ervoeren voor de wijk. Voorbeelden zijn het gevoel van trots wat het Johannes de Vouplein teweegbracht bij betrokken bewoners, maar ook de crowdfunding die heeft plaatsgevonden voor het Wijkpaleis en de ontwikkeling van het Wijkbedrijf de Middellander, die door bewoners is opgericht om een duurzamere ontwikkeling van de wijk na te streven en de zelfsturing van de wijk verder vorm te geven en te stimuleren.

Wat betreft eigenaarschap en betrokkenheid plaatsen we wel een kritische noot rond **het inclusievraagstuk**. Mooi Mooier Middelland heeft een grote groep bewoners en ondernemers weten te mobiliseren en een behoorlijke groep ook langdurig weten te betrekken en in stelling gebracht. Betrokken bestuurders vanuit het stadhuis, ambtenaren, leden van de gebiedscommissie en andere betrokken bewoners hebben daarbij sterk ingezet op een brede participatie vanuit de wijk: de diversiteit aan participatiemogelijkheden, variërend van formeel tot speels en creatief, moesten leiden tot een lagere drempel voor kwetsbare groepen in de wijk om mee te denken, mee te beslissen en mee te doen. Denk aan de knikkertafels, communicatie via de Middelland Post en social media, de lotingen en huisbezoeken, maar ook de ontwikkelde 'toolkit' van de werkgroep BuurtPower. Hoewel deze inspanningen hebben geleid tot meer openheid en een breder bereik van bewoners, blijft de kern van langdurig betrokken bewoners relatief homogeen in termen van opleidingsniveau en sociaal-culturele kenmerken. Een belangrijke kritische noot vanuit betrokkenen is dan ook dat het vooral de systeemvaardige bewoners zijn die het programma hebben gevormd en gekneed. De bevindingen bevestigen de weerbarstige praktijk van co-creatie processen waarin het aantrekken van bewoners met een diversiteit aan leefwereldsferen heel uitdagend is.

Bovenstaande impact van Mooi Mooier Middelland toont een aanzienlijke bijdrage van het programma in termen van verbeterde leefbaarheid (fysiek), sociaal kapitaal, probleemoplossend vermogen en eigenaarschap in de wijk. De analyse laat echter ook zien dat MMM niet alleen maar een succesverhaal was, maar gepaard gaat met een aantal kritische noten over het verloop van de samenwerking en de organisatie van het programma. De kritische geluiden gaan bovenal over **de duurzaamheid van de samenwerking tussen gemeente en bewoners** en daarmee ook het gezamenlijk vormgeven aan een wijkaanpak waarin de zeggenschap van bewoners en continuïteit van initiatieven geborgd is. Deze kritische kanttekeningen zijn belangrijk, omdat het programma niet alleen in het leven is geroepen om de complexe inhoudelijke problematiek in de wijk aan te pakken, maar ook om een grote groep bewoners zeggenschap te geven en het programma democratisch in te bedden.

Hoewel fase 1.0 vooral een periode is van veel energie en bevlogenheid vanuit burgemeester, gebiedsmanager(s) en bewoners, raakten een deel van de bewoners in fase 2.0 steeds meer teleurgesteld in het verloop van het programma. Het is uitdagend om

de energie en dynamiek die in ontstaan was vast te houden. Ook speelde de uitdaging om de gemeentelijke organisatie (de clusters) meer betrokken te krijgen en op deze wijze ook tot een goede uitvoering van de projecten te komen in samenwerking met bewoners. In fase 2.0 wordt er een andere koers gevaren vanuit de gemeente. Van een periode van divergeren in fase 1.0 wordt er in fase 2.0 meer ingezet op convergeren. Waar de eerste periode meer als 'radicaal' getypeerd kan worden - zeker vanuit de gemeentelijke organisatie gezien – om de co-creatieve aanpak van de grond te krijgen en daar ook de ruimte voor te krijgen (en te nemen), komt in de periode daarna meer aandacht en energie te zitten op het naar elkaar toebrengen van de gemeentelijke organisatie naar hetgeen in de wijk ontstaan is. Het gevolg hiervan is dat enerzijds de clusters meer aangehaakt raken, wordt in de beleving van de meest actieve bewoners ook meer teruggegrepen op bestaande reflexen en bureaucratische patronen van de gemeente. De coronapandemie en de lockdowns in de periode 2020-2022 bemoeilijkte bovendien het contact, zowel tussen bewoners als tussen gemeente en bewoners.

Gaandeweg ontstaan er **uiteenlopende verwachtingen** van bewoners en gemeenten: daar waar de gemeente in de laatste jaren vooral bezig is met de laatste hand leggen en de afronding van het programma, is de kerngroep van actieve bewoners bezig met een verdere bestendiging van de samenwerking en een verdere ontwikkeling van hun zeggenschap in hun relatie tot de wijk en de gemeente. Daar waar ambtenaren spreken over minder scepsis en 'een kentering in hun denken over bewonersbetrokkenheid', is een groot deel van de langdurig betrokken bewoners juist teleurgesteld in een – in hun ogen – terugtrekkende beweging van de gemeente.

Tenslotte: de kritische noten wat betreft het verloop en uitkomsten van het programma Mooi Mooier Middelland geven dus vooral te denken over de duurzaamheid van de samenwerking en de werkwijze die ontstaan is: de opgebouwde relaties en verbindingen tussen bewoners en gemeente. Ondanks de successen die geboekt zijn met het programma MMM, maakt de *samenwerking* tussen gemeente en bewoners ergens toch ook de indruk van een nachtkaars die uitdooft.

Hoewel er in bepaalde projecten in de wijk wordt voortgebouwd op de samenwerking met actieve bewoners, wordt er op programmaniveau afgebouwd. Daar waar ambtenaren spreken over minder scepsis en 'een kentering in hun denken over bewonersbetrokkenheid', is een groot deel van de langdurig betrokken bewoners juist teleurgesteld in een – in hun ogen – terugtrekkende beweging van de gemeente. Het is onduidelijk wat de impact hiervan is op de lange termijn relatie tussen bewoners, de wijk Middelland en de gemeente. Hetzelfde geldt voor het succes van Huize Middelland: de verbindingen en cross-overs in de wijk worden geprezen, maar men is ook bezorgd over de duurzaamheid ervan als de financiële steun van de gemeente vanaf 2026 mogelijk wordt stopgezet.

Deze kritische kanttekeningen geven tegelijk handvatten voor het formuleren van een aantal lessen van Mooi Mooier Middelland voor co-creatie met bewoners en specifiek in relatie tot Wijk aan Zet.

8.3 Geleerde lessen: blik achteruit en vooruit

Het programma Mooi Mooier Middelland wordt formeel in 2023 afgesloten door de gemeente. De impact voor de wijk, bewoners en gemeente zijn hiervoor geduid. Wat zijn nu de belangrijkste geleerde lessen vanuit het programma, en wat betekent dit voor het programma Wijk aan Zet, dat ook gericht is op zowel co-creatie met bewoners als wijkgestuurd werken.

Les 1: Gedeelde regievoering door de wijk en de gemeente

Een eerste les vanuit het programma MMM is dat de gemeente en de wijk nog meer kunnen inzetten op gezamenlijke regie-voering van het programma. Fase 1.0 van het programma wordt door betrokkenen gekenmerkt door een organische, chaotische maar ook een energierijk proces waarin bewoners, ondernemers en gemeente gezamenlijk komen tot planvorming. Tegelijkertijd is er veel onduidelijkheid over regels en kaders waarbinnen gewerkt wordt. Fase 2.0 staat meer in het teken van convergeren en uitvoering, waarbij er sprake is van een sterkere

ambtelijke inbedding en een strakkere regievoering: dat verschaft enerzijds meer duidelijkheid en overzicht, maar leidt ook tot minder enthousiasme en energie bij een deel van de betrokkenen bewoners. Het is belangrijk dat de gemeente in toekomstige co-creatie processen samen met vertegenwoordigers en spelers in de wijk een strategie ontwikkelt over de regievoering: enerzijds is het belangrijk om overzicht en enige vorm van sturing te houden over het 'grotere plaatje', het huidige wijkakkoord zogezegd, en het overzicht van wat er op heel veel plekken in de wijk gebeurt. Anderzijds is het belangrijk om ruimte te geven aan initiatieven vanuit de wijk en die ook te stimuleren. Hierbij is het belangrijk om helderheid te krijgen hoe die initiatieven aansluiten bij het grotere geheel. Dit draagt immers bij aan een breder gedeeld eigenaarschap van de wijk.

Ook een gezamenlijke communicatiestrategie is hier een belangrijk onderdeel van. MMM laat zien dat een proactieve communicatiestrategie die gedeeld wordt met bewoners verschil kan maken. De communicatiestrategie die vooral in de beginjaren werd gevoerd in MMM laat zien dat het hierbij niet alleen gaat om het verspreiden van informatie. De 'branding' van het programma en het 'merk' Mooi Mooier Middelland heeft een enthousiasmerende en aanzuigende werking gehad. Dit kan een krachtige tool zijn om met bewoners te ontwikkelen en herkenbaarheid en betrokkenheid te versterken.

Les 2: Meebeslissen over middelen: de waarde van participatief begroten

Het succes van MMM is voor een deel toe te wijzen aan de middelen die expliciet bestemd waren voor het co-creatie proces. Bewoners kregen daadwerkelijk een grote stem in het besluiten over de besteding van een aanzienlijk budget. Dit droeg bij aan de ontwikkeling van een gevoel van eigenaarschap onder bewoners. Het creëerde betrokkenheid en verantwoordelijkheid.

Een veelvuldig gehoord kritiekpunt op participatieprocessen is dat bewoners uiteindelijk weinig invloed hebben kunnen uitoefenen of dat het onduidelijk is wat hun participatie nu heeft opgebracht. Dit is in het programma MMM duidelijk niet het geval. En het feit dat er een aanzienlijk budget is vrijgemaakt om de plannen vorm te geven en uit te voeren met bewoners speelt hier een belangrijke rol. De gemeente borduurt hier al op door in bijvoorbeeld het experiment van participatief begroten dat in Bospolder-Tussendijken is opgezet. Het belang van het goed inregelen van zowel het proces als het budget als het gaat om bewonersparticipatie wijst ook meteen op een risico voor Wijk aan Zet. Daar komen we in de volgende paragraaf op terug.

Niet alleen werden bewoners intensief betrokken in de vormgeving van de plannen, maar in MMM werden zij ook intensief betrokken in de uitvoering. Dit hield o.a. in dat bewoners en organisaties uit de wijk als professionals relevante diensten of klussen konden uitvoeren voor het programma. Ze werden hiermee nog sterker mede-eigenaar van de uitvoering. Duidelijk werd dat het van cruciaal belang is om heldere regels en afspraken over de aansturing en inkoop te maken, omdat het risico anders groot is dat hier onenigheid over komt. Dat is in MMM ook gedaan. Het op deze wijze vormgeven aan co-creatie in de uitvoering had een versterkend effect op een efficiënte besteding van middelen, omdat enerzijds bewoners kritisch meekeken op de besteding van schaarse middelen in hun wijk en anderzijds er ook meer structurele inzet vanuit professionele bewoners gerealiseerd kon worden.

Les 3: Succesvolle co-creatie vereist samenwerking op verschillenden niveaus en integraal: meerzijdig grenzenwerk in teamverband

In het verlengde van bovenstaande, laat de casuïstiek van Middelland ook zien dat het programma soms te veel leunde op de kwaliteiten van enkele individuen (denk aan de gebieds- of wijkmanager) en niet breder was ingebed in de interne organisatie van de gemeente. Ook zagen we dat – mede daardoor – het programma in bepaalde fases te veel op afstand stond van de interne gemeentelijke organisatie en in andere fases losraakte van de netwerken in de wijk. Een logisch gevolg van het te veel rusten op de schouders van enkele enthousiaste verbinders: aandacht voor zowel het opbouwen en onderhouden van netwerken en relaties in de wijk als inbedding (en daarmee slagkracht) van het programma binnen de gemeentelijke organisatie kost enorm veel tijd en energie. Bovendien vraagt het om specifieke kwaliteiten en leiderschapsstijlen (Van Meerkerk en Edelenbos, 2018). Een

belangrijke les vanuit Mooi Mooier Middelland is het belang van een team van 'verbindende grenswerkers' die, vanuit gemeentelijk perspectief gezien, 'binnen' en 'buiten' goed weten samen te brengen. Verbinders die in staat zijn om netwerken in de wijk te mobiliseren en de energie in de wijk los te brengen, maar die ook voldoende ingebed en verbonden zijn met de interne netwerken en afdelingen (clusters) binnen de gemeentelijke organisatie.

Meerzijdig grenzenwerk richt zich op het schakelen, vertalen en verbinden van verschillende logica's: die van het wijkperspectief en de logica van maatschappelijke netwerken enerzijds en het gemeentelijk perceptief en de logica van de gemeentelijke organisatie anderzijds. Beide logica's hebben hun eigen legitimiteit, hun eigen dominante waarden en hun eigen bestaansrecht. En ook binnen deze perspectieven en logica's zijn er verschillende deelperspectieven en logica's aan te wijzen (denk aan verschillende bewonersgroepen binnen het wijkperspectief en denk aan de verschillende clusters en domeinen binnen de gemeentelijke organisatie).

Het is cruciaal voor het succes van co-creatie met bewoners dat er structureel verbindingen en vertaalslagen worden gemaakt naar beide zijden van de 'grens' tussen organisatie en de wijk, tussen systeem en leefwereld. Hoewel dit in sommige fases van het programma – mede door de inzet van wijkmanagers – goed is gelukt, kwam deze verbinding op andere momenten stroever en langzamer tot stand. Dit team van grenswerkers zou in ieder geval moeten bestaan uit ambtenaren die met een voet in de wijk en een voet in de gemeentelijke organisatie staan, maar kan ook aangevuld worden met bewoners en ondernemers die met hun ervaring in beide werelden goed uit de voeten komen. De wijkMT's die nu gevormd worden bieden hiervoor perspectief. Een belangrijke les vanuit deze evaluatie is om in de wijkMT's de samenwerking met de clusters goed vorm te geven. Dit zou idealiter in een constellatie plaatsvinden waarin ook de samenwerking tussen de clusters onderling geborgd is (zie ook Koopman e.a., te verschijnen).

Les 4: Structurele verandering? Borg het leren van co-creatie

Het programma MMM heeft duidelijke resultaten opgeleverd voor de wijk. Ook hebben veel ambtenaren geleerd van het co-creëren met bewoners. Het is echter de vraag in hoeverre deze kennis en kunde beklijft. Een stap verder gaat nog de vraag of de organisatie er structureel door veranderd is. Hier valt het nodige op af te dingen. Een les die we hieruit kunnen trekken is hoe de organisatie kan leren van dit soort programma's. Co-creatie met bewoners geeft een prikkel om de gemeentelijke clusters bijvoorbeeld beter met elkaar te laten samenwerken: onderling en met de wijk. Hoe kan de organisatie van dit experiment leren? Wat betekent het voor bestaande structuren, regels, rollen en werkwijzen? Het experiment levert niet alleen meerwaarde voor de wijk wat betreft resultaten die opgeleverd zijn, maar kan ook de organisatie helpen te transformeren naar een meer responsieve overheid. Hiervoor is het belangrijk dat er bij de vormgeving, uitvoering en afronding van dit soort experimenten nagedacht wordt over hoe de organisatie hier breder van kan leren en hoe dit leren verankerd kan worden.

Les 5: Vormgeven aan een gezamenlijke communicatiestrategie en transparantie

Een vierde les vanuit het programma Mooi Mooier Middelland heeft betrekking op de ervaren transparantie en de kwaliteit van de communicatie gedurende het co-creatie proces. De analyse laat zien dat betrokkenen met name in de beginjaren veel waardering hadden voor de open communicatie over plannen en activiteiten: de verschillende werkgroepen speelde een cruciale rol in het informeren van de eigen netwerken binnen de wijk. Gaandeweg ontstaat er echter meer onduidelijkheid over spelregels en kaders waarbinnen bewoners en ondernemers mogen opereren, evenals over de doorstroming van informatie. Met name het financiële plaatje achter de plannen en besluiten van MMM is moeilijk te volgen voor bewoners. Hierdoor ontstond er op sommige momenten in de tijd een sentiment van een gemeente die weinig communiceert en niet transparant is over wat er speelt.

Een belangrijke les voor de toekomst van vergelijkbare co-creatie processen is dat er voldoende aandacht is voor de communicatie naar betrokkenen toe. Zoals eerder aangegeven kan het vormgeven aan een gezamenlijke communicatiestrategie hier behulpzaam zijn. Het hangt samen met een betere regievoering op informatie en het overzicht houden op wat er speelt binnen de subgroepen en initiatieven (zie les 1). De gemeente kan er daarbij niet van uitgaan dat de interne logica van de organisatie (en de implicaties daarvan voor plan- en besluitvorming) direct duidelijk is, maar moet voortdurende de ambtelijke logica vertalen naar een maatschappelijk logica. Maar het vraagt daarnaast ook aandacht voor verwachtingsmanagement, niet alleen aan het begin van het traject (over rollen en verantwoordelijkheden), maar ook naar het einde toe van het traject (over de uitkomsten en de toekomst). De data laten bijvoorbeeld zien dat waar ambtenaren het project aan het afronden zijn en lessen trekken over de waarde van bewonersparticipatie voor toekomstige projecten, een kleine kerngroep van bewoners nog steeds bezig is met de realiteit van de eigen wijk en het verder brengen van het gedachtegoed dat tijdens MMM is ontstaan over zelfsturing van de wijk in samenwerking met de gemeente. Dat brengt spanningen met zich mee, omdat het frustratie oproept bij zowel bewoners ('we staan voor een dichte deur') als bij ambtenaren ('rupsje-nooit-genoeg metafoor'). De Middelland casuïstiek toont daarmee het belang van duidelijk en transparant communiceren over de mogelijkheden gedurende maar ook aan het einde van het co-creatie proces.

Les 6: Belang van toewijding en aandacht van ambassadeurs vanuit bestuur, wijk en gemeente

Een van de meest typerende kenmerken van het programma Mooi Mooier Middelland is de energie die het programma wist los te maken in de wijk. Bewoners en ondernemers beschrijven de bijeenkomsten, sessies en andere activiteiten – met name in de beginjaren - met veel enthousiasme en plezier: dit had vooral te maken met de toegewijde gebiedsmanagers en actieve bewoners die deze energie in de wijk wisten los te maken en om te zetten in betrokkenheid en een gevoel van eigenaarschap bij bewoners. Ook bij de gemeente leefde het programma in de beginjaren sterk bij een '(kleine) coalitie van welwillende ambtenaren' die zich committeerde aan het programma en er veel energie in staken. Dat geldt ook voor de burgemeester, die met zijn gezag en middelen de bewoners in de lead zette en daarmee urgentie creëerde voor de co-creatieve aanpak. De energie en commitment van de burgemeester, gebiedsmanagers en een groep ambtenaren – verspreid over verschillende clusters binnen de gemeente – is cruciaal voor het slagen van een dergelijke aanpak. De casuïstiek Middelland toont dat eigenaarschap van alleen bewoners niet voldoende is: het is net zo belangrijk dat er een breder commitment en betrokkenheid van ambtenaren is om het programma succesvol te maken. De les is hier dat er aandacht moet zijn voor een 'gedeeld eigenaarschap' van zowel bewoners en ambtenaren, die duurzaam aangehaakt blijven en met bijzondere toewijding een sterke bijdrage leveren aan het slagen van co-creatie.

Lessen voor Wijk aan Zet

Bovenstaande lessen zijn belangrijk voor wijkgericht werken in co-creatie met bewoners. Met Wijk aan Zet krijgen Rotterdammers meer invloed op wat er gebeurt in hun wijk: het idee is dat de 39 gekozen wijkraden met bewoners en partners in de wijk meedenken en meebeslissen over wat hun wijk nodig heeft. Wijk aan Zet is niet vergelijkbaar met het specifieke karakter van het programma Mooi Mooier Middelland, maar kan desalniettemin lering trekken uit de afgelopen 8 jaar van co-creatie tussen wijk, bewoners, en gemeente. Welke lessen kan Wijk aan Zet nu specifiek meenemen in de verdere ontwikkeling van het wijkgericht en wijkgestuurd werken de komende jaren?

Een belangrijke les vanuit de casuïstiek in Middelland is dat er – met name in fase 1.0 – een positieve energie en betrokkenheid was vanuit de wijk zelf. De wijkmanagers wisten bewoners te enthousiasmeren, wat uiteindelijk leidde tot meer draagvlak en eigenaarschap vanuit de wijk. In de interviews met betrokkenen komt er over Wijk aan Zet een ander sentiment boven drijven: met name bewoners zien het concept van Wijk aan Zet vooral als "een feestje van de gemeente". Het is belangrijk dat de gemeente aandacht heeft voor deze beeldvorming en duidelijker de rol en het initiatief vanuit de wijk onderstreept. Mooi Mooier Middelland laat zien dat goede communicatie over de verwachting cruciaal is: voor Wijk aan Zet betekent dit dat er werk aan de winkel is om het gevoel van gedeeld eigenaarschap nu al te stimuleren

aan het begin van het proces. Richting de betrokken bewoners in de wijk Middelland is het belangrijk dat de gemeente nagaat welke aspecten van co-creatie verloren dreigen te raken in de samenwerking nu het programma MMM vanuit gemeentelijk perspectief ten einde is. Het is belangrijk om daarover goed te communiceren ofwel een manier te vinden om het commitment dat er ten tijde van MMM was in de samenwerking op een andere manier vorm te geven. Voor de betrokken bewoners in de wijk Middelland voelt het programma Wijk aan Zet als een 'stapje terug' in het co-creatie proces, omdat het onduidelijk is wat precies de speelruimte en invloed gaat zijn van bewoners.

Een tweede belangrijke les voor Wijk aan Zet destilleren we uit het succesverhaal van Huize Middelland: dit collectieve netwerk van 13 bewonersinitiatieven is gecreëerd vanuit bestaande netwerken in de wijk. Door deze aansluiting op de bestaande sociale infrastructuur konden er ook cross-overs ontstaan tussen initiatieven. Het doel van Wijk aan Zet is er opgericht om de samenwerking in en met de wijk structureel te verbeteren. Om hiertoe te komen is het belangrijk om goed in kaart te brengen welke bewonersinitiatieven er al zijn in de verschillende gebieden ('mapping'), en hoe men vanuit de wijkraden kan inspelen en samenwerken met deze bestaande netwerken. Een ander element in het succes van Huize Middelland lag in de verschillende fysieke plekken in de wijk waar de wijk (bewoners/ondernemers) gebruik van konden maken. Deze fysieke plekken vormden centrale plekken in de wijk waar dialoog en activiteit konden plaatsvinden. Voor Wijk aan Zet kunnen de wijkhubs hier een soortgelijke belangrijke rol spelen, maar is het de vraag of ze allemaal in dezelfde mal moeten passen of dat er goed ingespeeld kan worden op de kenmerken en kansen die er in de wijk liggen.

Een derde les voor Wijk aan Zet heeft betrekking op verwachtingsmanagent: zoals hierboven geschetst is het belangrijk voor bewoners, ondernemers en ambtenaren om aan het begin, gedurende en aan het einde van traject zicht te hebben op wat er van elkaar wordt verwacht. Anders dan Mooi Mooier Middelland, hebben de wijkraden weinig eigen budget te besteden noch is er een stip op de horizon wat betreft de tijdslijn van de aanpak. Dit is een niet te onderschatten risico van het programma. Het gevaar ligt op de loer dat er onduidelijkheid gaat ontstaan over waar de wijkraden dan over gaan en waar ze – in samenwerking met het wijkteam – dan echt invloed op hebben en hoe dit geborgd is (zie ook EUR rapport Van Buuren e.a., 2022). Het wijkakkoord moet als een belangrijk sturend programma gaan dienen wat betreft het wijkgestuurd werken vanuit de clusters. De vraag is of de samenwerking met de clusters hiertoe ook goed wordt ingericht; of daar voldoende capaciteit, aandacht en middelen voor worden vrijgemaakt. De complexe interne logica van samenwerking op het niveau van clusters, wijkraden en wijkmanagers vergt dat ambtenaren op al deze niveaus voldoende ingebed zijn in de wijk en binnen de gemeente om structureel verbindingen te leggen aan beide zijden van de grens tussen organisatie en wijk, tussen systeem en leefwereld.

Afsluitende reflectie

Het programma Mooi Mooier Middelland laat zien dat het mogelijk is om samen met gemeente en bewoners de handen ineen te slaan en tot zichtbare verbeteringen in een wijk te komen. Het laat ook zien dat de wijk een levendig forum biedt om als bewoners met elkaar na te denken over wat er nodig is en hoe dat bereikt kan worden. De wijkdemocratie is meer dan een bestuurlijk wensbeeld. Het wordt door talloze Rotterdammers daadwerkelijk doorleefd en gepraktiseerd.

Dat gaat – uiteraard zouden we bijna zeggen – niet zonder horten en stoten en aan beide kanten is het moeilijk om de 'hele organisatie' en de 'hele wijk' hierin mee te krijgen. Er valt nog genoeg te leren over het organiseren van dit soort processen van co-creatie. Dit rapport bevat belangrijke lessen die daarbij als handvatten kunnen dienen. Op tal van vlakken is het een kwestie van balanceren en onvermijdelijk ontstaan er frustraties en gaan er zaken mis. Ook co-creatie is mensenwerk. Misschien moeten we wel zeggen: mensenwerk in het kwadraat.

Dit mensenwerk leidt zoals gezegd echter wel tot een mooie oogst. Tegelijk laat deze evaluatie zien dat succes ook om onderhoud vraagt. Te makkelijk

is de gedachte dat met een gerichte, tijdelijke impuls een wijk er weer bovenop geholpen kan worden. En natuurlijk is het een loffelijk streven om na verloop van tijd als overheid weer een stapje terug te doen en te kijken waar elders juist een schepje erbovenop moet. Maar juist daar waar sprake is van weerbarstige problemen en onderliggende oorzaken die zo mogelijk nog ingewikkelder zijn, is het van belang om de aandacht juist niet al te zeer te laten verslappen en te borgen dat datgene wat is bereikt, ook wordt gecontinueerd.

Dat is meteen ook de belangrijkste les die we uit dit onderzoek trekken. Het is van het grootste belang dat dit soort programma's de status van buitenboordmotor ontstijgen en daadwerkelijk leiden tot duurzame verandering. Met andere woorden: een programma als MMM is pas echt geslaagd als het *transformatief* is en de bestaande organisatie anders achterlaat dan dat het die aantrof. Op dat punt valt nog het meeste af te dingen op het resultaat van MMM. Hoewel ambtenaren uit verschillende geledingen veel geleerd hebben van het programma, is een structurele verandering in werkwijze om co-creatie effectief en integraal van de grond te krijgen minder goed uit de verf gekomen.

De komst van Wijk aan Zet kan alleen slagen als die duurzame verandering in de organisatie wel plaatsvindt: als wijkgericht en wijkgestuurd werken daadwerkelijk over de volle breedte als sturingsprincipes worden omarmd. Niet als technocratische principes om ambtelijke inzet te alloceren en te sturen, maar als een dynamisch proces waarbij de wijk en de gemeentelijke organisatie in dialoog zijn en blijven over wat de wijk nodig heeft en hoe dat het beste kan worden gerealiseerd met oog voor de capaciteiten en netwerken in de wijk.

REFERENTIES

Aboutaleb, A. (2016a, 24 juni). *Brief aan commissie Veiligheid, Organisatie en Financiën*. rotterdam.raadsinformatie.nl. Geraadpleegd op 11 november 2022, van https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/3898143/1

Aboutaleb, A. (2016b, maart 11). *Collegebrief over Mooi, Mooier Middelland*. Geraadpleegd op 10 november 2022, van https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/3200384/1

Agger, A., & Tortzen, A. (2022). 'Co-production on the inside'–public professionals negotiating interaction between municipal actors and local citizens. *Local Government Studies*, 1-20.

Ansell, C., & Torfing, J. (2021). Co-creation: The new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, *49*(2), 211-230.

Blijleven, W., & van Hulst, M. (2021). Encounters with the organization: how local civil servants experience and handle tensions in public engagement. *Local Government Studies*, 1-25.

Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing public participation processes. *Public administration review*, *73*(1), 23-34.

Desmet, E. (2016). *Mooi, Mooier Middelland: bewoners, ondernemers en gemeente bundelen kracht in co creatie*.

Desmet, E., Dingemanse, B., & Reutelingsperger, R. (2019). *We gaan door!: Mooi, Mooier, Middelland 2019-2024*.

Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance*, 18(1), 111-134.

Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (Eds.). (2016). *Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in public governance*. Edward Elgar Publishing.

Edelenbos, J., van Meerkerk, I., & Schenk, T. (2018). The evolution of community self-organization in interaction with government institutions: Cross-case insights from three countries. *The American Review of Public Administration*, 48(1), 52-66.

Edelenbos, J., van Schie, N., & Gerrits, L. (2010). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy Sciences*, 43, 73-94.

Gemeente Rotterdam (OBI). *Wijkprofiel* 2014-2016-2018-2020-2022. Geraadpleegd januari 2023, van https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2022/rotterdam

Gieske, H., George, B., van Meerkerk, I., & van Buuren, A. (2020). Innovating and optimizing in public organizations: does more become less?. *Public Management Review*, 22(4), 475-497.

Hiba, A. (2017). *Toegang tot co-creatie, een kwestie van instituties*. Afstudeerscriptie Masteropleiding Bestuurskunde. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Igalla, M., Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2020). What explains the performance of community-based initiatives? Testing the impact of leadership, social capital, organizational capacity, and government support. *Public Management Review*, 22(4), 602-632.

Karré, P. M., & Van Meerkerk, I. (2019). *Samen werken aan de wijk. Een bestuurskundige reflectie op de relatie tussen wijkcoöperaties en gemeente in Rotterdam*. Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

De Middelland Post (2015-2018). *Mooi Mooier Middelland*. Edities 1-14, Rotterdam.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Nederhand, J. (2021). Evaluating the Role of Government Collaboration in the Perceived Performance of Community-Based Nonprofits: Three Propositions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(4), 634-652.

Nederhand, J., Van Der Steen, M., & Van Twist, M. (2019). Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: a typology. *Local Government Studies*, 45(2), 219-240.

OBI, Onderzoek en Business Intelligence Gemeente Rotterdam (2016). *Evaluatie van de voorbereiding en start van de pilot Wijkgestuurd werken*.

Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). Public value creation by cross-sector collaborations: A framework and challenges of *assessment*. *Public administration*, 93(3), 715-732.

Pierce, J. L., Kostova, T., & Dirks, K. T. (2003). The state of psychological ownership: Integrating and extending a century of research. *Review of general psychology*, 7(1), 84-107.

Schipper, K., & Van Steenbergen, F. (2017). *Laveren in Middelland. Tussentijdse evaluatie Mooi Mooier Middelland.* Dutch Research Institute for Transition (DRIFT), Erasmus Universiteit Rotterdam.

Torfing, J., Ferlie, E., Jukić, T., & Ongaro, E. (2021). A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. *Policy & Politics*, 49(2), 189-209.

Van Buuren, M.W., I. van Meerkerk, K.A. Schipper, F. van Steenbergen & F. al Faidi. (2022). *Sterker door strijd? De wijk, de stad en de Rotterdammer - vier jaar democratische innovatie in de Maasstad.* Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Dutch Research Institute for Transition (DRIFT).

Van Meerkerk, I. (2019). Top-down versus bottom-up pathways to collaboration between governments and citizens: reflecting on different participation traps. In: Kekez, A., Howlett, M. & Ramesh, M. (Eds.). *Collaboration and Public Service Delivery: Promise and Pitfalls*, Pp. 149-167. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2014). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3-24.

Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). *Boundary spanners in public management and governance: An interdisciplinary assessment*. Edward Elgar Publishing.

Van Schaik, H. (2013, 5 juni). *Aanmelding actualiteitenraad: overlast Middelland en Oude Westen*. rotterdam.raadsinformatie.nl. Geraadpleegd op 10 november 2022, van https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/710200/1

Van Steenbergen, F., Buchel, S., Schipper, K., & Loorbach, D. (2017). *Een maat op de wijk. Evaluatie van de pilot Wijkgestuurd werken in Rotterdam*. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1), 103-124.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public management review*, 17(9), 1333-1357.

Website Graafflorisstraat.nl. (2015, 24 juni). *Republiek Middelland – wat doen we met 6 miljoen voor de wijk?* Geraadpleegd op 13 november 2022, van https://www.graafflorisstraat.nl/2015/06/republiek-middelland-wat-doen-we-met-6-miljoen-voor-de-wijk/

GOVLAB010
STURING IN VERANDERING.

Erasmus University Rotterdam

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences

Gemeente Rotterdam