

WERK AAN DE WIJK

Lessen uit wijkprogramma's voor de Rotterdamse
wijkdemocratie



GOVLAB010
STURING IN VERANDERING.

Erasmus
University
Rotterdam
Erasmus


Gemeente
Rotterdam

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting 4

1. Inleiding 6

2. Inzichten uit voorgaand onderzoek 7

3. Een eerste verkenning (fase 1) 9

4. De verdieping: drie lessen uit
wijkprogramma's (fase 2)..... 12

5. Reflectie op bestuursmodel 16

Literatuur 20

Bijlage 21

COLOFON

Titel: Werk aan de Wijk: lessen uit wijkprogramma's voor de Rotterdamse wijkdemocratie

Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences,
Department of Public Administration and Sociology.

In opdracht van: rayondirecteur Monique van Hoof. In samenwerking met Gert Jongeneel en
Elin Waning-Dedert.

Juni 2023

Auteurs: Dr. Hans Joosse, Erasmus Universiteit Rotterdam
Manon Koopman MSc, Erasmus Universiteit Rotterdam
Jacky Verhulst MSc, Erasmus Universiteit Rotterdam
Mike Holleman MSc, Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof.dr. Arwin van Buuren, Erasmus Universiteit Rotterdam

GOVLAB010

GOVLAB010 is een samenwerkingsverband van de Gemeente Rotterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam.
In GOVLAB010 wordt praktijkgericht onderzoek uitgevoerd naar organisatievraagstukken binnen de Gemeente
Rotterdam: op wetenschappelijke basis, kritisch en reflectief, maar ook toepasbaar en ontwerpgericht.

Contact

joosse@essb.eur.nl, vanbuuren@essb.eur.nl
www.govlab010.nl

Vormgeving: [PanArt communicatie en mediadesign](#)

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.



SAMENVATTING

Met ingang van 2022 zijn er 39 wijkraden in Rotterdam, die democratisch gekozen worden door bewoners van de wijk en bedoeld zijn als brug tussen de wijk en de gemeente. Naast de plannen die wijkraden (en daarvoor gebiedscommissies, wijkcomités) zelf maken, zijn er de afgelopen jaren in verschillende wijken ook andere programma's opgesteld en uitgevoerd, zoals wijkprogramma's of buurtverbeterplannen. De Gemeente Rotterdam, specifiek de rayondirectie van het cluster Dienstverlening, stelt zich de vraag wat er geleerd kan worden van deze wijkprogramma's en hoe deze lessen benut kunnen worden bij het werken met de huidige wijkakkoorden en de bredere beweging Wijk aan Zet. Wat zijn de lessen uit het werken met wijkprogramma's? En wat betekenen deze voor het huidige bestuursmodel en de interactie tussen stad en wijk? Hieronder geven we een samenvatting van de inzichten uit het onderzoek.

Lessen uit het werken met wijkprogramma's Wijkprogramma's vragen om toegewezen ('dedicated') capaciteit

Voor de voortgang en daarmee ook het succes van een wijkprogramma is het belangrijk dat er iemand is gelegitimeerd en vrijgesteld om een trekkersrol te vervullen. Gezien het drukke takenpakket van de wijkmanager is het raadzaam om een toegewezen projectleider op deze rol te zetten met voldoende tijd en financiële middelen om diens taken uit te kunnen voeren. Werken met wijkprogramma's vraagt om duidelijke toewijzing van personen, tijd en geld. Het is geen extraatje dat zich gemakkelijk laat combineren met alle andere taken van ambtenaren in wijken en clusters.

Effectief samenwerken vraagt om integraliteit op sleutelposities

Een goede samenwerking in, tussen en met de clusters is fundamenteel voor een effectief wijkprogramma. Het complexe werkveld tussen clusters en wijken stelt hoge eisen aan personen met verschillende functies in dit spanningsveld (gebiedsaccounthouder, gebieds-regisseur, wijkmanager). Het is daarom belangrijk dat

wijkmanagers en vertegenwoordigers van clusters over de juiste vaardigheden en capaciteiten beschikken om hun functie goed in te kunnen vullen. Deze posities zijn essentieel bij het organiseren van goede samenwerking die niet alleen sectorale belangen, maar ook het gezamenlijke belang van clusters, wijkmanagers en bewoners dient.

Betrekken van bewoners vraagt om een passend plan en doel per wijk

Er bestaat geen kant-en-klare oplossing als het op participatie aankomt. Iedere wijk vraagt om een aanpak die afgestemd is op de bewoners en de specifieke context. Volledige representativiteit van bewoners is onmogelijk en misschien ook niet noodzakelijk. De grote vraag voor betrokken ambtenaren is: hoeveel samenwerking met bewoners vinden we haalbaar en noodzakelijk? Wat is daarin de behoefte van bewoners? Hoe definiëren we of er voldoende draagvlak is? Hier lijken de wijken op dit moment geen helder antwoord op te hebben. Het antwoord op dit soort vragen vormen de kaders voor een passende participatie-aanpak in de betreffende wijk.

Reflectie op het huidige bestuursmodel Breng capaciteit en toewijding in lijn met de Wijk aan Zet ambities

In het welslagen van wijkprogramma's is capaciteit in brede zin (bemensing, tijd en geld) een belangrijke factor gebleken. Taak en middelen horen bij elkaar. Zonder voldoende capaciteit kan een taak niet goed worden uitgevoerd. In het huidige bestuursmodel is dit met name van toepassing op de posities van wijkraad en wijkmanagers. De beweging "Wijk aan Zet" wil de invloed van lokale volksvertegenwoordigers vergroten, maar daar moeten ook de juiste middelen aan gekoppeld worden. Op dit moment lijkt de financiële structuur achter te lopen op de Wijk aan Zet-beweging. De vraag is of een wijkakkoord niet gepaard moet gaan met wijkgeld. Voorstelbaar is om dit budget in handen te leggen van een samenwerkingsverband met wijkmanagers en clustervertegenwoordigers, zoals een wijk-MT.

Organiseer een plek voor samenwerking tussen en met clusters

Wijkprogramma's zijn gebaat bij een goede samenwerking tussen wijkmanagers en programmaleiders enerzijds en clustervertegenwoordigers anderzijds, maar ook tussen clusters onderling. Bij het vaststellen en uitvoeren van wijkakkoorden is het zaak dat clusters zoeken naar een gezamenlijk belang in de wijk en niet slechts hun 'eigen' acties uit het wijkakkoord selecteren en realiseren. In dat laatste geval is het risico dat de acties van clusters los van elkaar in de wijk landen en daar niet goed op elkaar afgestemd zijn. Een duidelijke samenwerkingsstructuur is daarbij behulpzaam: een gremium waarin per wijk clustervertegenwoordigers, wijkraad en wijkmanager zitting hebben (zoals het wijk-MT) en als expliciete taak hebben om gezamenlijk uitvoering te geven aan het wijkakkoord. Essentieel is dat alle personen gelegitimeerd en bevoegd aan tafel zitten en dat duidelijk is wie welke beslissingsbevoegdheid heeft.

Investeer in de professionaliteit van wijkraadsleden

In dit onderzoek, maar ook in eerdere onderzoek "Sterker door Strijd?" hebben respondenten hun zorg geuit over de capaciteit van de wijkraden. Er wordt veel van hen verwacht, om 'oren en ogen van de wijk' te zijn, participatie te organiseren en netwerken op te bouwen. Zelfs voor geoefende ambtenaren zijn dit netelige vraagstukken. Dat is het zeker voor bewoners die hierin niet zijn opgeleid. Cruciaal is daarom dat er geïnvesteerd wordt in training van wijkraadsleden en dat kennis en hulpmiddelen op het gebied van participatie aan hen beschikbaar wordt gesteld (zoals ook aan ambtenaren).

Overdenk de relatie tussen wijkprogramma's en wijkakkoorden

In een aantal wijken bestaan wijkprogramma's en wijkakkoorden naast elkaar. Dit kan de suggestie wekken dat een wijkakkoord 'slechts' de basis is en dat er pas echt serieuze aandacht is voor een wijk als er ook een wijkprogramma is. In dat geval wordt de werking van het wijkakkoord ondermijnd door er allerlei andere plannen op na te houden, vaak met meer geld, tijd en bestuurlijk commitment. Het opgeven van wijkprogramma's en uitsluitend met wijkakkoorden werken kent óók risico's.

Immers, hoe wordt dan recht gedaan aan de behoefte (en soms noodzaak) om tijdelijk extra inzet te plegen op specifieke vraagstukken in bepaalde wijken? Oók kan het stoppen met bestaande wijkprogramma's worden ervaren als een terugtrekkende beweging van de gemeente (zie het onderzoek naar [Mooi Mooier Middelland](#)). Belangrijk is om onder ogen te zien wat er verloren gaat met wijkprogramma's, hoe dat wel of niet wordt opgevangen en hoe bewoners daarin worden gekend.

Het kan geen kwaad om zorgvuldiger en voorzichtiger te zijn met wijkprogramma's en deze alleen in te zetten met een sterke onderbouwing en legitimatie (bijvoorbeeld via vaststelling door de gemeenteraad). Dit moet samen opgaan met het door-ontwikkelen van het instrument wijkakkoord, zodat het een stevige basis wordt van samenwerking tussen gemeente en (gekozen) bewoners en andere partijen in de wijk. Daarvoor moet het wijkakkoord méér worden dan "een wensenlijstje uit de wijk" dat in stukjes bij verschillende clusters wordt neergelegd. Idealiter ontwikkelt het wijkakkoord zich tot het vehikel waarin stedelijke opgaven én wijkbehoeften bij elkaar komen, verwerkt in een meerjarig plan waaraan de gemeente zich (ook financieel) committeert.

Maak werk van het verhelderen van de grenzen in het bestuursmodel

Een bestuursmodel functioneert alleen goed als de grenzen van de onderdelen in het model goed zijn begrepen. In gesprekken met wijkmanagers en clustervertegenwoordigers blijkt dat er veel verwarring is over de posities van wijkraden, wijkmanagers en clusters in het bestuursmodel: wie doet wat, wie heeft welke verantwoordelijkheid en bevoegdheid? Het is belangrijk om in structuren zoals het Wijk-MT deze grenzen te bespreken en te verhelderen.

Tot slot, wijkgericht werken is meer dan een structuur optuigen; het is een veranderproces dat om een lange adem vraagt. Neem de tijd voor dit leerproces en gebruik de lessen hieruit voor de transformatie van de organisatie.

1. INLEIDING

De afgelopen jaren heeft de Gemeente Rotterdam veel aandacht besteed aan de lokale wijkdemocratie. Er zijn ingrijpende veranderingen doorgevoerd: van gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités tot weer alleen de wijkraden sinds maart 2022 (Van Buuren et al., 2022). Met ingang van 2022 zijn er 39 wijkraden in Rotterdam, die democratisch gekozen worden door bewoners van de wijk en bedoeld zijn als brug tussen de wijk en de gemeente. In het kader van Wijk aan Zet (WaZ) hebben deze 39 raden een *wijkakkoord* voorbereid. Dit wijkakkoord vormt de basis van de samenwerking tussen wijk en gemeente, waarin vast wordt gelegd wat er in de wijk moet gebeuren. De wijkraad is medeverantwoordelijk voor het schrijven van dit akkoord, geeft advies over participatie bij dit akkoord en monitort het wijkprogramma (Gemeente Rotterdam, 2022).

Naast de plannen die wijkraden (en daarvoor gebiedscommissies, wijkcomités) zelf maken, zijn er de afgelopen jaren in verschillende wijken ook andere programma's opgesteld en uitgevoerd, zoals wijkprogramma's of buurtverbeterplannen, waarbij het initiatief meer aan de gemeentelijke kant lag. In wijkprogramma's, zoals Mooi, Mooier Middelland of Veerkrachtig Bospolder-Tussendijken, werd of wordt gedurende langere tijd gewerkt aan een set van vraagstukken in de wijk, in samenspraak met bewoners, vaak voorzien van een eigen budget en vaak ook van bestuurlijk commitment. Buurtverbeterplannen, zoals Schiebroek-Zuid of Pupillenbuurt, focussen zich meestal op een beperkt aantal concrete doelen en activiteiten (zie ook Sollie, 2022). In beide gevallen is er sprake van een gerichte aanpak voor een specifieke wijk waarbij samen-gewerkt wordt tussen clusters, wijkmanagers, bewoners en partijen in de wijk. Hierna zullen we spreken van 'wijkprogramma's' als verzamelnaam voor dit soort plannen.

De Gemeente Rotterdam, specifiek de rayondirectie van het cluster Dienstverlening, stelt zich de vraag wat er geleerd kan worden van deze wijkprogramma's en hoe deze lessen benut kunnen worden bij het

werken met de huidige wijkakkoorden en de bredere beweging Wijk aan Zet. Wat zijn belangrijke elementen van het werken met een wijkprogramma die ook in het huidige bestuursmodel geborgd moeten worden? Het is zaak om de praktische wijsheid die in allerlei wijkprogramma's door de jaren heen is ontwikkeld te boekstaven, zeker nu het wijkakkoord de standaard is geworden en Wijk aan Zet de ambitie. Het doel van het onderzoek is dus tweeledig. Als eerste stellen we ons de vraag:

Wat zijn de organisatorische randvoorwaarden voor een effectief wijkprogramma?

Vervolgens maken we de vertaling naar wijkakkoorden en Wijk aan Zet:

Welke lessen bevatten de wijkprogramma's voor het werken met wijkakkoorden en de beweging Wijk aan Zet?

In dit onderzoek beschrijven we de perspectieven van betrokkenen bij wijkprogramma's en buurtverbeterplannen op bovenstaande vragen. Voor de lessen uit het wijkprogramma Mooi Mooier Middelland verwijzen we naar het [onderzoek](#) vanuit GOVLAB010 dat recent is afgerond (Van Meerkerk e.a., 2023). In voorliggend onderzoek kijken we naar een breder palet aan wijkprogramma's. Een belangrijke opmerking is dat dit onderzoek met name het ambtelijke perspectief beschrijft (alleen bij de Pupillenbuurt zijn twee bewoners gesproken in hun rol als buurtproject-leider). We voorzien dit ambtelijke perspectief van een kritische wetenschappelijke reflectie. In het onderzoek hebben we een trechteraanpak gehanteerd. We starten met een brede verkenning van veel verschillende wijkprogramma's (fase 1) en analyseren daarna een kleiner aantal wijkprogramma's in de diepte (fase 2). In deze notitie beschrijven we de resultaten van het onderzoek, waarbij we steeds aangeven hoe we te werk zijn gegaan.

2. INZICHTEN UIT VOORGAAND ONDERZOEK

Om op zoek te kunnen gaan naar de randvoorwaarden voor effectieve wijkprogramma's is het noodzakelijk om even stil te staan bij inzichten uit eerder onderzoek. We richten ons hierbij op de volgende thema's: de wrijving tussen lokale en stedelijke bestuursstructuren, de responsiviteit van clusters, samenwerking tussen en met clusters (Van Buuren, van Meerkerk, Schipper, van Steenbergen, Al Faidi, 2022) en de verschillende posities die bewoners kunnen hebben in samenwerking tussen overheid en bewoners (Van Meerkerk, 2019).

Onderzoek naar het bestuursmodel

Het Rotterdamse bestuursmodel is de laatste jaren verschillende keren veranderd. Het onderzoek "Sterker door strijd?" (Van Buuren e.a., Erasmus Universiteit Rotterdam, 2022) richt zich op de democratische innovaties in Rotterdam in de periode 2018-2022. Onderdeel van deze lerende evaluatie was een vooruitblik op WaZ. Eén van de observaties in het onderzoek betreft "*klein binnen groot*" (p. 48), wat verwijst naar de wrijving tussen referentiekaders, afwegingscriteria en agendasetting van lokale structuren enerzijds ("klein") en stedelijke structuren anderzijds ("groot"). In deze dynamiek tussen wijk en stad nemen de gemeentelijke clusters vaak de lead bij het organiseren van participatie, terwijl ze tegelijkertijd een beperkte responsiviteit tonen richting wijkgerichte opgaven. Bovendien is er zelden de mogelijkheid om als wijk "*samenwerking met clusters af te dwingen*" (Van Buuren et al., 2022, p.35).

Onderzoek naar bewonersparticipatie

Een ander verwant concept aan onze onderzoeksvraag is bewonersparticipatie. Onderzoek van Van Meerkerk (2019) geeft een overzicht van de belangrijkste inzichten over de inrichting, succes- en faalfactoren in burgerparticipatie. Er bestaan diverse vormen van betrokkenheid van bewoners. Waar er soms sprake is van 'schijninspraak' door

bewonersparticipatie, vooral in de vorm van informatievoorziening richting bewoners, bestaan er ook vormen waar burgers medeontwerper of uitvoerder zijn van lokale initiatieven (Van Meerkerk, 2019). Een belangrijk motief voor (lokale) overheden binnen deze benadering is het verhogen van de publieke acceptatie van een (lokale) overheid door bewoners. Het belangrijkste motief voor bewoners om mee te doen aan dit type participatie is het beïnvloeden van beleid (van Meerkerk, 2019). De belangrijkste motieven van overheden en bewoners, publieke acceptatie en beleid beïnvloeden, kunnen met elkaar in strijd zijn als een overheid bevreesd is voor het verliezen van invloed. Als verwachtingen over het beïnvloeden van beleid hoog zijn, zijn vormen van participatie met weinig daadwerkelijke invloed juist schadelijk voor de publieke acceptatie (Van Meerkerk, 2019).

Van Meerkerk (2019) somt een aantal succesfactoren op, waarvan er drie in deze paragraaf worden besproken. Een eerste voorwaarde is voldoende aandacht voor verwachtingsmanagement. Om teleurstelling en onvrede te voorkomen is het van belang dat overheden vanaf het begin helder en transparant communiceren wat de rol van bewoners is. Hiermee kan een mismatch van verwachtingen voorkomen worden. Een tweede voorwaarde gaat een stap verder: het borgen van invloed op (beleids-) beslissingen van deelnemende bewoners is belangrijk om tot werkelijke participatie te komen. In dit licht wordt een derde voorwaarde genoemd, namelijk dat deelnemers niet alleen invloed hebben, maar ook de capaciteiten hebben om te 'engageren' met de beslissingen (Van Meerkerk, 2019). Een belangrijke capaciteit is het hebben van voldoende achtergrondkennis over het beleidsterrein waar beslissingen over genomen worden. Overheden kunnen deelnemers hierin ondersteunen door actief bij te dragen aan de kennis van deelnemer.

Concluderend zien we dat een aantal factoren van invloed zijn geweest op het succes van het Rotterdamse bestuursmodel. De frictie die kan ontstaan in het geval “*klein binnen groot*” (Van Buuren et al., 2022, p.48) wordt duidelijk waargenomen als er wordt ingezoomd op soms de beperkte responsiviteit van clusters op wijkgerichte opgaven en de beperkte mogelijkheid om samenwerking af te dwingen. Dit lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met de voorwaarde voor succesvolle burgerparticipatie zoals het borgen van invloed van burgers op beleidsbeslissingen of uitvoering. In dit onderzoek zullen we zien in hoeverre dit ook in het geval van de wijkprogramma’s geldt.

3. EEN EERSTE VERKENNING (FASE 1)

Dit hoofdstuk beschrijft onze verkenning van een groot aantal wijkprogramma’s, op basis van documentstudie en gesprekken met trekkers van deze plannen. We zijn op zoek gegaan naar inzichten over organisatorische randvoorwaarden die essentieel zijn voor een effectieve uitvoering van wijkprogramma’s. Eerst leggen we uit hoe we te werk zijn gegaan.

Methode

In deze fase van het onderzoek maakten we een grove scan van een groot aantal wijkprogramma’s. We zijn begonnen met een korte vergelijkende documentstudie naar elf wijkprogramma’s in verschillende wijken binnen de gemeente Rotterdam.¹ Vervolgens hebben we acht van de deze elf wijkprogramma’s geselecteerd op basis van looptijd, omvang en doelen voor nadere analyse in de vorm van focusgesprekken, zie tabel 1. Van elk wijkprogramma hebben we de “trekker” gesproken. Onder trekkers verstaan we ambtenaren die werkzaam zijn (geweest) als wijkmanager of projectleider bij de genoemde wijkprogramma’s in de rol van leider of eigenaar. We hebben hen gesproken in twee groepen (focusgroepen), met als doel om in korte tijd zoveel mogelijk inzicht te krijgen in factoren die de effectiviteit van het wijkprogramma versterken ofwel belemmeren. We hebben twee verschillende momenten georganiseerd om iedereen de kans te geven om een keer te kunnen aansluiten, ieder uniek wijkprogramma is dus een keer gerepresenteerd geweest in een focusgroep.

1 Eerste globale opzet analyse wijkprogramma’s (intern document), (juli, 2022).

Tabel 1. Wijkprogramma’s in fase 1

Wijkprogramma
Plan van aanpak Veilig Beverwaard
Buurtverbeterplan Schiebroek-Zuid
Buurtverbeterplan Pupillenbuurt
Programma Mooi, Mooier Middelland
Plan van aanpak beter oud Crooswijk
Uitvoeringsprogramma Kleine Kernen
Programma Veerkrachtig BoTu (Bospolder-Tussendijken)
Verbeterplan Mathenesse aan de Maas

Zoals in de inleiding al is benoemd, worden er verschillende benamingen gebruikt, zoals plan van aanpak, (buurt)verbeterplan en wijkprogramma’s. De verschillen in benaming wijzen deels op daadwerkelijke verschillen in de aanpak: bottom-up versus top-down, bredere scope versus beperkte scope, enzovoorts. Voor de leesbaarheid en herkenbaarheid is deze notitie gekozen voor de term wijkprogramma’s als verzamelnaam.

Organisatorische randvoorwaarden

Hieronder bespreken we de belangrijkste inzichten uit fase 1. Een volledig overzicht van informatie uit fase 1 is te vinden in de bijlage.

De eerste randvoorwaarde die bepalend is voor het verloop en de effectiviteit van een wijkprogramma is de **aanleiding** van het plan. In de verkenning zien we dat er sprake is van een grote diversiteit aan aanleidingen. We maken hierbij onderscheid tussen een aanleiding vanuit de wijk, een aanleiding vanuit de gemeente of een gedeelde aanleiding van wijk en stad samen. Een directe aanleiding vanuit de wijk zien

we bijvoorbeeld als er sprake was van een incident, zoals de ontmanteling van een drugslab in de Pupillenbuurt waardoor bewoners zich verenigden. In andere gevallen wordt een probleem in een wijk direct geagendeerd door een bestuurder, vaak naar aanleiding van een incident zoals in de Beverwaard waar de burgermeester in actie kwam na een dodelijk steekincident. In andere wijken zien we dat de aanleiding bestond uit een cijfermatige analyse, zoals een lager dan gemiddelde score op de fysieke, sociale en veiligheidsindex in oud-Crooswijk of een verhoogde instroom van kwetsbare bewoners in Schiebroek-Zuid. In deze wijkprogramma's neemt de gemeente vaak het initiatief. Een bijzonder wijkprogramma in deze context is de kleine kernen aanpak, waarbij er een structurele wens voor meer maatwerk in stedelijk beleid in een programma is gegoten. Het type aanleiding (wijk, gemeente, of gezamenlijk) wordt door de respondenten niet specifiek als faal- of succesfactor ervaren, maar lijkt wel sterk bepalend voor het verloop van het plan en heeft gevolgen voor andere randvoorwaarden, zoals de bestuurlijke betrokkenheid.

In de analyse komt sterk naar voren dat **bestuurlijke betrokkenheid** van bestuurders, zoals de burgemeester of wethouders, een succesfactor is voor een wijkprogramma. Deze bestuurlijke betrokkenheid kan in de aanleiding gewaarborgd worden, maar ook in andere fases van het project, zoals in de Beverwaard. Hier was de burgemeester niet alleen betrokken bij het opstellen van het actieplan Veilig Beverwaard, maar is hij ook tijdens de looptijd van het plan betrokken gebleven door zo goed mogelijk op de hoogte te zijn. Het lijkt van belang te zijn dat een wijkprogramma ten minste op het netvlies van bestuurders staat. Als dit niet het geval is, zoals in Crooswijk wordt ervaren, kan het lastiger zijn om tijd en middelen te vinden. De focusgroepen tonen aan dat voldoende bestuurlijke betrokkenheid urgentie creëert bij betrokken partijen, zoals de clusters maar ook externe partijen zoals de politie, wat de effectiviteit van een wijkprogramma ten goede komt.

Een andere voorwaarde voor een effectief wijkprogramma is het hebben van voldoende **capaciteit en bevoegdheid**. De respondenten schetsen een beeld waarin een *“toegewijd persoon of team”* met voldoende beschikbare tijd, meestal in de vorm van een projectleider, belangrijk is om het wijkprogramma aan te blijven jagen. Een voorbeeld hiervan is het kernteam met projectleider bij Veerkrachtig BoTu of het programma in Beverwaard. Bij afwezigheid van projectleiders komen de plan- of programmaverantwoordelijkheden vooral bij wijkmanagers terecht. Dit komt de uitvoeringskracht meestal niet ten goede, omdat de wijkmanagers onvoldoende tijd hebben om beide rollen te vervullen. Nauw hiermee verbonden is de continuïteit van een wijkprogramma. De respondenten stellen dat een te frequente wisseling van de wacht ten koste gaat van de uitvoeringskracht van de wijkprogramma's. Naast capaciteit en continuïteit komt ook de autoriteit ter sprake. De respondenten geven aan dat wijkmanagers een beperkte formele bevoegdheid hebben in de samenwerking met clusters. Daardoor zijn ze afhankelijk van de bereidheid van clusters om werk te maken van, en middelen vrij te spelen voor problemen in de wijk. Meer bevoegdheden voor de wijkmanager zou de effectiviteit van wijkprogramma's, tenminste in hun beleving, ten goede komen.

In de wijkprogramma's zien we uiteenlopende **rollen en posities van bewoners**. De respondenten oordelen verschillend over de gewenste mate van invloed van bewoners en de fasering hiervan. Sommige betrekken bewoners liever bij het ophalen van input, anderen bij het uitvoeren van het wijkprogramma en/of de evaluatie van het programma. Zo zien we in de Pupillenbuurt een vorm van betrokkenheid waar bewoners een belangrijke rol krijgen door ze aan te stellen als zogenaamde *buurtprojectleiders*². In de verdieping die volgt wordt duidelijk dat ook deze vorm van betrokkenheid geen garantie geeft voor het succesvol betrekken van de overige buurtbewoners. Daarnaast zien we wijken als oud-Crooswijk of Beverwaard waar het betrekken van bewoners als

erg lastig wordt ervaren. De respondenten geven aan dat deze verschillen in de positie van bewoners lijken samen te hangen met de aanleiding van het wijkprogramma. Als het plan voortkomt uit gemeentelijk initiatief zijn bewoners vaak minder betrokken dan wanneer het initiatief vanuit bewoners zelf komt. Het (succesvol) betrekken van bewoners is een belangrijke randvoorwaarde van een wijkprogramma, wel zien we dat het in de praktijk voor uitdagingen zorgt. In verdieping die volgt gaan we hier verder op in.

Ook het **budget** van een wijkprogramma wordt vaak genoemd als randvoorwaarde voor het snel en situationeel aan kunnen pakken van onvoorziene problemen en wensen in de wijken. In deze gevallen stapt de wijkmanager naar de clusters om op zoek te gaan naar budget. De clusterbudgetten zijn echter niet flexibel genoeg om op dit soort issues in te kunnen spelen, omdat deze budgetten vaak zijn geoormerkt en vastgesteld voor een periode van minimaal een jaar waardoor er weinig ruimte bestaat om ad-hoc plannen te financieren. Voorbeelden hiervan zijn projecten uit het wijkprogramma Kleine Kernen, die daadwerkelijk stilvielen door een tekort aan financiële middelen. De oplossing volgens de wijkmanagers is het hebben van een eigen budget om flexibeler in te kunnen spelen op wat er in de wijk speelt. In de huidige situatie moeten wijkmanagers vaak op zoek naar geld bij de clusters wat leidt tot vertraging en frustratie onder zowel bewoners als de wijkmanager zelf. Tijdens de focusgroep wordt een alternatieve situatie geschetst bij het programma Veerkrachtig BoTu waar aangegeven wordt dat dit probleem dankzij eigen financiële middelen zo goed als afwezig is.

Als laatste randvoorwaarde noemen de respondenten dat er een **goede samenwerking tussen clusters en trekkers van het wijkprogramma** moet bestaan om het programma te laten slagen. Deze samenwerking wordt vaak genoemd in relatie tot de uitvoering van concrete opgaven in een wijk. Wijkmanagers beschrijven dat er een spanning bestaat tussen clustergericht werken en wijkgericht werken. Deze spanning wordt zichtbaar wanneer een dringend probleem uit de wijk niet vanzelfsprekend onder de verantwoordelijkheid van één cluster valt. Dit leidt vaak tot vertraging en frustratie onder wijkmanagers en uiteindelijk bewoners wanneer de uitvoering (te) lang op zich laat wachten.

Volgens de respondenten heeft dit te maken met de geringe betrokkenheid vanuit de clusters bij de wijken. Dit uit zich volgens hen bijvoorbeeld in het feit dat veel ambtenaren uit de clusters niet fysiek aanwezig zijn in de betreffende wijk.

2 Buurtprojectleider in Pupillenbuurt = Bewoners uit de buurt die gedeeltelijk vrijwillig / gedeeltelijk betaald als projectleider werken in het kader van het buurtverbeterplan.

4. DE VERDIEPING: DRIE LESSEN UIT WIJK-PROGRAMMA'S (FASE 2)

In de volgende fase zijn we de diepte ingegaan met een beperkt aantal wijkprogramma's. Eerst beschrijven we hoe we te werk zijn gegaan. Vervolgens presenteren we drie lessen die onzes inziens volgen uit de analyse van de wijkprogramma's. Deze lessen vormen de basis voor een kritische reflectie op het bestuursmodel in het volgende hoofdstuk.

Methode

In deze tweede fase van dit onderzoek richten we ons meer in het bijzonder op een viertal wijkprogramma's: Beverwaard, Pupillenbuurt, Oud Crooswijk en de Kleine Kernen. Belangrijke criteria voor deze selectie waren (diversiteit in) locatie, looptijd en initiatief (gemeente/bewoners). Mooi Mooier Middelland en Veerkrachtig BoTu vielen af omdat deze programma's onderdeel zijn van ander onderzoek.

In deze fase verbreden we ons perspectief. Waar in fase 1 alleen trekkers van de wijkprogramma's zijn gesproken, spreken we nu ook met vertegenwoordigers van de clusters (gebiedsaccounthouders, gebiedsregisseurs, beleidsadviseurs) en (buurt) projectleiders. We hebben hen gesproken in een interview en hebben daarna de inzichten bij elkaar gebracht in een focusgroep. Daarbij waren ook wijkmanager/trekkers van de wijkprogramma's aanwezig. Er waren soms praktische redenen waarom sommigen wel deelnamen aan een interview, maar niet aan een focusgroep (of vice-versa). Tabel 2 (bijlage) geeft een compleet overzicht van deelnemers.

Drie lessen uit wijkprogramma's

Hieronder presenteren wij de drie belangrijkste lessen uit fase 2.

Les 1: Wijkprogramma's vragen om toegewezen ('dedicated') capaciteit

Wijkprogramma's vragen om een investering van mensen, middelen en tijd. Opgaven vanuit de wijkprogramma's zijn vaak niet ingebed in een stedelijk structureel beleid, omdat het plan inspeelt op de

behoeften vanuit de wijk die ad hoc opkomen.

De onderzochte wijkprogramma's laten ons zien dat hier twee essentiële elementen een rol spelen; een *trekker* en een *budget*.

Wijkprogramma's komen vaak tot stand onder de energieke leiding van een projectleider of programma-manager. Na enige tijd, op verschillende momenten, en om verschillende redenen, verlaten deze projectleiders het project en valt de uitvoering van de acties uit het wijkprogramma daarna onder de verantwoordelijkheid van de wijkmanager. De wijkmanagers hebben vanaf dat moment een dubbelrol: wijkmanager en projectleider. Naast hun reguliere werkzaamheden zijn zij dus ook verantwoordelijk voor het wijkprogramma. Wijkmanagers geven aan dat ze niet genoeg tijd hebben voor de combinatie van deze twee rollen. Dit betekent in de praktijk dat dingen blijven liggen, waardoor de effectiviteit van een wijkprogramma in het geding komt. Voor de voortgang en daarmee ook het succes van een wijkprogramma is het dus belangrijk dat er iemand is gelegitimeerd en vrijgesteld om een trekkersrol te vervullen. Gezien het drukke takenpakket van de wijkmanager is het raadzaam om een toegewezen projectleider op deze rol te zetten met voldoende tijd en financiële middelen om zijn of haar taken uit te kunnen voeren.

*"Kijk, ik heb dat ook gehad in *naam wijk*. Eerst moest ik het zelf trekken. Ja, maar ik heb heel IJsselmonde. Toen kwam er een programmaleider. Ja, dat is wel fijn. Want die kan z'n volle aandacht aan dat programma besteden en ja, dat helpt. Hoe meer handjes om het een duw te geven hoe beter natuurlijk."*

"Maar dat is wel iets: als je een programmamanager hebt, die doet dat automatisch. Die zegt van 'kom op jongens', dat is wel het goede daarvan. Doe je het bij een wijkmanager, die heeft ook nog zoveel andere taken. Loop je de kans dat die zegt 'nou ja, ik kan er minder op zitten, vanwege de tijd'."

Een wijkprogramma vraagt dus om gerichte investering van mensen en tijd, en dus ook: geld. In wijkprogramma's met meer budgettaire autonomie, zoals de Pupillenbuurt, lijkt het wijkprogramma minder afhankelijk van de clusters waardoor de slagvaardigheid groter is. Wensen uit de wijk kunnen sneller worden opgepakt, wat past bij de behoefte van wijkprogramma's om bewoners effectief te kunnen helpen of om het vertrouwen in de overheid terug te winnen. Vaak zijn dit acties die gerealiseerd kunnen worden voor een relatief klein bedrag en veel impact hebben. Zowel de wijkmanagers als accounthouders geven aan dat ze meer willen kunnen inspelen op dit soort behoeften van bewoners. Zo werd het voorbeeld gegeven door een van de respondenten van een extra snoeibeurt van het groen. Wanneer deze extra snoeibeurt niet in vaststaande budgetten is opgenomen bij Stadsbeheer, is het erg lastig om dit te verwezenlijken zonder eigen budget. Het nadeel van een eigen wijkprogrammabudget is dat er een kloof kan ontstaan tussen de clusters en de wijk. In dit spanningsveld opereren de wijkmanagers, maar ook in de clusters zien we een groeiende (h)erkenning van dit probleem. Sommige clusters proberen al dichter bij de wijk en de behoefte van de bewoner te komen door op eigen initiatief ruimte maken in hun budget. De volgende uitspraak illustreert dit spanningsveld:

"Er wordt wel aan gedacht om toch een bedrag te gaan vragen in de voorjaarsretraite omdat het budget van de clusters soms heel vastligt. En dan zeggen ze ja, er is geen project of dat staat niet in de planning. En soms wil je reageren op korte termijn op wat bewoners aangeven. Ik zal een voorbeeld geven. Bewoners zeggen bijvoorbeeld ja, dat groen ziet er niet uit er wordt haast niet gesnoeid. Dan wil je een extra snoeibeurt. Nou, daar is bij stadsbeheer geen geld voor. Want die zeggen, nee, dat ligt vast in onze planning en voor extra snoeien hebben we geen geld."

"Wat je eigenlijk ziet is een soort botsing met de rigide financiële planning van clusters en het maatwerk in de wijk. Kijk, ik weet dat stadsbeheer wel een klein budgetje heeft voor onvoorziene zaken. Maar dat is vaak niet genoeg voor die extra wensen in zo een wijk."

Concluderend: effectieve wijkprogramma's hebben een toegewezen trekker nodig en een vorm van financiële autonomie, zeker als de macht ontbreekt om de aanwending van clusterbudgetten te beïnvloeden. Werken met wijkprogramma's vraagt om duidelijke toewijzing van personen, tijd en geld. Het is geen extraatje dat zich gemakkelijk laat combineren met alle andere taken van ambtenaren in wijken en clusters.

Les 2: Effectief samenwerken vraagt om integraliteit op sleutelposities

Een goede samenwerking in, tussen en met de clusters is fundamenteel voor een effectief wijkprogramma. Allereerst is de samenwerking tussen clusters en wijkprogramma's cruciaal. Concreet gaat het dan vaak om de relatie tussen accounthouders en gebiedsregisseurs vanuit de clusters en de wijkmanagers. Accounthouders en gebiedsregisseurs hebben daarbij een belangrijke dubbele taak, op de grens van cluster en wijk. Enerzijds vertegenwoordigen zij hun cluster bij de vormgeving en uitvoering van wijkprogramma's, anderzijds vertegenwoordigen zij de wijkprogramma's richting hun collega's in de clusters. Het gebeurt regelmatig dat doelstellingen of ideeën uit de wijk niet in lijn liggen met doelstellingen of de zienswijze vanuit de clusters. Accounthouders en gebiedsregisseurs geven aan dat, in dit soort situaties, het meekrijgen van hun achterban (collega's in de clusters) voor uitdagingen kan zorgen; ze ervaren dat er op momenten uitsluitend vanuit eigen (cluster)doelstellingen wordt gedacht en niet vanuit de wijk. De verticale sturing binnen het cluster is dan dominant ten opzichte van de sturing vanuit de wijk.

Voor de effectiviteit van een wijkprogramma is samenwerking tussen wijk en cluster belangrijk, maar ook tussen clusters onderling, om spanningen tussen sectorale doelen te voorkomen. Deze spanningen komen bijvoorbeeld tot uiting bij de financiële sectorale indeling van de gemeente. Die lijkt haaks te staan op de integrale blik die de gemeente beoogt op de wijken. Een van de respondenten benadrukt dit.

"De clusters moeten ontkokeren en integraal [werken], maar puntje bij paaltje zit iedereen op zijn eigen beurs en portemonnee. En ja, jullie moeten het doen, maar wij houden het geld."

Wijkmanagers zijn genooddaakt om behoeftes en problemen vanuit de wijk in de sectorale hokjes van de clusters te plaatsen tijdens hun zoektocht naar middelen. Het cluster beoordeelt vervolgens de vraag vanuit de wijkmanager op basis van hun eigen planning en budget, waarbij de kans bestaat dat de samenhang met andere vraagstukken in de wijk verloren gaat. De clusters kijken nog (te) vaak vanuit hun eigen doelstellingen en planning naar de wijk, zo geven ook gebiedsregisseurs en gebiedsaccounthouders uit de clusters aan. Noodzakelijk is dat vertegenwoordigers van clusters samen met de wijkmanagers een gezamenlijk perspectief ontwikkelen en hierbij ook hun achterbannen weten mee te krijgen.

“En ik moet zeggen, daarin is de samenwerking met de wijkmanager en de andere cluster accounthouders van vitaal belang. Wij moeten elkaar heel goed begrijpen. We zitten allemaal met een andere rugzak in het gebied, maar wij moeten dit gezamenlijk voor elkaar krijgen. Dus wij moeten echt als een gebiedsteam functioneren en wij moeten begrijpen dat wij allemaal ook een thuisfront hebben, wat misschien andere dingen van ons wil. Maar wij moeten echt zorgen dat we tussen de clusters en het gebied in, onze eigen mening kunnen vormen. Daarom hoeft dit [interview] voor mij niet anoniem. Ik bedoel, dat moet elke ambtenaar doen op het moment dat die tussen een stedelijke opdracht en een gebied zit en van beide kanten iets moet.”

Kortom, het complexe werkveld tussen clusters en wijken stelt hoge eisen aan personen die de verschillende functies (gebiedsaccounthouder, gebiedsregisseur, wijkmanager) in dit spanningsveld bekleden. Het is daarom belangrijk dat wijkmanagers en vertegenwoordigers van clusters over de juiste vaardigheden en capaciteiten beschikken om hun functie goed in te kunnen vullen. Deze posities zijn essentieel bij het organiseren van goede samenwerking waarbij niet alleen sectorale belangen, maar ook het gezamenlijke belang van clusters, wijkmanagers en bewoners wordt gediend.

Les 3: Betrekken van bewoners vraagt om een passend plan en doel per wijk

Het betrekken van bewoners bij de totstandkoming en uitvoering van wijkprogramma's vindt plaats op verschillende niveaus, van informeren over de voorgenomen plannen tot een hoge mate van zeggenschap over wat de plannen moeten gaan behelzen; in een aantal gevallen nemen bewoners de uitvoering zelfs op zich. De aanpak per wijk verschilt van elkaar en ook de ervaringen hiermee zijn wisselend. Er bestaat consensus dat de participatie van bewoners een essentieel onderdeel is van elk wijkprogramma. Tegelijkertijd bestaan er veel verschillende opvattingen over het type participatie, welke bewoners participeren en hoe dat georganiseerd moet worden. Deze verschillen bestaan tussen de clusters, maar ook binnen de clusters zijn er verschillende opvattingen. Uit de verhalen van de respondenten wordt duidelijk hoe groot de uitdaging is om (alle) bewoners bij wijkprogramma's te betrekken. Naar hun idee wordt er alles aan gedaan om bewoners te bereiken en betrekken bij het opstellen van plannen en acties, toch is het geen uitzondering dat een groep bewoners (pas) van zich laat horen wanneer plannen zich in de uitvoeringsfase bevinden. Een aantal voorbeelden hiervan worden in de interviews gegeven.

“Wat we wel vervolgens hebben gezien en dat is wat ik wel vaker meemaak, dat het soms best lastig is dat je zo'n project doet met een bepaalde groep. Je doet tijdens zo'n proces veel aan communicatie, dat is onze beleving, om mensen erbij te betrekken. Om mensen er iets over te laten zeggen, om mensen mee te nemen in verschillende fases van zo'n project; wat gaan we doen, wilt u daar nog iets van vinden? Dat leek heel goed te gaan en vervolgens in de uitvoering hebben we heel veel negatieve reacties gehad.”

Een programma dat wordt gedragen door alle bewoners lijkt onhaalbaar. Het idee bestaat dat een deel van de bewoners niet wil participeren of er geen mogelijkheden voor ziet. Ook gebeurt het dat bewoners die wel betrokken zijn bij het plan, gedurende het wijkprogramma afhaken, bijvoorbeeld omdat doelen niet behaald worden of omdat de discrepantie tussen hun leefwereld en de systeemwereld van de gemeente te groot blijkt, waardoor bewoners het bijvoorbeeld niet snel genoeg vinden gaan. Omdat programma's een langere looptijd kennen en dus om meer doorgaande vormen van participatie vragen, zien we ook dat bewoners afhaken omdat ze een dergelijk langdurig commitment niet aan willen of kunnen gaan.

Het betrekken van bewoners blijft dan ook een uitdaging. Waar laat je bewoners over meepraten en meebeslissen, hoe faciliteer je dit en zijn de bewoners die participeren representatief voor de hele wijk ofwel wanneer kun je zeggen dat een plan wordt gedragen door bewoners? Dit zijn vragen die leven onder de wijkmanagers en accounthouders. Onderstaande quote van een van de respondenten geeft het sentiment goed weer:

“Je wilt ook niet niks doen omdat een heleboel mensen iets niet willen, maar je wilt ook niet iets doen omdat één iemand je altijd toevallig de hele tijd weet te vinden. Dat is altijd een zoektocht tussen doe je de goede dingen voor de juiste mensen.”

Bij het buurtverbeterplan Pupillenbuurt zijn er buurtprojectleiders actief, een idee vanuit de bewoners. Zij leggen verantwoording af aan de trekker, vaak de wijkmanager. De buurtprojectleiders lijken een waardevolle schakel te vormen tussen de bewoners en de gemeente, ze spreken ook de groepen aan in de wijk die meestal niet participeren. Toch biedt het aanstellen van buurtprojectleiders geen garantie dat alle bewoners worden bereikt. Buurtprojectleiders kunnen niet iedereen betrekken; en ook ambtenaren zijn zich bewust van de risico's om het organiseren van draagvlak voor programma's op de schouders van enkele buurtprojectleiders te leggen. Wat opvalt is dat de buurtprojectleiders voor een langere tijd bij het programma betrokken zijn, vaak vanaf het begin.

Zij vormen een constante schakel in het programma, terwijl er veel doorloop lijkt te zijn van medewerkers vanuit de gemeente.

Er bestaat geen kant-en-klare oplossing als het op participatie aankomt. Iedere wijk vraagt om een aanpak die afgestemd is op de bewoners en de specifieke context. Honderd procent representativiteit van bewoners lijkt onmogelijk en is misschien ook niet noodzakelijk. De grote vraag die betrokken ambtenaren bij wijkprogramma's hebben te stellen, is: wat vinden we met elkaar haalbaar en noodzakelijk? Hoe definiëren we of er voldoende draagvlak is? Hoeveel samenwerking met bewoners streven we na en op welke thema's? Daar lijken de wijken op dit moment geen helder antwoord op te hebben. Het antwoord op dit soort vragen kunnen de kaders vormen voor een meer situationele participatieaanpak van de wijkprogramma's.

5. REFLECTIE OP BESTUURSMODEL

Als laatste onderdeel van dit onderzoek reflecteren we op het huidige bestuursmodel en de lessen die wij uit onze analyse van de wijkprogramma's daarvoor kunnen destilleren. Een belangrijke opmerking daarbij is dat we geen onderzoek hebben gedaan naar het functioneren van het bestuursmodel en het samenspel tussen wijkraden, wijkmanagers en clusters. Wél kunnen we de lessen uit de wijkprogramma's spiegelen aan de ambities van het bestuursmodel en de wijkakkoorden. Succesfactoren, valkuilen en dilemma's die bij wijkprogramma's een belangrijke rol spelen, vormen 'agendapunten' bij het nadenken over het huidige bestuursmodel. We baseren ons daarbij op de verhalen van respondenten uit dit onderzoek en inzichten uit eerdere onderzoeken, zoals de EUR-evaluatie van het bestuursmodel uit de periode 2018-2022.

Breng capaciteit en toewijding in lijn met de Wijk aan Zet ambities

In het welslagen van wijkprogramma's is capaciteit in brede zin (bemensing, tijd en geld) een belangrijke factor gebleken. Zonder voldoende capaciteit kan een taak niet goed worden uitgevoerd. In het huidige bestuursmodel is dit met name van toepassing op de posities van wijkraad en wijkmanagers. De beweging "Wijk aan Zet" wil de invloed van lokale volksvertegenwoordigers vergroten, maar daar moeten ook de juiste middelen aan gekoppeld worden. Op dit moment lijkt de financiële structuur achter te lopen op de Wijk aan Zet-beweging. Wijkraden zijn, samen met de wijkmanager, verantwoordelijk voor het opstellen van wijkakkoorden, terwijl de budgetten in handen zijn van de clusters. Een enkel cluster werkt met een 'maatwerkbudget' waarmee het op een flexibele manier plannen uit wijkprogramma's kan financieren, maar ook in dit geval is er geen sprake van (vrij besteedbare) wijkgeld (afgezien van participatiemiddelen). De vraag is of een wijkakkoord niet gepaard moet gaan met wijkgeld om in te kunnen spelen op relatief bescheiden, maar wel urgente issues. Voorstelbaar is om dit budget in handen te leggen van een samenwerkingsverband met wijkmanagers en clustervertegenwoordigers, zoals een

wijk-MT. De evaluatie van wijkprogramma's laat zien dat het de effectiviteit ten goede komt als taak en middelen dicht bij elkaar worden gehouden.

Organiseer een plek voor samenwerking tussen en met clusters

Wijkprogramma's zijn gebaat bij een goede samenwerking tussen wijkmanagers/projectleiders enerzijds en clustervertegenwoordigers anderzijds, maar ook tussen clusters onderling. Bij het vaststellen en uitvoeren van wijkakkoorden is het zaak dat clusters zoeken naar een gezamenlijk belang in de wijk en niet slechts hun 'eigen' acties uit het wijkakkoord selecteren en realiseren. In dat laatste geval is het risico dat de acties van clusters los van elkaar in de wijk 'landen' en daar niet goed op elkaar afgestemd zijn. Een duidelijke samenwerkingsstructuur is daarbij behulpzaam: een gremium waarin per wijk clustervertegenwoordigers, wijkraad en wijkmanager zitting hebben en als expliciete taak hebben om gezamenlijk uitvoering te geven aan het wijkakkoord. Dit zou het wijk-MT kunnen zijn. Essentieel is dat alle personen gelegitimeerd en bevoegd aan tafel zitten en dat duidelijk wie welke beslissingsbevoegdheid heeft.

Investeer in de professionaliteit van wijkraadsleden

In dit onderzoek, maar ook in het eerdergenoemde rapport "Sterker door Strijd?", hebben respondenten hun zorg geuit over de capaciteit van de wijkraden. Er wordt veel van hen verwacht, om 'oren en ogen van de wijk' te zijn, participatie te organiseren en netwerken op te bouwen. Zelfs voor geoefende ambtenaren zijn dit netelige vraagstukken, zoals onze analyse laat zien. Dan is het zeker voor bewoners die hierin niet zijn opgeleid een enorme uitdaging om dit goed aan te pakken. Cruciaal is daarom dat er geïnvesteerd wordt in training van wijkraadsleden en dat kennis en hulpmiddelen op het gebied van participatie aan hen beschikbaar wordt gesteld (zoals ook aan ambtenaren).

Overdenk de relatie tussen wijkprogramma's en wijkakkoorden

In een aantal wijken bestaan wijkprogramma's en buurtverbeterplannen enerzijds en wijkakkoorden anderzijds naast elkaar. De grote vraag is hoe deze plannen zich tot elkaar verhouden – een vraag waar ook respondenten in dit onderzoek mee worstelen. Het instrument wijkakkoord is in de gehele stad ingevoerd. Een actuele vraag in de gemeentelijke organisatie is of daarnaast ook (aanvullende) wijkprogramma's nodig zijn. We geven hierbij een aantal overwegingen mee.

1. Het naast elkaar laten bestaan van wijkprogramma's en wijkakkoorden kent risico's. Het kan de suggestie wekken dat een wijkakkoord 'slechts' de basis is en dat er pas echt serieuze aandacht is voor een wijk als er een wijkprogramma wordt opgericht. Met andere woorden: wordt de werking van het wijkakkoord niet ondermijnd als de gemeente parallel allerlei andere planprocessen erop nahoudt (vaak met meer geld, tijd en bestuurlijk commitment)? Ook bestaat het gevaar van "forum shoppen": als partijen met specifieke wensen bij een wijkakkoord buiten de boot vallen, kunnen ze gaan shoppen bij een wijkprogramma om alsnog gehoord te worden.
2. Het opgeven van wijkprogramma's en uitsluitend met wijkakkoorden werken heeft eveneens risico's. Wijkprogramma's zijn structuren die het mogelijk maken om tijdelijk extra inzet te plegen op specifieke vraagstukken in de wijk. Als de gemeente hiermee stopt, hoe wordt dan hieraan recht gedaan aan de behoefte (of noodzaak) om iets extra's te investeren in bepaalde wijken? En: het stoppen met bestaande wijkprogramma's kan in de wijk worden ervaren als een terugtrekkende beweging van de gemeente. Belangrijk is om onder ogen te zien wat er verloren gaat met wijkprogramma's, hoe dat wel of niet wordt opgevangen en hoe bewoners daarin worden gekend.
3. Het is onzes inziens zaak om enerzijds zorgvuldiger en voorzichtiger te zijn met de inzet van wijkprogramma's en anderzijds meer gewicht te geven aan wijkakkoorden. Als er gekozen wordt voor een bijzondere, extra inzet van de gemeente in een bepaalde wijk (boven op het wijkakkoord), dan moet dit goed onderbouwd en gelegitimeerd

worden (bijvoorbeeld via vaststelling door de gemeenteraad). Het is zaak om niet te snel naar dit instrument te grijpen, maar in te zetten op de doorontwikkeling van het instrument wijkakkoord, zodat dit een stevige basis wordt van samenwerking tussen gemeente en (gekozen) bewoners en andere partijen in de wijk. Daarvoor moet het wijkakkoord méér worden dan "een wensenlijstje uit de wijk" dat in stukjes bij verschillende clusters wordt neergelegd. Idealiter ontwikkelt het wijkakkoord zich tot het vehikel waarin stedelijke opgaven én wijkbehoeften bij elkaar komen, verwerkt in een meerjarig plan waaraan niet alleen de gemeente zich (ook financieel) committeert, maar ook de wijk zelf. Daarmee is het ook een gezamenlijk product van wijk en organisatie, en dus ook een gezamenlijke agenda.

Het wijkakkoord als vehikel om samenwerk te maken van de wijk

Kenmerkend voor de succesvolle wijkprogramma's die wij bestudeerden is de dynamische werkwijze: het kunnen inspelen op wat er in de wijk speelt en leeft, op basis van een doorgaande dialoog met burgers en partijen in de wijk. Het wijkakkoord brengt structuur in die dialoog, maar uiteindelijk is die dialoog een doorgaand proces en is het wijkakkoord hooguit de periodieke kristallisatie daarvan. Die kristallisatie is belangrijk, maar tegelijk is het van belang om ook de realisatie ervan te blijven zien als een gedeelde verantwoordelijkheid tussen wijk en gemeente. We zagen bij de wijkprogramma's hoe moeilijk het is om daadwerkelijk een gedeeld eigenaarschap tussen wijk en gemeente te organiseren (wat ook als zodanig ervaren wordt). We zagen ook dat het risico bestaat dat er wel participatie aan de *voorkant* is, maar veel minder aan de *achterkant*. Beide lessen kunnen helpen om het wijkakkoord te ontwikkelen tot een mechanisme wat gemeente en wijk helpt om samenwerk te maken van de wijk.

Maak werk van het verhelderen van de grenzen in het bestuursmodel

Als laatste wijzen we op het belang van heldere grenzen in het bestuursmodel. In gesprekken met wijkmanagers en clustervertegenwoordigers blijkt dat er veel verwarring is over de posities van wijkraden, wijkmanagers en clusters in het bestuursmodel: wie doet wat, wie heeft welke verantwoordelijkheid en bevoegdheid? Een bestuursmodel functioneert alleen goed als het model en de onderdelen daarin zo helder mogelijk zijn begrepen. We pleiten hier niet voor een ander model, maar voor een verheldering van het huidige model. Hiermee sluiten we aan bij de aanbeveling uit het EUR-rapport “Sterker door strijd?” (januari 2022): “het gaandeweg aanscherpen en verfijnen van het model heeft de voorkeur boven een meer schoksgewijze vierjaarlijkse herziening”. Het sluit ook aan bij een aantal aanbevelingen hierboven.

Om hier invulling aan te geven, reiken we een aantal inzichten aan. Eerst nog iets over het belang van grenzen. Uit de literatuur weten we dat grenzen (1) duidelijk gespecificeerd moeten zijn, (2) door partijen besproken en geaccordeerd moeten zijn en (3) nagekomen moeten worden (Green en Molenkamp, 2005). Voorbeelden van grenzen betreffen taak, autoriteit en rol. Als deze niet helder zijn en alle partijen hun eigen ‘*organization in the mind*’ hebben (hun eigen beeld van zowel hun eigen taak/autoriteit/rol als die van anderen), is het risico op slechte samenwerking, misverstand, teleurstelling en conflict groot. Ook in het eerdergenoemd onderzoek uit 2022 wordt nadrukkelijk gewaarschuwd voor de situatie waarin het “bestuursmodel uiteindelijk het slachtoffer wordt van verwachtingen die niet waargemaakt worden”.

Hieronder werken we de grenzen van autoriteit, taak en rol kort uit. We geven geen antwoorden, maar reiken vragen aan waarmee partijen zelf én met elkaar de grenzen kunnen verhelderen.

- Taak: waartoe is de wijkraad op aarde? Wat is haar missie? En wat is de primaire taak van een wijkmanager of gebieds-accounthouder/regisseur? Wie bepaalt uiteindelijk welke taak prioriteit heeft (relateert aan autoriteit hieronder)? Wat is de gezamenlijke taak van partijen in een wijk-MT?
- Autoriteit: wie dwingt binnen de gemeente het gezag van de wijkakkoorden af? Wat is de (beslissings)bevoegdheid van een wijkraad en een wijkmanager? Wat kan een gebiedsregisseur/gebiedsaccounthouder afdwingen richting eigen cluster? Welke bevoegdheden zijn toegekend aan een collectief verband, zoals wijk-MT's bijvoorbeeld? Wie hakt er een knoop door in het Wijk-MT als deelnemers er niet uitkomen?
- Rol: welke rollen vervullen wijkraden en wijkmanagers? Denk hierbij aan ‘oren en ogen van de wijk’, ‘netwerker’, ‘regisseur’, et cetera. Dit kunnen formele rollen zijn (vastgelegd), maar ook informele rollen die partijen/personen zelf op zich nemen.

Van belang is dat autoriteit, taak en rol goed op elkaar aansluiten. Een wijkraad die een grote rol wil spelen (of waarvan een grote rol verwacht wordt) maar daartoe niet is bevoegd, zal teleurgesteld en gefrustreerd raken. Een wijkmanager die zich als ‘cowboy’ gedraagt, vervult deze rol mogelijk als compensatie voor onduidelijke of ontbrekende bevoegdheden. Als de gemeenteraad is geautoriseerd om een besluit te nemen over allocatie van middelen aan de wijkakkoorden, is het zaak dat dit besluit ook wordt nagekomen en er geen strijd meer over deze middelen ontstaat.

Helderheid over bovenstaande typen grenzen haalt niet alle strijd en conflict uit de lokale democratie en de samenwerking tussen wijk en stad (gelukkig niet!). Wél ondersteunt het de samenwerking tussen de partijen in het speelveld en kan het onnodige teleurstelling voorkomen. Bovenstaande vragen zijn vooral een handreiking om taken en rollen bespreekbaar te maken en zo nodig te verhelderen (of aan te passen). Het wijk-MT is (in ieder geval) een belangrijke plek om daarmee te starten. Het is belangrijk om hiervoor tijd en rust in te bouwen in het hectische proces van het opstellen en uitvoeren van wijkakkoorden.

Tot slot

Wijkgericht werken is meer dan het vinden van een aantal passende werkvormen. Het heeft grote en veel meer systemische implicaties voor de organisatie, de wijze van sturing en het alloceren van taken en middelen. De zoektocht hoe dat moet gebeuren is in volle gang. Tegelijk is het veel meer dan een kwestie van “inregelen”. Het is ook een taai veranderproces, wat tijd kost en wat een leerproces vergt. Misschien is dat wel de belangrijkste les die we trekken: organiseer een programma als Wijk aan Zet als een leerproces, neem dat leerproces serieus en zorg dat de lessen daaruit de transformatie van de organisatie verder helpen.

LITERATUUR

Gemeente Rotterdam. (2022). Wijkraden | Rotterdam. nl. Geraadpleegd op 14-12-2022, via <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/wijkraden/>

Green, Z. G., & Molenkamp, R. J. (2005). *The BART system of group and organizational analysis: Boundary, authority, role and task*. Retrieved December, 30, 2009.

Sollie, H. (2022, 29 juli). *De essenties van een project of programma*. <https://www.twynstragudde.nl/inzichten/de-essenties-van-een-project-of-programma>

Van Buuren, M.W., I. van Meerkerk, K.A. Schipper, F. van Steenberghe & 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. *Collaboration in Public Service Delivery*, 149-167. <https://doi.org/10.4337/9781788978583.00019>

Van Meerkerk, I., Belabas, W., Van den Kieboom, T., Drijfhout, Y. en Van Buuren, A. (2023). *Middelland en de meerwaarde van co-creatie. Opbrengsten en lessen van het programma Mooi Mooier Middelland*. GOVLAB010, April 2023. https://govlab010.nl/app/uploads/2023/05/36268_GOVLAB010_rapport_Middelland_3.pdf

Verordening op de Wijkraden. (2022, November 4). Geraadpleegd: <https://rotterdambis.notubiz.nl/modules/11/Regelgeving/706834>

BIJLAGE

Tabel 1. Overzicht bevindingen fase 1.

	Schiebroek	Pupillenbuurt	Kleine Kernen	Beverwaard	Oud-Mathenesse/ Witte Dorp	Crooswijk	BoTu	MMM 2.0
Aanleiding	Verhoogde instroom van kwetsbare bewoners.	De ontmanteling van een xtc-lab en sociale problematiek.	Mismatch stedelijk beleid.	Een dodelijk steekincident.	Behoort tot laagste indexscores Rotterdam.	Armoede en een aangenomen motie.	Opvolging veiligheids-gerichte aanpak.	Voortbouwend op MMM 2014- 2018
Initiatief-nemer	Gemeente	Bewoners	Gebiedscommissies	Gemeente	Gemeente	Gemeente	?	Bewoners (MMM 2014)
Thema's	Onderwijs en jeugd Participatie	Sociale verbinding	Zelfbewuste beleidsrichting	Veiligheid	Leefbare wijk	Verbeteren SES van bewoners	Buitenruimte	Groen/ duurzaam
	Veiligheid/ buitenruimte	Gezond opgroeien	Duurzaamheid/ energietransitie Vitaliteit	Schoon en heel	Ondernemende wijk	Leefbare wijk	Energietransitie	Sociale en gezond
	Wonen (duurzaamheid)	Geestelijke en fysieke gezondheid	Aantrekkelijk wonen	Fysieke ruimte	Veerkrachtige wijk	Kwalitatief en divers wonen	Zorg en ouderen	Wijk voor iedereen
	Werk en Inkomen	Financiële gezondheid	Infrastructuur en bereikbaarheid	Sociaal	Aantrekkelijke wijk voor iedereen	Actieve bewoners en ondernemers	Jeugd, armoede en schulden	Leefbaarheid
	Zorgstructuur kwetsbare bewoners	Wonen (gezinnen en kwaliteit)					Werk en activering	Ondernemers
		Buitenruimte					Communicatie	Levendig
Looptijd		Leefbaarheid/ veiligheid						Co-creatie
	2021 - 2023	Ondernemerschap	2020-2030	Geweldig Beverwaard 2022-2026	2020-2022	2021-2030	2019 – 2028	2018-heden

Budget	Geen	600.000 euro uit programma Kansrijke Wijken	Geen	Geen	1,5 miljoen voor het verbeterplan (middelen en fte's	3,5 miljoen euro voor gebieds-ontwikkeling Van Meekerenbuurt	Ja	MMM1.0 (2015-2018) 7 miljoen.
		300.000 euro uit GO Fonds.						Geen programma budget vanaf 2018
Capaciteit	Projectleider Accounthouder per cluster	Projectleider (begin van uitvoering) Wijkmanager (Tijdelijk) stads- marinier 2 Buurtprojectleiders Wijknetwerker	Programmamanager Wijkmanagers Secretaris Accounthouder per cluster	Projectleider (tot eind 2022) Stuurgroep (rayonberaad) Kernteam (projectleider, de wijkmanager, de cluster-accounthouders en evt. project-programma-managers van de externe partijen)	Gebiedscoalitie Projectleider voor de toekomstvisie. Stuurgroep onder wethouder Wijken en Economie met vertegenwoordigers van lokale gemeenschap, gemeente en Havenbedrijf.	Wijkmanager (tevens programmamanager) Stuurgroep (Rayonberaad, directie Havensteder en Woonstad) Programmateam (5 clusters gemeente, Havensteder en Woonstad)	Projectleider/ Wijkmanager Account-houders van clusters Woon-corporaties Private partij	Wijkmanager Bewoners zijn projectleiders
Verantwoording	Njah programma	Jaarlijkse voortgangsrapportage. Wijkmanager legt verantwoording af aan de wethouder.	Klankbordgroep Kleine Kernen bestaat uit rapporteren aan de rayondirecteur en wethouder kleine kernen.	Projectleider rapporteert aan burgemeester en informeert de stuurgroep.	Wijkmanager evalueert uitvoering en rapporteert aan wethouder Wijken en Economie en de stuurgroep.	Programmaleider legt verantwoordelijkheid af aan de stuurgroep.		Projectleiders aan wijkmanager Wijkmanager aan rayonmanager
Bestuurlijke betrokkenheid	Beginfase aangestuurd door gebiedscommissie	Wethouder Economie, wijken en Kleine kernen committeert	Wethouder Economie, wijken en kleine kernen Voorheen gebiedscommissies	Burgemeester en wethouders komen 2x per jaar in de wijk	Burgemeester Concerndirecteur MO Wethouder Economie, Wijken en Kleine kernen	Bestuurlijke betrokkenheid wordt gemist op dit moment.	Opgenomen in coalitie-akkoord 2018-2022	Burgemeester bij MMM 1.0 Wethouder

Rol/positie van bewoners	100 bewoners betrokken om informatie te verkrijgen.	Bewoners namen initiatief voor het plan. Vervolgens opgenomen in gemeentelijke structuur als buurt-projectleiders en buurtcontactpersonen.	Bewoners betrokken om informatie te verkrijgen.	Bewoners leverden input bij opstellen van het plan.	Wijkraad betrokken geweest bij de totstandkoming van de toekomstvisie.	Bewoners moeilijk te betrekken. Bewoners worden vooral geïnformeerd.	Bewoners hebben mandaat in besluitvorming. Bewoners hebben adviserende rol. Zijn vertegenwoordigd in de zes kernteams.	Buurtbewoners betrokken in uitvoering als projectleiders.
Relatie trekker met clusters	Financiële afhankelijkheid clusters.	Clusters nodig in de uitvoering. Direct lijnen met de clusters zijn er, maar betrokkenheid neemt snel af.	Financiële afhankelijkheid clusters. De gefaseerde budgettering heeft ervoor gezorgd dat bepaalde projecten stilstaen.	De cluster zijn betrokken vanuit hun professie. Er wordt vanaf bovenaf nog niet voldoende gestuurd op denken vanuit de wijk.		De relatie met de cluster kan beter. De account-houders zijn betrokken maar het is lastig om achterliggende afdelingen mee te krijgen.	Weinig contact met de clusters vanwege het al beschikbare budget.	Moeizame relatie met clusters.

Tabel 2. Respondenten fase 2

Programma	Functie	Deelname interview	Deelname focusgesprek
Pupillenbuurt	Gebiedsaccounthouder	X	X
Pupillenbuurt	Gebiedsregisseur	X	X
Pupillenbuurt	Regievoerder		X
Pupillenbuurt	Wijkmanager		X
Pupillenbuurt	Buurtprojectleider	X	X
Pupillenbuurt	Buurtprojectleider	X	X
Beverwaard	Projectmanager		X
Beverwaard	Beleidsadviseur	X	
Beverwaard	Beleidsadviseur	X	X
Beverwaard	Gebiedsaccounthouder	X	X
Beverwaard	Projectleider		X
Crooswijk	Coördinator	X	X
Crooswijk	Programma manager		X
Crooswijk	Gebiedsaccounthouder		X
Crooswijk	Projectmanager	X	X
Kleine Kernen	Wijkmanager		X
Kleine Kernen	Gebiedsaccounthouder	X	
Kleine Kernen	Gebiedsaccounthouder	X	X

GOVLAB010
STURING IN VERANDERING.

Erasmus
University
Rotterdam
Erasmus


Gemeente
Rotterdam