

Adviesnotitie lerende evaluatie Bestuursmodel Rotterdam 2018 – 2022

Observaties en denklijnen voor de toekomst na 2 jaar bestuursmodel nieuwe stijl

18 december 2020

Erasmus Universiteit Rotterdam (ESSB)

Auteurs: Prof. Dr. Arwin van Buuren, Dr. Ingmar van Meerkerk, Drs. Floris Hager, Drs. Wijnand Kerklaan, Drs. Marn van Rhee (afdeling OBI, gemeente Rotterdam), Drs. Lucy van Eck en Drs. Karlijn Schipper (DRIFT).

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding en achtergrond	6
1.2 Aanpak	7
1.3 Leeswijzer	9
2. Het bestuursmodel in de praktijk	11
2.1 Het functioneren van de gebiedsorganen	11
2.1.1 Taakuitoefening door gebiedsorganen	11
2.1.2 Bewoners: bekendheid en betrokkenheid	14
2.1.3 Ondersteuning door gebiedsambtenaren	16
2.2 Impact en toegevoegde waarde van de gebiedsorganen	17
Tekstbox 2: Covid-19 als stresstest voor de veerkracht van de gebiedsorganen	20
3. De bestuurlijke context van de gebiedsorganen	22
3.1 De concernorganisatie en de clusters	22
3.2 Raad en college	24
4. Waarnemingen en conclusies	26
4.1 De oogst van het bestuursmodel	26
4.1.1 Democratische experimenten	26
4.1.2 Advisering	27
4.1.3 Het aanjagen van participatie	27
4.1.4 Het aanjagen van bewonersinitiatieven	28
4.1.5 Het formuleren van de agenda van de wijk en de uitvoering ervan	28
4.1.6 Tussenconclusie	28
4.2 Het perspectief van de gebiedsorganen	29
4.3 Het perspectief van de gemeentelijke organisatie	30
4.4 Het perspectief van de burger	31
4.5 De ambivalentie in het bestuursmodel 2018 – 2022	32
5. Aanbevelingen voor de toekomst	34
5.1 Naar een volwaardige, meervoudige gebiedsdemocratie	34
5.2 Meervoudige democratie op gebiedsniveau	35
5.3 Vormen van representatie	37
5.4 De schaal van betrokkenheid	38
5.5 De taken van de gebiedsorganen	38
5.5.1 Het opstellen en bewaken van de agenda van de wijk	38

5.5.2 Het adviseren van het stadsbestuur	39
5.5.3 Het organiseren van participatie	40
5.5.4 Het aanjagen van initiatief	41
5.6 Randvoorwaarden voor een goede taakuitoefening	41
5.7 Een vruchtbare context voor een vitale gebiedsdemocratie	42
5.8 Een handreiking voor het vervolg	43
Bijlagen	44
Bijlage 1: Uitkomsten vignettenstudie	44
Bijlage 2: Uitkomsten enquête gebiedsbestuurders	50
Bijlage 3: Uitkomsten enquête ambtenaren gebiedsorganisatie	63
Bijlage 4: Uitkomsten enquête ambtenaren clusters	82
Bijlage 5: Uitkomsten resultaten bewonersenquête	96

Aanbevelingen

1. **VERSTERK DE MEERVOUDIGE DEMOCRATIE OP WIJKNIVEAU.** Versterk het democratisch bestel van de stad door zowel meer werk te maken van directe vormen van participatie, als ook van een sterkere gebiedsvertegenwoordiging op wijkniveau.
2. **STEL HET WIJKNIVEAU NOG MEER CENTRAAL ALS SCHAAL WAAROP DE GEBIEDSDEMOCRATIE WORDT GEORGANISEERD.** Stap voor de hele stad over op wijkraden of geef de gebiedscommissies een sterker wijkoriëntatie door te werken met wijkgebonden zetels.
3. **EQUIPEER GEBIEDSORGANEN OM TEGENSpraak KRACHT BIJ TE ZETTEN.** De beweging naar meer wijk- en opgabegericht werken is gebaat bij een vitale gebiedsdemocratie die voldoende geëquipeerd is om tegenspraak te geven en die kracht bij te zetten. Dit vormt noodzakelijke tegendruk vanuit de wijken tegen de druk vanuit de politiek-bestuurlijke top om vooral te focussen op het realiseren van stedelijke opgaven en prioriteiten. Daarvoor hebben de gebiedsorganen in ieder geval baat bij:
 - a. een steviger personele bezetting (in het geval van de wijkraden);
 - b. een voorzitter die de rol van ambassadeur naar buiten en coördinator naar binnen kan vervullen en onafhankelijke secretariële ondersteuning;
 - c. een wijkmanager met een steviger positie en meer handelingsvrijheid.
4. **WERK AAN EEN BETEKENISVOLLE EN RICHTINGGEVENDE AGENDA VOOR DE WIJK.** Borg de democratische legitimiteit van het wijkgestuurd werken door de wijkagenda meer leidend te maken voor het handelen van de stedelijke organisatie. Maak de agenda richtinggevend, geformuleerd en gedragen door de wijk, formuleer deze inclusief en participatief, borg de formele rol van de organen in het opstellen van de agenda en stel deze wijkagenda pas vast op het moment dat de gebiedsorganen voldoende zijn ingewerkt. Organiseer gesprekken tussen het college en de gebiedsorganen over de voortgang van de uitvoering van de wijkactieplannen.
5. **ZIE DE WIJKAGENDA ALS KANS VOOR MEER PARTICIPATIE.** Geef de gebiedsorganen bij het opstellen van de wijkagenda ook eigen programmeerruimte, waarbinnen zij hun eigen prioriteiten bepalen en daarmee ook de inzet van middelen sturen. Laat de gebiedsorganen de invulling van deze programmeerruimte samen met de wijk bepalen en stimuleer experimenten met participatief begroten.
6. **BRENG DE WIJKMANAGER IN POSITIE:** Geef de gebiedsorganisatie en meer in het bijzonder de wijkmanager meer mogelijkheden om daadwerkelijk alledaagse frustraties op te lossen en in te spelen op relatief kleine noden en wensen. Breng de wijkmanager in positie om ervoor te zorgen dat de agenda van de wijk daadwerkelijk ook doorwerkt in de agenda van de clusters. Maak meer werk van de ontvankelijkheid van de gemeentelijke clusters voor inbreng vanuit de wijken en gebieden. Laat de wijkagenda leidend zijn.
7. **STUUR OP GERICHT ADVIES MET STATUS.** Vraag meer gericht om advies in een eerder stadium (en garandeer dat er ook iets met de uitkomsten kan gedaan worden) en instrumenteer het recht om ongevraagd te adviseren beter, zodat wanneer gebiedsorganen daadwerkelijk iets aanhangig willen maken wat hen zwaar weegt, dit niet zondermeer terzijde kan worden geschoven.

8. **MAAK GEBIEDSORGANEN WAAKHOND EN ADVISEUR INZAKE PARTICIPATIE.** Geef de gebiedsorganen de rol van waakhond en adviseur in plaats van dat zij verantwoordelijk zijn voor het daadwerkelijk organiseren van participatie. Dit laatste is een taak voor de ter zake kundige ambtenaren. Geef de gebiedsorganen een rol in het bewaken dat participatie inclusief en responsief is. Streef naar zinvolle verbindingen tussen representatieve en participatieve vormen van democratie op wijkniveau (bijvoorbeeld in het kader van ongevraagde adviezen of de wijkagenda).
9. **ZET IN OP HET AANJAGEN VAN INITIATIEF.** Laat gebiedsorganen meer inhoudelijk gericht op basis van de wijkagenda initiatief van bewoners oprakelen, aansporen, verrijken en verbinden. Laat hen de kaders voor toekenning van budgetten vaststellen, maar laat de beoordeling en toekenning over aan de gebiedsorganisatie.
10. **ZET DE KRACHT VAN LOTING SELECTIEF EN GERICHT IN.** Stop met een algemene representatie gebaseerd op loting, maar zoek wel naar vormen om de kracht van participatie via loting in te zetten op specifieke thema's, waarbij er ook aandacht is voor professionele procesbegeleiding en inbreng van experts.
11. **ZET VERKIEZINGEN OP PERSOONLIJKE TITEL VOORT.** Vergroot de herkenbaarheid van gebiedsvertegenwoordigers door hen te laten kiezen op persoonlijke titel en maak deze rol voldoende aantrekkelijk.
12. **VERSTERK DE CONTROLERENDE ROL VAN DE RAAD ALS STELSELBEWAKER.** Een meer controlerende rol voor de raad vraagt om een meer gestroomlijnde relatie tussen raad en gebiedsorganen, waarbij de raad als geheel zich op vaste momenten laat informeren door de gebiedsorganen en het college controleert als het gaat om haar toewijding en responsiviteit voor de agenda van de wijk.
13. **KIES BIJ HET HERZIEN VAN HET BESTUURSMODEL VOOR HELDERHEID EN CONSISTENTIE.** Het bestuursmodel is naar onze mening gebaat bij rust en continuïteit. Teveel experimenten werkt verwarrend. Wat is bereikt, verdient doorontwikkeling. Om strijdige verwachtingen en gemengde gevoelens te voorkomen is het maken van heldere keuzes van belang.
14. **GEEF HET PROCES VAN HERZIENING VAN HET BESTUURSMODEL OPEN, ZORGVULDIG EN IN DIALOOG MET ALLE BETROKKENEN VORM.** Voer met elkaar het gesprek over de gewenste aanpassingen en houdt daarbij voortdurend het model als geheel in het oog. Belangrijker is het om met een open vizier op de toekomst en met in het achterhoofd de lessen uit de afgelopen jaren, aan de hand van enkele gedeelde ontwerpprincipes te bezien wat er veranderd moet worden. De laatste fase van deze lerende evaluatie kan daar ook bij benut worden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Met de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 heeft de gemeente Rotterdam een aantal wijzigingen doorgevoerd in het systeem van gebiedscommissies en de bijbehorende ambtelijke organisatie. Deze veranderingen zijn mede ingegeven door de uitgebreide evaluatie die van het Rotterdamse bestuursstelsel in 2016 is gemaakt (DRIFT/EUR).

Het bestuursmodel van Rotterdam moet bijdragen aan een aantal ambities rondom een meer vitale lokale democratie. Hieronder wordt verstaan:

- Burgernabij bestuur: toegankelijk en responsief;
- Meer betrokkenheid van burgers bij bestuur en beleid (interactieve beleidsvorming);
- Meer invloed van Rotterdammers (bewoners, ondernemers, instellingen);
- Ruimte voor maatschappelijk initiatief en tegenkracht vanuit het lokale en decentrale niveau
- Opgavegericht werken & lokaal maatwerk;
- Complementaire democratie: krachtig samenspel stad en wijken.

De meest in het oog springende verandering betreft een tweetal experimenten¹: in sommige gebieden zijn de gebiedscommissies vervangen door wijkraden en in andere gebieden zijn de gebiedscommissies aangevuld met gelote wijkcomités.

Deze twee experimenten hebben de volgende doelen:

- Een representatieve en diverse vertegenwoordiging per buurt;
- Betere belangenbehartiging op buurtniveau in een experimentgebied;
- Vergroten van de betrokkenheid van bewoners bij de besluitvormingsprocessen die hun directe leefomgeving raken;
- Beter herkenbare volksvertegenwoordiging op buurtniveau.

Om te kunnen vaststellen of de experimenten daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van de hierboven genoemde doelen wordt een lerende evaluatie uitgevoerd. Het kenmerk van de lerende evaluatie is dat deze 'tijdens de rit' wordt uitgevoerd, zodat tussentijds kan worden bijgestuurd en verbeterd. De centrale vraag van de lerende evaluatie is:

In hoeverre dragen de huidige democratische experimenten op wijk- en gebiedsniveau bij aan een versterking van de lokale (wijk-/gebiedsgerichte) democratie in Rotterdam?

Een lerende evaluatie betekent dat het bestuursmodel "gaande de rit" wordt gevolgd en er nagedacht wordt welke verbeteringen mogelijk zijn. Eerder verschenen twee tussentijdse rapportages: in juli 2019 verscheen de 1e tussenrapportage (de 0-meting) en in december 2019 verscheen de 2e tussenrapportage.

¹ Naast deze twee majeure experimenten is, bij de wijkraden en gebiedscommissies, ook het actieve en passieve kiesrecht ingevoerd voor 16-en 17-jarigen; is het wijkgestuurd werken door de ambtelijke organisatie in een volgende fase terecht gekomen; hebben de gebiedscommissies zich ook verder doorontwikkeld; en zijn er diverse veranderingen doorgevoerd in de context van de bestuursorganen.

In de 2e tussenrapportage eind 2019 hebben we de betrokkenen opgeroepen om vooral het gesprek met elkaar te voeren en van elkaar te leren. Onze belangrijkste observaties waren toen dat gezaghebbende advisering onvoldoende tot stand komt; de slagkracht van gebiedsorganen tekortschiet; de focus en agenda van gebiedsorganen weinig scherp en onvoldoende sturend zijn; en dat de gebiedsorganen verschillend omgaan met taken als participatie en bewonersinitiatieven. We concludeerden dat de meeste observaties te herleiden zijn tot een meer prangende en fundamentele vraag: hoe belangrijk is het gebiedsorgaan voor de stad en dus voor alle betrokken organen? In hoeverre is de stad bereid om de gebiedsdemocratie echt serieus te nemen en een complementaire democratie te organiseren? Ook al hebben we in het afgelopen jaar wel degelijk een leercurve geobserveerd bij de gebiedsorganen in het vinden van hun rol en het uitvoeren van hun taken, toch zijn we nog steeds kritisch als het gaat om deze elementaire vragen.

Voor u ligt de 3e tussenrapportage in de vorm van een adviesnotitie waarin wij verslag doen van de derde onderzoeksfase (van maart tot november 2020). Door de Covid-19-pandemie en bijbehorende kabinetsmaatregelen was dit een lastige periode voor Rotterdammers en het bestuur van de stad. Door de ‘intelligente lockdown’ van maart tot mei moesten de gebiedsorganen (en alle andere onderdelen van het bestuursmodel) zoeken naar hoe ze hun taak toch konden uitvoeren en toegankelijk en nabij konden zijn voor bewoners. Wat heeft dit betekend voor deze evaluatie? In plaats van de pandemie en bijkomende maatregelen te zien als een belemmering, zien we dit en de impact hiervan op het bestuur van de stad als het ware als een testcase voor de veerkracht van het bestuursmodel in het algemeen en de gebiedsorganen in het bijzonder. In hoeverre waren de gebiedsorganen bijvoorbeeld in staat in te spelen op de kansen en barrières van de pandemie? In hoeverre wisten zij wel of niet hun rol te pakken en waarom? De antwoorden op deze vragen geven inzicht in de kansen en zwaktes van het huidige bestuursmodel.

Meer dan in de vorige tussenrapportage richten we ons in deze 3e tussenrapportage niet alleen op de democratische experimenten (de wijkcomités en wijkraden), maar richten we ons breder op de rol van de representatieve gebiedsorganen in het versterken van de lokale democratie en in het inspelen op lokale maatschappelijke opgaven. Ook hebben we middels een extra enquête en vignettenstudie meer ruimte gegeven aan het perspectief van bewoners dan in de vorige onderzoeksfases.

Deze rapportage is met het oog op de nieuwe bestuursperiode (2022 – 2026) van belang voor eventuele institutionele aanpassingen van het bestuursmodel. Het is voor weinigen een vraag of het wenselijk is dat een stad als Rotterdam in haar sturing en beleid inspeelt op de verschillen tussen wijken of gebieden. De noodzaak om recht te doen aan de opgaven in specifieke gebieden en wijken en om in te spelen op verschillen wordt breed gevoeld. De vraag waar vervolgens de meningen over uiteenlopen, is hoe dit op een heldere manier te organiseren. In het slothoofdstuk pleiten wij voor een sterke, meervoudige democratie, waarbij een structurele vorm van bewonersparticipatie, op representatieve leest geschoeid, samengaat met meer en betere vormen van participatieve democratie. Representatieve organen zien wij als cruciaal element in een systeem waarin sprake is van ‘*checks en balances*’ tussen “de stad” en “de wijk”. Dit vraagt om heldere keuzes. In deze adviesnotitie geven we daarom een aantal denklijnen mee voor college en raad die kunnen helpen bij het maken van deze keuzes.

1.2 Aanpak

De aanpak van de derde fase van de lerende evaluatie (maart - november 2020) bestond uit een combinatie van onderzoeksaanpakken, die we in deze paragraaf kort schetsen.

Tijdens deze onderzoeksfase zijn 4 enquêtes uitgevoerd over het functioneren van het bestuursmodel en in het bijzonder de twee democratische experimenten. De verslagen van de volgende enquêtes zijn als bijlage opgenomen:

- Een enquête onder clusterambtenaren & ambtenaren van de gebiedsorganisatie (voorjaar 2020).
- Een enquête onder de leden van de gebiedsorganen (september - oktober 2020).
- Een enquête onder bewoners via het Wijkprofiel en het Digitaal Stadspanel (september - oktober 2020).

Aanvullend hebben we gebruik gemaakt van bestaande data uit het Wijkprofiel en hebben we onder bewoners een vignette survey experiment uitgezet met als doel om inzicht te krijgen in door welk orgaan (door wie), en op welke manier (hoe en waarvoor), bewoners zich meer uitgenodigd voelen om betrokken te worden bij besluitvorming die hen aangaat (zie bijlage 1). We danken Vivian Visser – PhD student en onderzoeker aan de EUR – voor haar bijdrage aan de opzet en analyse van het vignette survey experiment.

In de derde plaats zijn tussen september en november 2020 acht verdiepende (duo) interviews uitgevoerd met (kern)personen binnen en buiten het bestuursmodel (zie tabel 1). Een eerdere versie van dit rapport is besproken met de klankbordgroep. Ook is er een verdiepend gesprek met de wethouder gevoerd en met betrokken ambtenaren.

Tabel 1: Interviews

#	Rol/functie
1	Rayondirecteur
2	Wethouder
3	Lid Gebiedscommissie + Lid Gebiedscommissie
4	Lid Gebiedscommissie + Lid Gebiedscommissie
5	Raadslid + Raadslid
6	Gebiedsondersteuning + Gebiedsondersteuning
7	Technisch voorzitter Gebiedscommissie
8	Verslaggever AD Rotterdams Dagblad

Ook hebben de onderzoekers 10 observaties uitgevoerd tijdens de reguliere vergaderingen van diverse gebiedsorganen. Middels een observatieformat zijn vergelijkbare inzichten gegenereerd. Aanvullend hebben we geobserveerd tijdens de gesprekken tussen de leden van de gebiedsorganen en wethouder Kathmann – verantwoordelijk voor de portefeuilles Economie, wijken en kleine kernen – georganiseerd door de gemeente in de zomer.

Tabel 2: observaties

Gebiedscommissies	Hoek van Holland, Hillegersberg-Schiebroek, Prins Alexander Kralingen-Crooswijk, Pernis, IJsselmonde, Centrum
Wijkraden	Oude Noorden, Kop van Zuid
Wijkcomités	Charlois-Tarwewijk
Overig	Observaties tijdens de gesprekken met de wethouder in Noord (2 rondes) en Zuid (2 rondes).

Daarnaast hebben we tijdens de intelligente lockdown van maart tot mei middels een deskstudie de uitgebrachte adviezen, notulen van vergaderingen en sociale media-activiteiten van de gebiedsorganen in kaart gebracht. Aanvullend hebben we een beknopte online vragenlijst naar de wijkmanagers verstuurd met als doel om in grote lijnen in beeld te brengen hoe de gebieds- en wijkorganen zijn omgegaan met de mogelijkheden en beperkingen van de Covid-19-crisis.

Tot slot is er voor het verdiepende studie onderzoek gedaan in vier wijken: Nesselande, Hillesluis, Blijdorp & Oud-Mathenesse/Witte Dorp. Per wijk is een observatie uitgevoerd tijdens een online vergadering van de wijkraad of het wijkcomité middels hetzelfde observatieformat. Daarnaast zijn er diepte-interviews uitgevoerd met leden van de gebiedsorganen en de wijkmanagers en wijknetwerkers van deze wijken. Voor deze verdiepende studie zijn 14 mensen geïnterviewd. In totaal zijn er voor deze rapportage derhalve 22 respondenten geïnterviewd.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we het functioneren van de gebiedsorganen in de praktijk. In hoofdstuk 3 gaan we in op de rol van de stedelijke politiek en ambtenarij als context voor de activiteiten van de gebiedsorganen. In hoofdstuk 4 vatten we de belangrijkste waarnemingen samen en presenteren we onze conclusies. We bespreken achtereenvolgens de democratische experimenten, advies, participatie, het aanjagen van initiatief en de wijkagenda. Ook presenteren we een fundamentele ambivalentie die in het ontwerp van het bestuursmodel is geslopen, namelijk tussen participatie en representatie. In hoofdstuk 5 geven we aanbevelingen voor de toekomst. We staan daarin stil bij: de rol en positie van de decentrale organen in een stedelijk bestuursmodel (paragraaf 5.2); de methode voor het organiseren van representatie (paragraaf 5.3); het schaalniveau (paragraaf 5.4); het takenpakket (paragraaf 5.5); de randvoorwaarden die aanwezig moeten zijn voor het goed functioneren van het bestuursmodel (paragraaf 5.6); en de context waarbinnen een levendige

democratie op gebiedsniveau tot bloei kan komen, waarbij we met name oog hebben voor de rol van de clusters, het college en de raad (paragraaf 5.7). Tot slot doen we in paragraaf 5.8 een handreiking voor het vervolg. De uitkomsten uit de enquêtes zijn toegevoegd als bijlage.

2. Het bestuursmodel in de praktijk

In dit hoofdstuk komt het functioneren van de gebiedsbesturen – zowel de democratische experimenten als de gebiedscommissies – en hun functie voor de wijk en de stad aan de orde. Hierin bouwt zich een fijnmazig beeld op van de gebiedsdemocratie in Rotterdam. In hoeverre zijn de stad en diens gebiedsorganen erin geslaagd om complementariteit te organiseren? In het eerste deel gaan we dieper in op de werking van de gebiedsbesturen. Hierin komen de ervaringen van de leden van de gebiedsorganen, bewoners, en gebiedsorganisatie aan de orde. Daarna volgen de resultaten van de huidige gang van zaken.

2.1 Het functioneren van de gebiedsorganen

In het eerste deel van dit tweede hoofdstuk kijken we naar het functioneren van het gebiedsbestuur vanuit het perspectief van de leden van de gebiedsbesturen, de ambtenaren in het gebied en bewoners.

2.1.1 Taakuitoefening door gebiedsorganen

Uit de enquêtes blijkt dat leden van de gebiedsorganen hun positie in het bestuursmodel vooral beschrijven als belangenbehartigers van hun wijk(en). Alleen leden van de wijkcomités herkennen zichzelf meer als aanspreekpunt voor bewoners. Belangenbehartiging is voor de meeste gebiedsvertegenwoordigers ook hun belangrijkste taak, gevolgd door advisering van het stadsbestuur en het stimuleren van participatie en initiatieven. Gebiedscommissieleden die met wijkcomités in hun gebied werken, dichten echter een groter belang toe aan advisering van het stadsbestuur, terwijl het stimuleren van participatie voor hen weinig prioriteit heeft. Opmerkelijk genoeg werd de uitvoering van de wijkactieplannen zelden genoemd als belangrijkste taak. Het merendeel van de leden van de gebiedsorganen vindt dat zij goed kunnen werken. De ambtelijke ondersteuning vinden ze voldoende om hun taken naar behoren uit te voeren. Ook tijdens de afgelopen periode met Covid-maatregelen. Bovendien is men over het algemeen tevreden over de toerusting van hun collega's. Meer dan de helft geeft echter aan dat hun relatie met de gemeentelijke clusters niet goed is. Hierbij lijken alle typen gebiedsorganen op dezelfde lijn te zitten, hoewel leden van wijkraden en gebiedscommissies in buitengebieden iets negatiever antwoorden dan de wijkcomités en andere gebiedscommissies.

Rolinvulling

Uit gesprekken ontstaat een diverser beeld van hoe gebiedsvertegenwoordigers hun rolopvatting en functioneren ervaren. Oudgedienden van eerdere deelgemeenten en gebiedscommissies merken dat taken en bevoegdheden mettertijd zijn afgenomen. Dit leidt nogal eens tot frustratie en teleurstelling, omdat hun nieuwe adviserende rol soms botst met een meer bestuurlijke invulling. Deze wrijving valt nieuwere leden soms op: "Oudgedienden zijn een heel andere rol gewend, daar worden ze ongelukkig van". Tegelijkertijd moeten nieuwere leden ook de grenzen van hun rol leren: "jonge leden verwachten vaak meer dan wat ze kunnen doen". De huidige mate van ambtelijke ondersteuning is niet altijd afdoende voor de complexe vraagstukken waar gebiedsvertegenwoordigers soms mee te maken krijgen. Met hun ervaring en contacten zijn oudgedienden echter relatief goed in staat om zelf initiatief te nemen door contact met partijgenoten en bekenden te zoeken of aandacht voor een issue te mobiliseren. Bovendien draagt hun bestuurlijke competentie in positieve zin bij aan het functioneren van het gebiedsorgaan.

Voor de wijkcomités en wijkraden geldt dat deze opzet met een lager schaalniveau en een kleinere groepsgrootte nieuwe uitdagingen met zich meebrengt. Met slechts vijf leden is het functioneren van wijkraden en -comités in hogere mate afhankelijk van de samenwerking tussen en inzet van alle leden. Motivatie en relevante ervaringen zijn daardoor extra belangrijk in de groep. Leden kunnen zich eenzaam voelen wanneer zij (het gevoel hebben) alleen de kar (te) trekken. Ambtelijke ondersteuning is hierdoor van relatief groot belang bij de wijkcomités en wijkraden. Het loten en verkiezen van leden op eigen naam in plaats van door middel van een partijlijst zorgt daarnaast voor een influx van leden met minder ervaring en hulpbronnen, die juist extra hulp kunnen gebruiken. Bijvoorbeeld van een secretaris waaraan ze kunnen vragen hoe bestuurlijke processen lopen en wat de richtlijnen zijn. Of weten bij wie aan te kloppen: “Een cursus lobbyen zou voor de meeste leden niet misstaan”. Met name oudgedienden in wijkraden voelen zich daarnaast minder gerespecteerd dan gebiedscommissies.

Bij de wijkcomités kan niet onderschat worden hoe steil de leercurve voor leden was en is. Zij vertegenwoordigen een breuk met voorgaande gebiedsorganen, wat een frisse kijk op issues in de wijk oplevert. Nieuwe leden zijn echter vaak zoekende en hebben veel te leren over de stad en haar bestuurlijke processen. Als een lid vertrekt dan moet de opvolger dit proces opnieuw doorlopen: “het balletje moet gaan rollen”. Soms duurt het ook lang voordat een vertrekkend lid wordt vervangen. De afgelopen maanden speelden de Covid-19 maatregelen hierbij mee. Vergeleken met de ervaren leden in gebiedscommissies en wijkraden werkt een wijkcomité daardoor met een forse achterstand op bestuurlijk vlak. Daarbij beschikken leden vaak niet over de tijd en middelen om bekend te raken met alle thema’s die van belang zijn voor het schrijven van adviezen: “Er is te weinig tijd om expert te worden van alle verschillende thema’s.” Leden die nu 2,5 jaar actief zijn hebben veel geleerd, maar ervaren ook dat hun invloed vaak niet erg groot is.

Invloed op stedelijk bestuur

Het merendeel van de leden van de gebiedsorganen is kritisch op de invloed van het eigen orgaan op het stadsbestuur. Ruim 80% laat zich hier in de enquête negatief over uit. Het ligt voor de hand dat de Covid-maatregelen hieraan hebben bijgedragen: bijna 80% geeft aan dat dit hun handelen heeft beperkt, hoewel deze ontevredenheid in eerdere rapportages ook werd gemeld. Dit sluit ook aan bij het beeld van de wisselwerking met andere onderdelen van het bestuursmodel, waarin betrokkenheid en communicatie met het college en de gemeenteraad een 4 als rapportcijfer krijgen. Communicatie met clusters en andere gebiedsorganen scoort ook nipt onvoldoende. Net als in eerdere rapportages vallen leden van wijkcomités op door hun relatief positieve beoordelingen, terwijl bestuursleden in de kleine kernen het meest ontevreden zijn over hun invloed op het stadsbestuur.

Dit onderschrijft de ervaring van de leden van de gebiedsorganen die het gevoel hebben dat ze niet serieus worden genomen en weinig voor elkaar krijgen. “Als we serieus worden genomen dan kunnen we aan onze bewoners laten zien wat we hebben gedaan”, stelt een van hen. Zij vinden het belangrijk om naar hun achterban te kunnen vertalen wat het gebiedsorgaan doet, maar voelen zich daarin beperkt: “We zijn gekozen door onze inwoners, maar kunnen daar weinig aan teruggeven”. Wat deze bestuursleden graag zouden zien is dat het stadsbestuur niet alleen luistert, maar ook met de wijken en gebieden samenwerkt en met hun input aan de slag gaat. Dit gaat hand in hand met het uitwisselen van informatie door de stedelijke organisatie. Leden van de gebiedsorganen geven aan niet altijd goed op de hoogte te zijn van ontwikkelingen in de buurt. Dat is vervelend voor henzelf bij het uitvoeren van hun functie, omdat ze niet gericht kunnen werken. Daarnaast wordt het door bewoners ook niet altijd goed begrepen. De recente ontwikkelingen rond het voorstel om de Duimdrop

speelgoedcontainers af te schaffen is een goed voorbeeld van deze dynamiek waarin de wisselwerking en communicatie tussen stadsbestuur en wijk tekortschieten (zie tekstbox 1).

Tekstbox 1:

Zonder voorgaand overleg met gebiedsorganen, buurtorganisaties of wijkpolitie deelt het college haar plannen om Duimdrop containers op 25 pleinen in de binnenstad niet langer te financieren. Als reactie op dit voornemen roepen kinderen uit de wijken via filmpjes op sociale media op om de Duimdropcontainers te redden, wat zelfs landelijk aandacht krijgt door een item op het Jeugdjournaal.² Kort hierop sturen alle relevante wijkraden, wijkcomités en gebiedscommissies collectief een ongevraagd advies aan wethouder De Langen, waarin zij hun verbazing uitspreken over de gang van zaken. De bestuurscommissies geven met ongenoegen aan dat “wij, de ogen en oren van het stadsbestuur, hier niet over geïnformeerd waren en de onderliggende keuze die als basis dient voor dit voornemen noch kunnen uitleggen, kunnen bekrachtigen, of anderzijds kunnen ontkennen aan de bewoners”.³ Hierop reageert wethouder De Langen dat hij zich realiseert dat dit besluit voor velen als een verrassing kwam, maar dat “goede communicatie en participatie met diverse partijen essentieel is” voor het implementeren van de nieuwe aanpak voor jeugd en welzijn.⁴ Dit geeft treffend weer hoe de wijken en de stad anders denken over het gewenste moment en de wijze van meepraten en -denken, wat tot frustratie en spanning leidt.

Afsluitend blijkt dat de wijkagenda en wijkactieplannen laag op de prioriteitenlijst van gebiedsvertegenwoordigers staan. Momenteel worden deze aandachtspunten onder hoge druk in de eerste maanden opgesteld, waarna er weinig meer mee gedaan wordt. Aangezien nieuwe leden zich nog aan het oriënteren zijn, is de sturing van ondersteunende ambtenaren bij het opstellen van de wijkagenda soms aanzienlijk. Tegelijkertijd geeft de overgrote meerderheid van de leden van de gebiedsorganen aan dat hier ruimte ligt voor verbetering. Wijkactieplannen mogen volgens ruim 80% van de respondenten meer bepalend zijn voor het werk van de gebiedsorganen. Daarbij geeft bijna 90% aan dat zij een grotere rol willen spelen bij het opstellen van de wijkagenda. Deze zou dan wel op een ander moment vastgesteld moeten worden; niet meer vlak na de aanstelling van nieuwe leden maar op een later moment. Bovendien is ruim 95% van de bevroegde leden van de gebiedsorganen het eens dat clusters met hen samen zouden moeten werken bij de uitvoering van de wijkactieplannen.

Eigen functioneren

Kijkend naar het functioneren van hun eigen gebiedsorgaan zien we deze frustratie over het stadsbestuur terug. Hier krijgt de gang van zaken rond adviezen, net als in eerdere rapportages, veel kritiek. Bij het opstellen van adviezen vindt ruim 70% van de gebiedsbestuurders dat ze bewoners

² <https://jeugdjournaal.nl/artikel/2353309-kinderen-voeren-actie-op-tiktok-voor-hun-speelcontainers.html>

³ Ongevraagd advies over afbouwen van de Duimdroppen per 2021 (23 oktober 2020). Van Wijkraad Agniesebuurt, Wijkraad Oude Noorden, Wijkraad Afrikaanderwijk, Wijkraad Bloemhof, Wijkraad Feijenoord, Wijkraad Hillesluis, Wijkraad Katendrecht / Wilhelminapier, Wijkraad Noordereiland, Wijkraad Vreewijk, Wijkcomité Middelland, Wijkcomité Oud - Mathenesse / Witte Dorp, en Gebiedscommissie Delfshaven.

⁴ Reactie op adviezen Duimdrop (5 november 2020). Van wethouder S. de Langen en cluster Maatschappelijke Ontwikkeling.

onvoldoende kunnen betrekken. Wanneer deze adviezen vervolgens bij het stadsbestuur liggen, vindt een ruime meerderheid niet dat er tijdig wordt gereageerd. Ook ervaren zij niet dat het stadsbestuur adviezen voldoende serieus neemt of daadwerkelijk iets met hun werk doet. Dit geldt ook voor de leden van de wijkcomités, die overigens doorgaans positiever antwoorden. Hier staat tegenover dat leden van de gebiedsorganen overwegend tevreden zijn over hun overige taken. Vooral over het stimuleren van initiatieven en het betrekken en informeren van bewoners zijn ze te spreken, maar ook over de onderlinge samenwerking en de ruimte voor het geven van ongevraagde adviezen is men tevreden.

Deze cijfers onderschrijven de breed gedeelde ervaring van gebiedsbestuurders dat participatieprocessen en adviezen niet voldoende serieus worden genomen. Velen ervaren dat het adviesrecht beperkt is als formele functie. Leden van de gebiedsorganen merken op dat het stedelijk bestuur veel vraagt en verwacht, maar niet goed luistert en reageert. Tegelijkertijd wordt er weinig samengewerkt. Een gebiedscommissielid duidt deze situatie treffend: “We produceren ook heel veel papier met elkaar”. Deze gebrekkige terugkoppeling op adviezen en participatieprocessen stelt ook de relatie met bewoners op de proef. Leden van de gebiedsorganen zien weinig terug van hun inzet wanneer ze bewoners betrekken. Ze luisteren naar bewoners en leveren gedegen advies waar ze vervolgens weinig van terugzien. Zonder goede communicatie met de gebieden over de status van adviezen en ontwikkelingen erodeert potentieel draagvlak onder bewoners. Dit kan in wantrouwen en een cynische houding jegens participatie resulteren.

Een gebiedscommissielid beschrijft dit gevoel door te stellen dat de gemeente zelf te weinig participeert: “De stad weet vaak toch al wat ze wil, er is nooit echt sprake van een open houding”. Prioriteiten en wensen in de gebieden leggen het volgens een ander geregeld af tegen stedelijke plannen: “Alles wordt in het format van de gemeente gegoten”. Veel leden zeggen niet achteraf te willen reageren op voorgekauwde stukken, maar vooraf en/of gedurende de rit te willen participeren over zaken die zij van belang achten. Zij ervaren niet dat het stadsbestuur vooraf naar hen toekomt om te vragen wat zij willen. Participatie voelt daardoor soms als een hokje dat aangevinkt dient te worden door ambtenaren.

Wanneer de formele kaders en bevoegdheden van de gebiedsorganen onvoldoende ruimte bieden, wenden leden van de gebiedsorganen andere opties aan om informatie te krijgen en issues onder de aandacht te brengen. Vooral politieke contacten komen geregeld goed van pas om de slagkracht van het gebiedsorgaan te versterken. Via een partijlid of assistent van een wethouder meer duidelijkheid over een issue krijgen of een advies extra onder de aandacht brengen kan het verschil maken. “Zonder ingang daar heb je weinig slagkracht. Dan ga je het formeel langs de lijntjes kleuren, dan wordt het heel moeilijk”. Leden zonder politieke inbedding missen deze mogelijkheden: “Als je dat netwerk niet hebt, dan is het lastig”. Daarnaast spreken gebiedsorganen de media aan om meer aandacht te mobiliseren voor aandachtspunten die via formele kanalen niet opgepakt worden. Zo kaartte wijkraad Noordereiland parkeerverlast aan⁵ en uitten meerdere gebiedscommissies – vooral in de buitengebieden – hun onvrede over de houding van het stadsbestuur in de kranten.

2.1.2 Bewoners: bekendheid en betrokkenheid

In hoeverre zijn bewoners bekend met hun gebiedsorgaan en hoe denken zij over het nut en het functioneren daarvan? We hebben de meningen van bewoners in kaart gebracht middels uitkomsten uit het Wijkprofiel (veldwerk in voorjaar en najaar van 2019), een enquête via het Digitale Stadspanel

⁵ <https://www.ad.nl/rotterdam/noordereiland-is-overlast-van-parkeertoeristen-zat~a9102eae/>

Rotterdam (DSR) en onder respondenten van het Wijkprofiel die hadden aangegeven vaker mee te willen werken aan onderzoek voor de gemeente in oktober 2020 (hierna: bewonersonderzoek), en tot slot een vignettenstudie via het DSR (zie de bijlagen voor de uitkomsten).

Bekendheid met het bestuursmodel en de wijkactieplannen

Uit het Wijkprofiel (2019) blijkt dat bijna driekwart van de respondenten niet weet welk type gebiedsorgaan hun wijk heeft. Slechts 14% van de respondenten geeft het juiste antwoord op de vraag welk type gebiedsorgaan er actief is in hun wijk. In de wijken met een wijkcomité is de bekendheid iets hoger (16%), in de wijken met een wijkraad juist iets lager. In het bewonersonderzoek in 2020 zijn de respondenten meer bekend met het gebiedsorgaan in de wijk. 60% van de bewoners in de zes wijken met een wijkcomité geeft aan op de hoogte te zijn van het wijkcomité. Bijna driekwart van de respondenten in Noord en Feijenoord zegt te hebben gestemd voor de wijkraad of in ieder geval op de hoogte te zijn dat er een wijkraad actief is in hun wijk. In de wijken met een gebiedscommissie is dit bijna 70%. Een plausibele verklaring voor het verschil met de uitkomsten uit het Wijkprofiel is dat het bewonersonderzoek is uitgevoerd onder bewoners die bovengemiddeld geïnteresseerd zijn in het bestuur van de stad.

Uit het Wijkprofiel blijkt dat de bekendheid met het bestuursmodel het hoogst is in Hoek van Holland (53%) en Rozenburg (43%), gevolgd door Pernis (27%) en Overschie (23%). Dit zijn alle vier zogenaamde buitengebieden. In Hoogvliet, wat veelal ook tot de buitengebieden wordt gerekend, is de bekendheid lager, namelijk 17%. Dat is lager dan de bekendheid in de wijken met een wijkcomité in Prins Alexander (20%).

In het bewonersonderzoek in 2020 is aan de respondenten gevraagd of ze op de hoogte zijn van het bestaan van de wijkactieplannen (die voor iedere wijk worden gemaakt). Het overgrote deel van de bewoners is onbekend met de wijkactieplannen (meer dan 80%). “Wijkactieplan? Ik zie geen wijkactieplan voor Middelland?”, merkt een van de respondenten van de enquête onder bewoners op. Minder dan 5% kent een aantal concrete punten uit het plan. Er is nagenoeg geen verschil tussen de diverse typen gebiedsorganen wanneer het over de wijkactieplannen gaat.

Contact met gebiedsorgaan

Slechts 6% van de respondenten in het Wijkprofiel heeft rechtstreeks met een gebiedsorgaan te maken gehad (terwijl bijna een kwart van deze groep niet weet welke bestuursvorm er in hun gebied actief is). Er is qua contact weinig verschil tussen de verschillende gebiedsorganen. De wijkcomités en wijkraden lijken dus niet direct bij te dragen aan meer contact tussen burgers en bestuur. Met name in de buitengebieden hebben relatief veel mensen contact met het gebiedsorgaan. In de wijken met een wijkcomité heeft men iets minder contact met gebiedsorganen dan in andere wijken. De wijkcomités in Charlois en Prins Alexander hebben met minder inwoners contact dan de laagst scorende gebiedscommissie. In Delfshaven doen de wijkcomités het wat dat betreft iets beter dan de meeste gebiedscommissies rondom het centrum van de stad.

Nut van schaalniveau van de wijk of het gebied

Ongeveer de helft van de respondenten in het Wijkprofiel geeft aan een bestuursvorm op gebiedsniveau nuttig te vinden (ook al weet een groot deel van deze groep dus niet welk type model er in hun wijk actief is). Ruim een kwart van de respondenten die in een wijk met een gebiedscommissie wonen (en daarvan op de hoogte zijn) geeft aan een bestuursvorm op

gebiedsniveau niet nuttig te vinden. Gebiedscommissies op wijkniveau lijken de meeste bewoners echter minder nuttig dan op gebiedsniveau. Degenen die weten dat er in hun gebied een gebiedscommissie actief is, zijn hier stilliger in. Wijkcomités en wijkraden vindt men op wijkniveau wel iets nuttiger dan op gebiedsniveau (verschil van circa 5 en 15 procentpunten).

In het bewonersonderzoek (2020) hebben we bewoners met een wijkcomité en wijkraad gevraagd of ze hun type gebiedsorgaan beter of slechter vinden dan een gebiedscommissie, die ze in principe kennen uit de periode 2014 – 2018. De meeste respondenten hebben hier geen mening over of geen voorkeur. Van de kleine groep die wel een voorkeur heeft gaat die vooral uit naar een systeem met wijkraden (zie bijlage 5, figuur 10). Aan de bewoners die een gebiedscommissie als gebiedsorgaan hebben is uitgelegd wat wijkraden en wijkcomités zijn. Vervolgens is gevraagd steeds aan te geven welke van de twee bestuursvormen zij het beste vinden. Opnieuw zegt ruim de helft niet te weten welk type gebiedsorgaan beter is. Slechts een kwart geeft steeds een voorkeur aan. Het model met wijkraden heeft daarbij de voorkeur.

Deze uitkomsten sluiten aan bij de bevindingen uit de Vignette studie (zie bijlage 1) waarin onder andere getoetst is of de afzender van een uitnodiging voor bewonersparticipatie uitmaakt voor de beslissing van bewoners om deel te gaan nemen aan de bijeenkomst. Opvallend is dat zowel de afzender als de vorm van participatie geen duidelijke effecten laten zien. Dus of de uitnodiging komt van ‘de gemeente’ in het algemeen, een geloot wijkcomité of een gekozen wijkraad maakt geen verschil of mensen geneigd zijn eerder deel te nemen aan een bijeenkomst gericht op de wijkagenda. De verschillen zijn minimaal. Gemiddeld bleek de bereidheid iets groter als de uitnodiging van de gemeente in het algemeen komt, gevolgd door de wijkraad en daarna het wijkcomité (maar de verschillen zijn statistisch niet significant). Het grootste effect op de bereidheid deel te nemen betrof de verbondenheid die iemand voelt met de buurt.

Wat betreft het bewonersperspectief zijn de conclusies dat het gros van de bewoners slecht op de hoogte is van het (huidige) bestuursmodel en/of geen duidelijke mening heeft. Bovendien zijn er in het oordeel over het functioneren van de gebiedsorganen geen grote verschillen te zien tussen de drie typen besturen. Ook al vindt de helft van de bewoners een gebiedsorgaan een nuttig bestuursorgaan, vindt minder dan 40 procent dat hun gebiedsorgaan hen dichterbij het gemeentebestuur brengt. Vooral over de zichtbaarheid zijn bewoners kritisch. De wijkcomités en wijkraden dragen niet direct bij aan meer contact tussen burgers en het bestuur van de stad. Wat betreft de bekendheid en het contact met de gebiedsorganen scoren de buitengebieden significant hoger. Uit de bevindingen blijkt geen overtuigende voorkeur voor een van de drie modellen.

2.1.3 Ondersteuning door gebiedsambtenaren

De gebiedsorganisaties staan als verbindende schakel tussen de gebiedsorganen en het stadsbestuur. Ze spelen een belangrijke rol in de ondersteuning van de wijkraden, wijkcomités en gebiedscommissies. Daarnaast hebben ze een goed beeld van hoe de gebiedsorganen functioneren alsook hoe de wisselwerking tussen de clusters en het stadsbestuur enerzijds en de gebiedsorganen anderzijds in de praktijk functioneren. Hun ervaringen met de gebiedsorganen zijn zowel middels een survey (zie bijlage 3) als met gerichte interviews onderzocht.

Verschillende rollen van gebiedsambtenaren

Wat betreft hun eigen rol opvatting en -invulling blijkt uit de uitkomsten van de enquête dat het merendeel van de gebiedsambtenaren vooral een verbindende rol tussen de wijken en de clusters speelt. Ook geeft een aanzienlijk deel aan een oplossende rol te vervullen, bijvoorbeeld door het passend maken van adviezen en signalen uit de wijk bij het werk van de clusters. Ten derde komt een faciliterende rol vaak voor, zoals het faciliteren van de gebiedsorganen bij het organiseren en aansturen van en het helpen bij bewonersparticipatie (middels bewonersinitiatieven, buurtnetwerken en discussie-momenten). Naast deze top drie valt op dat de gebiedsmedewerkers die met wijkcomités samenwerken vaker aangeven een sturende rol te spelen – dat wil zeggen een proactieve houding aannemen in het opstellen van adviezen en de agenda – dan hun collega's die geen contact met wijkcomités hebben. Daarentegen vervullen gebiedsmedewerkers die uitsluitend met gebiedscommissies te maken hebben vaker een meer faciliterende rol.

Over hun eigen rol zijn gebiedsambtenaren over het algemeen positief. Ze ervaren weinig ambiguïteit, waarbij met name hun verantwoordelijkheden helder zijn. Ook geeft 80 tot 90% aan ruim voldoende autonomie in het werk te ervaren, zoals mogelijkheden om eigen initiatief te nemen. Bijna de helft geeft aan zich gesteund te voelen door de ambtelijke top, terwijl zo'n 35% stelt deze steun te missen. Een meerderheid ervaart weinig spanningen of botsende verzoeken tussen de gemeentelijke organisatie en de wijk. Wel ervaart 30% tot 40% dat hij of zij regelmatig opdrachten krijgt zonder de benodigde mankracht en vaak een regel moet negeren om het werk goed te kunnen doen. Daarbij geeft zo'n 40% aan dat de wijkmanagers en -netwerkers over onvoldoende middelen en bevoegdheden beschikken om goede ondersteuning te kunnen bieden (tegenover 30% die dit wel vindt). Vooral het werken met wijkcomités vraagt meer van ambtenaren dan zij kunnen leveren.

Gebiedsambtenaren zijn voor hun effectiviteit sterk afhankelijk van de opstelling van de clusters. Een soepele wisselwerking en responsiviteit⁶ faciliteren immers de impact van de gebiedsorganen op het wijkgericht werken en het vervullen van een effectieve signaalfunctie voor het gebied. Zo'n 55% van de gebiedsambtenaren vindt echter dat er geen goede uitwisseling van informatie plaatsvindt en dat de gebiedsorganen de clusters niet helpen om meer wijkgericht te werken.

2.2 Impact en toegevoegde waarde van de gebiedsorganen

Na deze beschrijving van het functioneren van de gebiedsorganen in de wijken en gebieden blijft de vraag wat de resultaten van dit bestuursmodel zijn. Daarom wordt er in deze paragraaf naar de impact en toegevoegde waarde van de gebiedsorganen gekeken. Hoe tevreden zijn bewoners en gebiedsambtenaren met de afgelopen periode?

Toegevoegde waarde voor bewoners

Uit de reacties van bewoners komt vooral ambiguïteit over het bestuursmodel en de gebiedsorganen naar voren. Enerzijds willen bewoners een orgaan dat hun wijkbelangen behartigt; anderzijds hebben ze weinig vertrouwen dat dit nu goed gebeurt. Uit het bewonersonderzoek blijkt dat ruim de helft van de respondenten (die bekend zijn met de bestuursvorm in hun wijk) hun gebiedsorgaan een nuttig bestuursorgaan vindt, maar dat minder dan 40% vindt dat hun gebiedsorgaan hen dichterbij het gemeentebestuur brengt. De meerderheid (ruim 60%) weet ook niet of hun gebiedsorgaan voldoende

⁶ Responsiviteit verwijst hierbij naar de kwaliteit van de adviesaanvragen (gevraagde adviezen), het reageren op ongevroegde adviezen, het in acht nemen van de wijkagenda of het wijkactieplan, de terugkoppeling op adviezen, en de inhoudelijke behandeling en doorlooptijd van adviezen.

taken en bevoegdheden heeft om effectief te zijn en voor de wensen van inwoners op te kunnen komen. Belangenvertegenwoordiging staat bij driekwart van de bewoners echter wel in de top drie van belangrijkste taken van hun wijk- of gebiedsbestuur. Een respondent zegt hierover: “De wijkraden moeten meer bevoegdheden hebben in de wijk, [dus] niet alleen bewonersinitiatieven ondersteunen maar ook mee kunnen beslissen over andere besluiten”. De verschillen tussen de diverse typen gebiedsorganen zijn bovendien klein.

Veel bewoners (die bekend zijn met de bestuursvorm in hun wijk) weten eigenlijk niet wat de gebiedsorganen realiseren. Wat ze wel duidelijk aangeven is dat de zichtbaarheid van het gebiedsorganen laag is. “De gebiedscommissies en wijkraden zijn voor mij nagenoeg onzichtbaar. Ik denk dat dat geldt voor 98% van de inwoners van Rotterdam”, stelt een van de respondenten. Over de invloed van het gebiedsorgaan op het gemeentebestuur heeft ongeveer de helft geen mening. Van de groep die daar wel iets vindt, is het merendeel negatief. Dit geldt in vrijwel gelijke mate voor zowel gebiedscommissies, wijkraden, als wijkcomités.

In het bewonersonderzoek is ook gevraagd een rapportcijfer te geven voor het functioneren van hun gebiedsorgaan. Geen van de gebiedsorganen krijgen van bewoners een voldoende. De wijkcomités scoren iets lager dan de gebiedscommissies. De wijkraden iets hoger. Onderlinge verschillen zijn echter klein.

In het Wijkprofiel wordt ook gevraagd naar het vertrouwen dat men heeft in het gemeentebestuur en in het gebiedsorgaan. Er is wat betreft de mate van vertrouwen weinig verschil tussen de drie type gebiedsorganen. In de wijken met een wijkraad heeft men wat minder vertrouwen in het gebiedsorgaan, hoewel dat ook voor het gemeentebestuur opgaat. Het valt op dat het vertrouwen in het gemeentebestuur overal hoger is dan in het gebiedsorgaan, met uitzondering van Hoek van Holland en (bovenal) Rozenburg. In deze buitengebieden is er juist sprake van een relatief hoge mate van wantrouwen jegens het gemeentebestuur.

Toegevoegde waarde voor gebiedsambtenaren

Enerzijds zijn gebiedsambtenaren kritisch zijn over de experimentele wijkcomités en wijkraden. Vooral het gelote wijkcomité kan op weinig steun rekenen: ze vinden het geen goede aanvulling op het bestuursmodel en spreken zich unaniem uit tegen stadsbrede implementatie. Ook vinden ze het samenspel tussen wijkcomités en gebiedscommissies moeizaam en zien ze de wijkcomités niet als meerwaarde bij het betrekken van bewoners. Volgens deze gebiedsambtenaren komt dit door gebrek aan draagvlak en netwerk van de gelote leden in de wijken, een gebrek aan kennis en kunde (waardoor zij zich moeizamer ontwikkelen) en de relatief hoge doorstroom van leden⁷. Wijkraden slagen er volgens de gebiedsambtenaren ook niet in bewoners beter te betrekken. Volgens het merendeel van de geënquêteerden maken wijkraden de afstemming met andere wijken (middels het gebiedsoverleg) moeilijker. Ook vindt het merendeel (zo’n 65%) van de gebiedsambtenaren dat wijkraden het moeilijker maken effectief de belangen te behartigen van bewoners dan in de situatie met alleen gebiedscommissies.

Anderzijds spelen de gebiedsorganen volgens veel gebiedsambtenaren een belangrijke rol in het inbrengen van gebiedskennis in gemeentelijk beleid. Dankzij hun belangenbehartiging en vertegenwoordiging van het wijk- of gebiedsniveau, is het mogelijk de gebieden en wijken lokaal

⁷ De gemiddelde doorlooptijd van de wijkcomités is verreweg het hoogst. Binnen de wijkraden is het aantal personele wijzigingen aanzienlijk kleiner dan binnen de wijkcomités, maar wel (iets) groter dan binnen de gebiedscommissies.

maatwerk te bieden. Door de kleinschaligheid en nabijheid van de gebiedsorganen op wijkniveau komt de diversiteit van de wijken en gebieden beter tot zijn recht in gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan: “Gebiedskennis wordt ingebracht, waardoor stedelijke middelen effectiever kunnen worden besteed”. Lokale kennis en bestuurlijke expertise kunnen elkaar mooi aanvullen op deze manier.

Daarnaast dienen gebiedsorganen volgens gebiedsambtenaren als participatieplatforms. Het gebiedsorgaan staat dichterbij dan het stadsbestuur en geeft bewoners de mogelijkheid om te participeren: “Bewoners voelen zich iets meer betrokken, de gezichten van gebiedsbestuursleden zijn bekender dan die van raadsleden”. Om deze participatieve functies te versterken, is het volgens sommige gebiedsambtenaren wel noodzakelijk de gebiedsorganen beter te equiperen.

Maar creëren de gebiedsorganen ook daadwerkelijk impact met hun participatieve en belangenbehartigende rol? Hierover zijn de meningen verdeeld. Een meerderheid is het ermee eens dat er dankzij de gebiedsorganen een bredere groep Rotterdammers mee kan doen en dat hun wensen sneller op de juiste plek terecht komen. Daarentegen merkt meer dan de helft van de gebiedsambtenaren dat de dienstverlening vanuit de clusters niet verbetert door de input van de gebiedsorganen. Ook de uitwisseling van informatie tussen clusters en gebiedsorganen kan volgens hen nog beter. Bovendien geeft een groot deel (zo’n 70%) van de gebiedsambtenaren aan dat het wijkgericht werken ook goed zonder de gebiedsorganen kan.

In dat licht is het belangrijk te melden dat de gebiedsambtenaren ook een vrij kritisch beeld hebben van de competenties, capaciteiten en vertegenwoordigende kwaliteiten van de leden van de gebiedsorganen. Gevraagd naar de kwaliteit en het functioneren van de gebiedsorganen⁸ geven gebiedsambtenaren gemiddeld een matige tot onvoldoende score. Hetzelfde geldt voor de bestuurlijke en participatieve competenties⁹ die nodig zijn om een goede bijdrage aan wijkgericht werken te kunnen leveren. Iets positiever, maar nog steeds kritisch – zeker wat betreft de wijkraden en wijkcomités – zijn de gebiedsambtenaren over de representatieve kwaliteiten van de gebiedsorganen.¹⁰

Hierbij zijn duidelijke en consistente verschillen te zien tussen de drie typen gebiedsorganen: de competenties, capaciteiten en kwaliteiten van de gebiedscommissies worden het hoogst beoordeeld (een nipte voldoende), gevolgd door de leden van de wijkraden. De leden van de wijkcomités worden hier duidelijk het laagst op beoordeeld: “Ze hebben onvoldoende inzicht in de wensen van de wijk enerzijds en anderzijds onvoldoende inzicht in hoe de gemeente is georganiseerd”. Hierbij merken verscheidene gebiedsambtenaren op dat er grote verschillen “in de competenties van individuele gebiedsbestuursleden” bestaan in alle typen gebiedsorganen.

Een aanzienlijk deel van de gebiedsambtenaren geeft aan dat de positie en rol van het gebiedsorgaan verbeterd kan worden door het beter afbakenen en verduidelijken, maar tegelijkertijd ook het versterken van bevoegdheden. Hierbij wordt soms expliciet benoemd dat gebiedsorganen een verkeerd beeld hebben van waarover ze iets te zeggen hebben en dat deze rol- en taakopvatting

⁸ Interne capaciteiten gaan over het kunnen voeren van discussies tijdens vergaderingen, het kunnen organiseren van participatie, hun bijdrage aan de adviezen, hun proactieve houding en het beschikken over voldoende leiderschapskwaliteiten.

⁹ Dit omvat kennis over het functioneren van de gemeente, politieke contacten, lobbykracht en expertise op dossiers.

¹⁰ Vertegenwoordigen gaat hier om het vertegenwoordigen van de lokale belangen, het goed op de hoogte zijn van wat er speelt in de wijk, de invloed van bewoners en het hebben van een lokaal netwerk.

verkeerde verwachtingen schept. Zo adviseert een respondent: “Baken bevoegdheden en verantwoordelijkheden beter af, bijvoorbeeld alleen adviserend (ongevraagd en gevraagd) over concrete zaken met impact op de wijk”. Soms gaat het ook over het vergroten van slagkracht daar waar nodig: “Het gekozen model vraagt om doorzettingsmacht en geld op onderdelen”.

Tekstbox 2: Covid-19 als stresstest voor de veerkracht van de gebiedsorganen

Vanaf medio maart 2020 kwamen de verschillende gebiedsorganen voor een extra uitdaging te staan vanwege de uitbraak van Covid-19 en bijkomende kabinetsmaatregelen. De meeste (formele) vergaderingen lagen vanaf half maart tot en met eind april stil. Bovendien moesten veel reeds goedgekeurde bewonersinitiatieven en evenementen afgelast worden en inkomende bewonersinitiatieven heroverwogen worden. We bezien de Covid-19 en de bijkomende maatregelen als een stresstest voor de veerkracht van de gebiedsorganen: hoe zijn de gebiedsorganen omgegaan met de obstakels en mogelijkheden? Wat leert dit ons over de kracht en de kwetsbaarheden van het huidige bestuursmodel? Binnen deze derde onderzoeksfase is een kleine studie uitgevoerd op basis van inzichten uit het raadsinformatiesysteem (meerdere vergadermomenten, gevraagde/ongevraagde adviezen en bewonersinitiatieven), sociale media-pagina's van de gebiedsorganen en een korte vragenlijst onder de wijkmanagers in de verschillende gebieden. Hieronder staan de belangrijkste observaties wat betreft de omgang met de Covid-19-situatie door de gebiedsorganen in het eerste half jaar dat de kabinetsmaatregelen van kracht waren.

De eerste observatie is dat de wijkcomités en gebiedscommissies verschillend zijn omgegaan met de Covid-19-crisis en de gevolgen van de maatregelen op hun werkwijze en werkzaamheden. Met name het niet meer op locatie kunnen vergaderen en in de buurt op pad kunnen om te kijken wat er speelt, waren grote hordes voor de gebiedsorganen. De crisis bekrachtigt het reeds bestaande verschil in rolopvatting en houding tussen de gebiedsorganen: van meer afwachtend tot meer proactief. Over het algemeen geldt dat de maatregelen omtrent Covid-19 het ervaren gebrek aan slagkracht versterkt. Gebiedsorganen die doorgaans ondernemender zijn in het initiëren van dialoog met de bewoners en het organiseren van bijeenkomsten, sloegen ten tijde van de gedeeltelijke lockdown ook vaker de handen ineen. Bijvoorbeeld door het organiseren van onlinebijeenkomsten of door zich actief in te zetten in de wijk. Een voorbeeld hiervan is gebiedscommissie Delfshaven die samen met wijkpartners betrokken was bij het platform *Delfshavenhelpt* om informatie te verspreiden aan bewoners en om kwetsbare bewoners extra te ondersteunen. Verder gingen een aantal gebiedsorganen nieuwe en voorheen onverwachte partnerschappen aan, zoals met de Voedselbank. Andere gebiedsorganen namen een meer afwachtende houding aan en verdwenen in deze periode wat meer naar de achtergrond. Deze meer passieve of reactieve houding was (vaak) geen onwil, maar vooral onmacht en wordt, in het geval van de wijkraad en het wijkcomité, versterkt door het afbreukrisico van kleine teams. Dit blijkt ook uit het volgende citaat van een wijkraadslid terugblikkend op de gedeeltelijke lockdown in het voorjaar:

“Achteraf wel jammer, want je wil in zo'n wijk waar mensen het moeilijk hebben en waar de effecten van de crisis breed gevoeld worden juist een stapje meer zetten. Jammer dat we daar niet geslaagd zijn (...) In de kern komt het neer op dat we niet goed weten hoe je dat zou kunnen doen. Los van individuele acties zoals het bieden van boodschappenhulp etc. Maar als wijkraad hadden we niet een duidelijk beeld wat we dan konden. En het geeft een knagend gevoel want je stelt je verkiesbaar voor je buurt en dan heb je een crisis en constateer je dat het niet lukt.”

Vanaf eind april/begin mei vonden de meeste gebiedsorganen een nieuwe modus operandi voor het vergaderen door middel van Microsoft Teams en het livestreamen van deze vergaderingen voor bewoners. Deze overgang naar digitaal ging volgens de meeste wijkmanagers redelijk soepel. De meeste online-vergaderingen werden zelfs meer bekeken dan dat live-vergaderingen voorheen bezocht werden. Voor veel wijkmanagers is dit ook

een reden om het digitaal vergaderen als optioneel onderdeel van de werkwijze te behouden. Het is alleen de vraag welke bewoners wel en welke bewoners vooral niet bereikt kunnen worden door deze nieuwe focus op digitale participatiemiddelen. Bovendien krijgen de vergaderingen meer een karakter van eenrichtingsverkeer, aangezien uit observaties is gebleken dat burgers amper of niet gebruikmaken van de mogelijkheid om online in te komen spreken. In deze periode zijn ook andere vormen van digitale innovatie, waaronder de Gemeentepeiler, verder ontwikkeld en ingezet. Ook in de online aanwezigheid en informatievoorziening voor bewoners van de gebiedsorganen zien we dat sommige gebiedsorganen proactiever te werk gingen. Sommige gebiedsorganen hadden een actieve Facebook-pagina, met updates rondom initiatieven in het gebied, persoonlijke videoboodschappen van de gebiedsorganen en de maatregelen. Hierbij moet wel de nuance aangebracht worden dat het soms niet duidelijk is of de gebiedsorganen zelf deze pagina's beheren of dat dit wordt gedaan vanuit de ambtelijke ondersteuning.

Tot slot, door de Covid-19-crisis werd duidelijk dat de kracht van de gebiedsorganen zit in de nabijheid tussen bewoners en bestuur - juist omdat die nabijheid door Covid-19 onder druk stond. Leden van de gebiedsorganen hadden het idee dat een van hun primaire functies, namelijk de ogen en oren van de wijk zijn, niet of amper meer uitvoerbaar was. Daarnaast hebben de Covid-19-crisis en de bijkomende kabinetsmaatregelen inzicht gegeven in de (ongelijke) relatie tussen het stadsbestuur en het gebiedsorgaan. Het was duidelijk dat in de implementatie en communicatie van de kabinetsmaatregelen het stadsbestuur en ambtelijk apparaat aan het roer stonden. Volgens sommigen is dit ook wat in een crisissituatie nodig is: centrale sturing. De gebiedsorganen hadden in de loop van de zomer weinig ruimte of autonomie om zelf een weg te vinden in hoe aan te passen aan de veranderende omstandigheden (bijvoorbeeld in het installeren van nieuwe leden). Ook waren ze nauwelijks betrokken bij de implementatie van de Covid-19-maatregelen door de stad in het gebied. De ervaring was dat de gemeenteraad en wethouders meer bewegingsruimte hadden om samen te komen, wat als bewijs werd gezien van 'meten met twee maten' en dat het gebiedsorgaan als minder belangrijk dan het stadsbestuur wordt gezien.

3. De bestuurlijke context van de gebiedsorganen

De impact en toegevoegde waarde van de gebiedsorganen zijn direct gerelateerd en afhankelijk van het functioneren van de rest van het bestuursmodel. In deze paragraaf staat de interactie tussen de gebiedsorganen en de clusters, het college en de gemeenteraad centraal.

3.1 De concernorganisatie en de clusters

De enquête onder clusterambtenaren toont aan dat de clusters over de breedte genomen niet te spreken zijn over de kwaliteit van de ongevraagde adviezen, gevraagde adviezen en wijkactieplannen en wijkagenda's die de gebiedsorganen leveren. Een belangrijke oorzaak hiervan is het gebrek aan aansluiting van de output van de gebiedsorganen op een reëel verwachtingspatroon van wat de clusters kunnen leveren. Dit betekent dat de gebiedsorganen – in de ogen van de clusters – onjuiste verwachtingen hebben van de mogelijkheden die de clusters hebben om te voldoen aan de wensen van de gebieden en wijken. Tegelijkertijd is er een gebrek aan overeenstemming over de rolverdeling tussen de stad en de gebieden en wijken. De attitude van de clusters ten aanzien van de gebiedsorganen komt de afhandeling van adviezen niet ten goede.

Daar komt bij dat de gebiedsorganen volgens de clusterambtenaren de benodigde competenties en representativiteit ontberen. Zo zouden wijkcomitéleden onvoldoende politieke contacten hebben om bepaalde issues onder de aandacht te kunnen brengen. Wel zijn zij representatiever dan wijkraden en gebiedscommissies, die op hun beurt weer over meer politiek-bestuurlijke vaardigheden en sensitiviteit beschikken.

Daartegenover staat dat de meeste geënquêteerden gematigd positief zijn over de toegevoegde waarde van het betrekken van de gebiedsorganen. Dat geldt voor alle drie de vormen van lokale vertegenwoordiging, waarbij het de input van het wijkcomité (nipt) het meest wordt gewaardeerd.

Interne sturing versus luisteren naar de wijk

De clusterambtenaren geven aan dat zij van hun leidinggevend (en van de concerndirectie en het college) voldoende steun krijgen om ongevraagde adviezen te kunnen afhandelen. Niettemin blijkt dat het ontbreekt aan capaciteit (budget, expertise en tijd) om adviezen goed en snel te kunnen verwerken. De responsiviteit van de Coolsingel richting de gebieden lijdt hieronder.

Dit hangt samen met de onduidelijkheid die respondenten ervaren rondom procedures, kaders en richtlijnen. Slechts een kwart van de ondervraagden geeft aan de gebiedsorganen gedurende of na een adviestraject te betrekken in besluitvorming aangaande het thema van het betreffende advies. Het standpunt van ambtenaren dat hun cluster ondanks de input van de gebiedsorganen een onverminderde invloed heeft op het besluitvormingsproces, is dan ook niet verwonderlijk.

Dat neemt niet weg dat clusterambtenaren door de bank genomen genoeg vrijheid ervaren in hun bezigheden met input en besluiten van de gebiedsorganen. Tegelijkertijd is er echter sprake van administratieve rompslomp en een hoge mate van hiërarchie. Hierdoor kunnen zij de ervaren steun en handelingsruimte niet vertalen naar een wijkgerichte aanpak die volledig recht doet aan de noden en wensen van de wijken en gebieden. In combinatie met de capaciteitsproblemen en procedurele

onduidelijkheid verklaart dit de negatieve invloed van de concernsturing op de slagkracht in wijken en gebieden.

Wijkgericht werken

Een belangrijk streven in relatie tot het bestuursmodel is het integraal aanpakken van opgaven vanuit de wijken, oftewel het wijkgericht werken. De surveyresultaten laten zien dat clusterambtenaren zowel gevraagde en ongevraagde adviezen als wijkactieplannen beschouwen als een toegevoegde waarde voor het wijkgericht werken. Dit staat in schril contrast met de bevinding dat bijna driekwart van de bevroagden het mogelijk acht om ook zonder gebiedsorganen wijkgericht te werken. Een aanzienlijk deel (ongeveer 35% van de bevroagden) is kritisch op manier waarop het huidige bestuursmodel in staat is om wijkgericht te werken (ookal is het merendeel positief over het wijkgericht werken van het eigen cluster). Ondanks dat over de samenwerking met gebiedsorganisaties gematigd positief wordt geoordeeld, verlangt meer dan 40% van de respondenten naar meer ambtelijke ondersteuning op gebieds- en wijkniveau en meer ambtenaren gericht op de gebieden om het wijkgericht werken mogelijk te maken.

Het is van belang om deze bevindingen te bezien in het licht van de discussie binnen de gemeentelijke organisatie over 'wijkgericht' versus 'wijkgestuurd' werken. Een wijk- of gebiedsgerichte aanpak duidt op het gebiedsgericht implementeren van veelal stedelijke beleidsprioriteiten, terwijl een wijkgestuurde aanpak de prioriteiten en agenda van een wijk sturend laat zijn. Het is dus niet verrassend dat het merendeel van de respondenten aangeeft de gebiedsorganen niet nodig te hebben voor het wijkgericht werken.

Responsiviteit van de gemeentelijke clusters

Er zijn duidelijke verschillen tussen de responsiviteit van de verschillende clusters zichtbaar. De gebiedsambtenaren die ervaring hebben met de clusters Bestuurs- en Concernondersteuning (BCO), Dienstverlening en Maatschappelijke Ontwikkeling geven voldoende scores op alle aspecten (ongeveer 6 tot 6,5). Het cluster Stadsbeheer scoort gemiddeld net onder een 6. Nog kritischer zijn de ambtenaren die te maken hebben met de clusters Werk & Inkomen (W&I) en Stadsontwikkeling. Vooral W&I scoort duidelijke onvoldoendes op responsiviteit. Stadsontwikkeling komt op een aantal aspecten op een (nipte) voldoende uit (kwaliteit van adviesaanvragen, inhoudelijke behandeling van adviezen, terugkoppeling op adviezen) en op een paar aspecten op een (nipte) onvoldoende (inachtneming van de wijkagenda en reageren op ongevraagde adviezen). Over de wijkagenda stelt een aantal respondenten bovendien dat deze te weinig aandacht krijgt en niet concreet genoeg is. Daarnaast heeft de advisering te weinig impact op wijk- en gebiedsniveau.

Dit sluit aan bij het beeld dat de gebiedsambtenaren hebben over de houding van de clusters omtrent samenwerking, gebiedsgericht werken en het serieus nemen van het gebiedsorgaan. Hier is ook een aantal duidelijke verschillen tussen de clusters te zien. Over het algemeen zijn de gebiedsambtenaren gematigd kritisch over deze houding, behalve ten opzichte van het cluster Dienstverlening: dit cluster schiet er in positieve zin uit. Maatschappelijke Ontwikkeling en Stadsbeheer scoren hierop ook 'voldoende'. Op W&I, Stadsontwikkeling en BCO is men wederom kritischer wat betreft de houding. Dit geldt met name voor de stellingen over het serieus nemen van het gebiedsorgaan. Stadsontwikkeling valt in negatieve zin op wat betreft het ingericht zijn om wijkgericht te kunnen werken.

Kortom, de wisselwerking en samenwerking tussen stadsniveau en gebiedsorgaan kan verbeterd worden volgens de gebiedsambtenaren. Volgens hen is er vanuit de clusters (nog) onvoldoende oog voor het tijdig betrekken van de gebiedsorganen. Een illustratief verbeterpunt dat een gebiedsambtenaar noemt: “Pro-actiever samenwerken met gebiedsorganen vanuit de clusters”.

3.2 Raad en college

De manier waarop het bestuursmodel functioneert, is sterk afhankelijk van de politiek en het stadsbestuur. Zo bepaalt de houding van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders in grote mate de invloed die de gebiedsorganen hebben op het gemeentelijke besluitvormingsproces. Wat betreft de houding van de gemeenteraad hebben sinds de vorige tussenrapportages in 2019 weinig grote veranderingen plaatsgevonden. Nog altijd zijn er veel kritische geluiden vanuit de gebiedsorganen over hun relatie met de gemeenteraad: er is een gebrek aan interactie en de transparantie over de besluitvorming die het gebied en de wijken aangaat, laat te wensen over.

Een ander punt van aandacht is het vermeende opportunisme in de raad als het gaat om de interactie met de gebiedsorganen. Een respondent zegt hierover: “De leden van de gebiedsorganen hebben het gevoel dat de gemeenteraad hen ziet als een soort snoepmachine op momenten dat dit de gemeenteraad iets kan opleveren”. Dit citaat illustreert dat partijpolitieke overwegingen en strategische belangen bepalend kunnen zijn voor de mate waarin raadsleden oog hebben voor het gebieds- en wijkbelang of contact zoeken met de gebiedsorganen. De politieke agenda prevaleert vaak boven het wijkbelang. Omgekeerd is het ook waar dat raadsleden zich soms gemakkelijk voor het karretje van een gebiedsvertegenwoordiger laten spannen. In de raad lijkt geen duidelijk gedeeld beeld te bestaan over de meerwaarde van de gebiedsdemocratie en lijkt de focus toch vooral te liggen op het eigen profiel en de eigen agenda. Daarbij zien we grote verschillen in de mate waarin raadsleden warmlopen voor wat er in de wijk of het gebied speelt.

Ook de werkwijze van het college van burgemeester en wethouders geeft de gebiedsorganen (vooral die in de buitengebieden) het gevoel niet altijd voor vol te worden aangezien. De afdoening van gevraagde en ongevraagde adviezen verloopt procedureel gezien weliswaar beter dan voorheen, maar nog steeds geniet het centrale stadsbelang de prioriteit. Mede hierdoor blijft de relatie tussen het college en de gebiedsorganen moeizaam en is er nauwelijks sprake van het principe van ‘macht versus tegenmacht’. Bovendien krijgt mogelijk ongenoegen vanuit de gebieden en wijken zo geen stem.

Tegelijkertijd is het college kritisch op de gebiedsorganen, omdat die niet functioneren zoals het college voor ogen heeft. De gebiedsorganen zouden zich als gebieds- en wijkvertegenwoordiging moeten bezighouden met het organiseren van participatie en hun bevoegdheden moeten halen uit draagvlak onder bewoners. Juist daar waar vertegenwoordigers van de gebiedsorganen zich van allerlei andere middelen bedienen om hun zin te krijgen, wordt dat niet altijd op prijs gesteld.

Wethouder Kathmann deed in maart 2020 ook een aantal toezeggingen namens het college. Zo gaat zij onder meer na of de gebieden de maatregelen die na de 1^e tussenrapportage zijn genomen als verbetering ervaren en besteedt zij extra aandacht aan de advisering van de gebiedsorganen aan het stadsbestuur. Daarnaast kondigde zij aan werk te gaan maken van het bevragen van Rotterdammers over hoe het ervoor staat in de stad door middel van een ‘Tour-de Wijk’. Verder gaf ze aan

duidelijkheid te willen scheppen over de rollen en bevoegdheden van de verschillende vormen van lokale vertegenwoordiging, waarbij verwachtingsmanagement een van de belangrijkste verbeterpunten is van het bestuursmodel.

Het bestuursmodel was ook in de zomer van 2020 onderwerp van gesprek. Wethouder Kathmann ging toen in gesprek met vertegenwoordigers van gebiedsorganen uit de vier rayons over hun ervaringen met het huidige bestuursmodel en over hun ideeën voor de toekomst.

Een van de conclusies van deze bijeenkomsten was dat er behoefte is aan meer communicatie, dialoog en informatie-uitwisseling tussen het stadsbestuur en de gebiedsorganen. De aanwezigen gaven aan dat er nog te veel sprake is van 'wij/zij' in plaats van brede samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheden. Hierdoor is het voor hen onduidelijk hoeveel beleidsruimte er is in het college en de raad en hoeveel mogelijkheden er zijn voor de gebiedsorganen om het verschil te maken. Deze gebreken hangen samen met de reactie vanuit het college op de adviezen, die volgens de gebiedsvertegenwoordigers meer is gericht op het pareren dan op het opvolgen van adviezen. Meer direct contact tussen het college en de gebiedsorganen vinden zij noodzakelijk om de interactie te verbeteren. De wethouder benadrukt vooral het belang van het voeren van het gesprek.

Verder stellen de vertegenwoordigers van de gebiedsorganen dat voor de terugkoppeling van adviezen niet alleen de wethouder via een ambtenaar zou moeten worden gepeild, maar ook de gemeenteraad. In het verlengde daarvan zien zij betere samenwerking en meer contact met de gemeenteraad als voorwaarden om het samenspel tussen de stad en de wijken goed te kunnen laten verlopen. Een voorbeeld hiervan is het gebruikmaken van (al dan niet politieke) lobby om aandacht te mobiliseren voor lokale wensen. De gebiedsorganen willen in ieder geval de gelegenheid krijgen hun mening te uiten en waar nodig te escaleren. Ook zouden ze graag bewoners meer betrekken bij vragen en onderwerpen vanuit de gemeenteraad. Verbetering van de participatie achten zij daarom essentieel. Dit alles valt of staat met de rol en instelling van de raad ten aanzien van de gebieden.

Hoewel we dus enerzijds serieuze pogingen zien vanuit de portefeuillehouder om te luisteren naar de wensen van de gebiedsorganen, zien we anderzijds ook dat dit – in de ogen van de vertegenwoordigers zelf – niet leidt tot significante verbetering van de omgang met hen. De onvrede over de gebrekkige impact van adviezen, bijvoorbeeld, blijft ook na alle verbeteracties groot.

4. Waarnemingen en conclusies

In dit hoofdstuk bespreken we de oogst van bijna drie jaar werken met het nieuwe bestuursmodel. Daarna staan we stil bij de verschillende perspectieven die we hebben aangetroffen op het bestuursmodel. We sluiten af met het schetsen van het kerndilemma van het bestuursmodel zoals wij dat opmaken uit de bevindingen van het onderzoek.

4.1 De oogst van het bestuursmodel

Om de oogst van het bestuursmodel te kenschetsen letten we op een aantal zaken. Allereerst de twee democratische experimenten (de wijkraden en de gelote wijkcomités). Vervolgens het proces van advisering. Daarna staan we stil bij participatie, het aanjagen van initiatief en het functioneren van de wijkagenda's en de wijkactieplannen.

4.1.1 Democratische experimenten

In het bestuursmodel 2018 – 2022 is geëxperimenteerd met verschillende manieren van representatie, waaronder loting bij de wijkcomités en een personenstelsel bij de wijkraden. We zien dat alle organen volop aan het leren zijn hoe zij hun rol optimaal en effectief invullen.

Als het gaat om de experimenten rond de loting van wijkcomités en verkiezingen op persoonlijke titel bij wijkraden, concluderen wij dat enkel loting niet leidt tot een stabiele basis voor vertegenwoordiging en dat het systeem van persoonlijke verkiezing een aantal zwaktes kent. We geven daarbij de volgende observaties.

We zien allereerst dat door loting een zeer diverse groep Rotterdammers in de gelegenheid is gesteld om een vertegenwoordigende rol te spelen. Een deel van deze groep heeft echter dermate weinig kennis van zaken (en gebrek aan vaardigheden en politieke connecties) dat de ambtelijke ondersteuning in feite namens deze vertegenwoordigers het eigenlijke werk doet. De gelote vertegenwoordigers zijn vaak nauwelijks bekend in hun wijk en zijn ook niet erg zichtbaar. Vooral in wijkcomités is het verloop van leden groot. Tegelijkertijd hebben de gelote leden wel een eigen unieke achterban (van mensen die normaliter niet betrokken zijn bij een gebiedsorgaan) waardoor ze in staat zijn nieuwe en/of andere geluiden op te halen. Daarnaast kijken ze vanuit een ander perspectief naar maatschappelijke problemen, wat de mogelijkheden tot het vinden van oplossingen kan vergroten.

Daarnaast komen, door persoonlijke verkiezingen, andere Rotterdammers op vertegenwoordigende posities dan door het (politieke) lijstenstelsel. Dat leidt ertoe dat mensen met een breed netwerk (niet-politiek) in de wijk in de gebiedsorganen terecht kunnen komen. Enerzijds is een deel van de gekozenen ervaren als bestuurder of bekend in de wijk als vrijwilliger. Zij hebben een groot netwerk en kennis van het bestuurlijk stelsel. Een ander deel heeft een minder groot netwerk of bestuurlijke ervaring, maar wel een hoge mate van betrokkenheid met de wijk en haar bewoners, en motivatie om een steentje bij te dragen. Tegelijk zien we dat daarmee ook meer mensen in wijkraden gekozen worden die om wat voor reden dan ook deze functie niet (volledig) kunnen waarmaken. Mede gelet op de omvang van de wijkraden is dat problematisch omdat het eigenlijke werk (dat veelomvattender is dan van tevoren werd verwacht) in een aantal gevallen op de schouders van een te beperkt aantal mensen terecht komt. Daar komt bij dat door de wisseling van de leden gedurende de bestuursperiode de continuïteit in het geding komt. Een succesvolle vertegenwoordiging op basis van een personenstelsel veronderstelt dat de personen die zich kandidaat stellen, hun rol waar kunnen en

willen maken. Dit prangt temeer daar er geen selectie, controle en ondersteuning in de vorm van training en coaching van een politieke partij of achterban aanwezig is.

Het experiment met het actieve en passieve kiesrecht voor jongeren van 16 en 17 jaar biedt perspectief op meer. Eerder hebben we hier uitvoerig over gerapporteerd. Op basis van de eerdere analyse constateren we dat er mogelijkheden zijn om dit experiment met meer kans op succes uit te voeren, door te investeren in een betere voorbereiding voor en communicatie met de doelgroep. Dit lijkt de moeite waard, als onderdeel van een bredere strategie om jongeren te interesseren in bestuur en democratie en hen daar ook actief bij te betrekken.

Tot slot is er – in combinatie met loting en met meer persoonsgerichte verkiezingen – geëxperimenteerd met representatie op een lager schaalniveau dan het gebied, namelijk de wijk. We zien op wijkniveau nadrukkelijk de kracht van nabijheid en lokale verankering. Tegelijk zien we ook het gemis aan slagkracht, overigens ook vanwege de kleine personele omvang (5 personen) en de soms hoge doorloopsnelheid van leden. Dit ligt op gebiedsniveau omgekeerd: daar is de slagkracht en professionaliteit vaak groter, maar is de nabijheid minder sterk. De combinatie van wijkcomités en gebiedscommissies leidt – vanwege de grote verschillen tussen beide organen en het geringe contact over en weer – overigens niet tot ‘the best of both worlds’.

4.1.2 Advisering

Over de toegevoegde waarde van de advisering is het merendeel van de betrokkenen niet positief. De gevraagde adviezen lijken vooral een moeite. Sommige gebiedsorganen zien het als hun taak om op alle adviesaanvragen te reageren. Gebiedsorganen hebben moeite om selectief te zijn en zijn regelmatig ontevreden over de impact van hun adviezen. Veel adviezen vragen meer kennis van zaken dan beschikbaar binnen de gebiedsorganen.

Ondanks de merkbare verbetering in de afhandeling van adviezen is de tevredenheid over de resultaten van de adviezen niet groot. Omgekeerd geldt dat er vanuit gemeentelijke zijde vaak onbegrip is over de realiteitszin en kwaliteit van veel van de adviezen.

Daar waar selectief en weloverwogen gebruik gemaakt wordt van het recht om ongevraagd te adviseren, lijkt dat regelmatig wel een positief gevolg te hebben. Sommige gebiedsorganen weten met dit recht concrete zaken voor hun wijk of gebied voor elkaar te krijgen. Een mooi voorbeeld hiervan is het advies over rattenoverlast van de wijkraad Feijenoord (september 2020).

4.1.3 Het aanjagen van participatie

Het bestuursmodel had expliciet tot doel dat gebiedsorganen participatie van bewoners zou aanjagen. Op dit punt zijn de verschillen tussen doel en daadwerkelijke uitvoering groot. De wijkraden lijken in het algemeen hier nog het meest werk van te maken en daardoor ook de meeste resultaten te boeken. Gebiedscommissies hebben in een aantal gevallen moeite om hun meer politiek-bestuurlijke routines (gericht op onderling overleg en debat) in te ruilen voor het actief opzoeken van participatie en zo in samenspraak komen tot standpunten.

Over het algemeen kan worden gesteld dat de gebiedsorganen onvoldoende in staat zijn om participatie zelf te organiseren. Ze krijgen deze rol in veel gevallen ook niet omdat de clusters dit zelf organiseren. Als ze deze rol krijgen, vullen ze deze rol ook zeer verschillend in. Bewonersparticipatie krijgt vaak vorm als onderdeel van officiële vergaderingen of wordt uitbesteed aan de

gebiedsorganisatie. Over het algemeen zien we dat de gebiedsorganen beter gedijen bij een rol als adviseur en supervisor in participatietrajecten, dan bij een meer actieve, verantwoordelijke rol. Dit ook omdat ze daarvoor de kennis, vaardigheden en hulpbronnen ontberen.

De wijze waarop de gemeente de gebiedsorganen op dit punt toerust is overigens ook mede debet aan de problemen die we constateren. Gebiedsvertegenwoordigers zijn geen participatieprofessionals. De gebiedsorganisatie heeft niet de menskracht om elke keer adequaat in dit gat te springen. Vaak is de reactietermijn dermate kort dat een volwaardig participatietraject niet tijdig van de grond getild kan worden. Het effect hiervan is wel dat de invloed van de burger op wat er in hun wijk of gebied gebeurt, vaak gering en indirect (dus via de vertegenwoordiging) verloopt.

4.1.4 Het aanjagen van bewonersinitiatieven

Het faciliteren en enthousiasmeren van bewoners is de derde functie die aan de gebiedsorganen is meegegeven. In de praktijk krijgen bewoners echter vooral te maken met de wijknetwerkers, -managers en Opzoomermee bij het aanvragen van fondsen voor hun plannen. De uiteindelijke beslissing ligt wel bij het gebiedsorgaan, hoewel het advies van ambtenaren relatief vaak wordt gevolgd. De kansen voor de gebiedsorganen liggen daarom vooral aan de voorkant, bij het informeren van bewoners over het bestaan van dit budget en dat het voor iedereen in de buurt klaarligt.

Deze rol weten sommige besturen met verve in te vullen, terwijl anderen niet goed lijken te weten hoe ze dit kunnen aanpakken. Wanneer en hoe bewoners zich in willen zetten voor elkaar en hun buurt blijkt soms ook ongrijpbaar. Soms blijkt een informatiebijeenkomst of een stalletje op een buurtmarkt zeer succesvol in het bereiken van bewoners, terwijl eenzelfde aanpak in een andere wijk of op een andere dag weinig aandacht trekt. Vooral in wijken waar bewoners niet veel met en voor elkaar organiseren is het voor bestuursleden soms lastig om het voortouw te nemen en andere bewoners dan de *'usual suspects'* te bereiken. Bestuursleden blijven vaak goedwillende amateurs die samen met de gebiedsorganisatie de buurt proberen te bereiken.

4.1.5 Het formuleren van de agenda van de wijk en de uitvoering ervan

Het instrument waarmee de gebiedsorganen formeel gezien nog het meest invloed kunnen uitoefenen, de wijkagenda, helpt hen idealiter om focus te houden in waar zij zich op richten. Desalniettemin is de sturende werking van dit instrument niet heel groot. Gebiedsorganen zien dit instrument in een aantal gevallen ook niet als *'van hen'* omdat hun rol bij het opstellen van de wijkagenda klein was. Veelal zijn de wijkagenda's zo breed geformuleerd dat het vrij makkelijk is om gemeentelijke inzet in de wijk onder de noemer van de in de wijkagenda geformuleerde doelstellingen te scharen. Het is jaarlijks mogelijk voor de gebiedsorganen om hun wijkagenda te herijken - sommige gebiedsorganen doen dit wel, anderen niet.

De wijkactieplannen zijn vervolgens een ambtelijk product. De gebiedsorganen kunnen wel toezien of deze daadwerkelijk worden uitgevoerd, maar hebben hier geen stem in. Dit leidt ertoe dat veel gebiedsorganen deze plannen niet als iets van hen zien en zich er ook actief mee bemoeien.

4.1.6 Tussenconclusie

Als we de oogst van bijna drie jaar werken met het nieuwe bestuursmodel overzien, dan moeten we constateren dat het model voor veel betrokkenen niet heeft gebracht wat men ervan verwacht had. Bij de gebiedsorganen leeft frustratie omdat hun invloed op de gang van zaken in de eigen wijk of

gebied geringer is dan ze hadden gehoopt en verwacht. Zeker bij gebiedsvertegenwoordigers die al wat langer meedraaien zien we dat er met een zekere nostalgie wordt teruggeblikt naar voorgaande perioden. Bij ambtenaren en wethouders is er teleurstelling over het feit dat de gebiedsorganen in een aantal gevallen niet de beoogde rol van gangmaker in participatieprocessen hebben opgepakt, de advisering vanuit de wijk weinig waarde toevoegt en de toekenning van bewonersinitiatieven door de gebiedsorganen in hun ogen in veel gevallen net zo goed ambtelijk kan worden afgedaan.

Het is belangrijk deze twee perspectieven wat systematischer in kaart te brengen. Dat doen we door enerzijds het perspectief vanuit de gebiedsorganen (uiteeraard veralgemeniseerd en daarmee vallen onderlinge verschillen enigszins weg) en anderzijds vanuit de gemeentelijke organisatie (waar hetzelfde voor geldt) te schetsen. Daar zetten we het perspectief van de burger tegenover, als een relevant derde perspectief.

4.2 Het perspectief van de gebiedsorganen

De ervaringen van de gebiedsorganen lopen sterk uiteen. Dat maakt het lastig om tot meer generieke conclusies te komen. Toch doen we een poging om de gemene deler in alle verhalen te formuleren.

Wat opvalt in de verhalen van de leden van de gebiedsorganen is een mengeling van toewijding en berusting. Het overgrote merendeel zet zich graag en met veel enthousiasme en passie in voor hun wijk of gebied, maar tegelijkertijd levert het regelmatig een teleurstelling op wat betreft de impact. De frustratie over dat laatste is soms groot (vooral bij de kleine kernen en bij diegenen die al langer meelopen), al zien we ook een flink aantal gebiedsorganen dat deze beperkte rol als vertrekpunt neemt en daarbinnen het beste ervan wil maken. Hier zien we dat een deel van de gebiedsvertegenwoordigers nadrukkelijk hogere verwachtingen heeft van de eigen mogelijkheden dan een ander deel. Vrijwel iedereen lijkt het er echter over eens te zijn dat de wijkagenda in de huidige vorm niet goed gebruikt wordt. Hier ligt dan ook een kans voor verbetering. Wanneer leden vers aangesteld zijn en de gebiedsorganen van start kunnen wordt de wijkagenda onder stoom en kokend water opgesteld, waarna er later weinig aandacht naar uitgaat. Ook de sturende werking van de agenda op het gemeentelijk beleid is daardoor niet groot.

De verschillen die men ervaart hebben ook te maken met de toewijding vanuit de gemeentelijke organisatie. Die verschilt van persoon tot persoon en ook tussen clusters ervaart men verschillen. Met een cluster als MO of Stadsbeheer is het makkelijker 'praten' dan met SO, zo is het gevoel. Hier zien we nadrukkelijk verschillen in bureaucratische competenties, maar ook van het vermogen van gebiedsvertegenwoordigers om via de informele weg de gang van zaken binnen het concern en het stadsbestuur te beïnvloeden. Die informele routes zijn vaak effectiever, maar lang niet elke gebiedsvertegenwoordiger kent deze routes of weet ze ook daadwerkelijk te benutten. Omdat de weg vanuit het gebiedsorgaan naar de clusters vaak lastig en stroef verloopt, kiezen gebiedsvertegenwoordigers (als zij deze weg al kennen) eerder de weg naar de politiek. Daarmee wordt het issue inzet van het politieke spel, wat niet zelden toch weer negatief afstraalt op de gebiedsorganen omdat de betrokken ambtenaren zich op die wijze gepasseerd voelen. Wederom ligt hier dus een duidelijk aangrijpingspunt voor verbetering in de wisselwerking en dialoog tussen clusters en gebiedsorganen, waarbij wel vermeld kan worden dat sommige clusters dit al beter doen dan andere.

Breed gedeeld is de frustratie over de houding van college en raad en de hoeveelheid ondersteuning. Hoewel daar verbetering in lijkt te komen, voelen gebiedsorganen zich vaak niet gezien, laat staan

serieus genomen als volwaardige gesprekspartner. De gebiedsorganen hebben sinds 2018 steeds meer ambtelijke ondersteuning gekregen (de wijkcomités van meet af aan meer dan de anderen), maar veel gebiedsvertegenwoordigers ervaren dit alsnog steeds ontoereikend (ook al zijn ze wel positief over de kwaliteit van de ondersteuning). En de ambtenaren in de gebieden geven zelf ook aan om de gebiedsorganen adequaat te kunnen ondersteunen. Met name de figuur van een voorzitter met wat extra tijd om het orgaan te vertegenwoordigen, om wat werk achter de schermen te doen en om de agenda van de stad in de gaten te houden om daar vervolgens tijdig op te kunnen anticiperen, wordt vaak node gemist. Zeker voor de wijkraden wringt het dat zij hetzelfde takenpakket als een gebiedscommissie moeten doen, maar wel in minder tijd en voor minder vergoeding. In de tijd die beschikbaar is en met de beschikbare menskracht is het in de ogen van veel gebiedsvertegenwoordigers ondoenlijk om alles te doen wat gevraagd wordt en dan ook nog eens met aandacht voor participatie en bewonersbetrokkenheid.

4.3 Het perspectief van de gemeentelijke organisatie

Hoewel er ook binnen de organisatie veel verschillende meningen bestaan over het bestuursmodel, zien we dat over de gehele linie de indruk vooral is dat het bestuursmodel niet heel veel toevoegt aan belangrijke doelen als participatie, wijkgericht werken en het centraal stellen van de agenda van de wijk. De twee surveys onder de ambtenaren (zowel van de clusters als van de gebiedsorganisatie) laten daar geen misverstand over bestaan.

Gebiedsorganisatie

Zoals reeds in het voorgaande gezegd zijn de ambtenaren van de gebiedsorganisatie overwegend kritisch op het functioneren van het bestuursmodel. Deze kritiek uit zich op meerdere manieren. Zo vindt bijna de helft van de gebiedsambtenaren dat de input van de gebiedsorganen niet leidt tot een verbetering van de dienstverlening vanuit de clusters. De signaalfunctie van de gebiedsorganen en hun rol als adviserende belangenbehartiger en representatieve organisator van participatie ten spijt. Sterker nog: meer dan twee op de drie gebiedsambtenaren vindt de gebiedsorganen in deze vorm niet noodzakelijk voor het wijkgericht werken.

Tegelijkertijd is bijna de helft positief over de bijdrage van het gebiedsbestuur aan een betere afstemming van de inhoud en uitvoering van beleid op wat er speelt in de wijk of het gebied. Inbreng van gebiedskennis en het bieden van een participatieplatform worden als sterke punten gezien. Knelpunten zitten vooral in de wisselwerking met de clusters en deels de ervaren competenties.

De wisselwerking tussen de clusters en gebiedsorganen wordt matig gewaardeerd. De voornaamste oorzaken daarvan zijn enerzijds een vermeend gebrek aan responsiviteit van de clusters en anderzijds een gebrek aan competenties en capaciteiten van de gebiedsorganen. Ook over de houding van de clusters zijn veel gebiedsambtenaren niet te spreken: zij stellen dat het tijdig betrekken van de gebiedsorganen te weinig aandacht krijgt.

Daarnaast is een aanzienlijk deel van de gebiedsambtenaren van mening dat veel van de gebiedsorganen competenties en kwaliteiten tekortkomen. Wijkcomités en (in mindere mate) wijkraden zijn volgens de gebiedsambtenaren het minst capabel, gebiedscommissies krijgen over het algemeen het voordeel van de twijfel.

Hoewel de gebiedsambtenaren hun eigen rol duidelijk vinden en genoeg autonomie ervaren, is ongeveer een op de drie ontevreden over de beschikbare mankracht; de gebiedsorganisatie heeft in hun ogen namelijk te weinig middelen en bevoegdheden. Dat beperkt de mogelijkheden tot het bieden van de benodigde ondersteuning aan de gebiedsorganen.

Clusters

Vanuit de clusters leven er twijfels over de kwaliteit van de input van de gebiedsorganen, over het verwachtingsmanagement binnen de gebiedsorganen, en over de competenties en representativiteit van de leden (waarbij verschillen zijn waar te nemen tussen de drie verschillende bestuursvormen). Toch bestaat binnen de clusters de overtuiging dat de gebiedsorganen en hun input van toegevoegde waarde kunnen zijn voor participatie van bewoners. Daarnaast is er sprake van steun vanuit de top van de organisatie en ervaren de ambtenaren vrijheid wat betreft de afdoening van adviezen.

Echter ontbreekt het aan capaciteit, responsiviteit en procedurele helderheid over hoe de input vanuit de gebieden en wijken te verwerken. Daarnaast lijkt het aan echte wil of ervaren noodzaak te ontbreken om de gebiedsorganen vroegtijdig te betrekken bij beleids- of besluitvorming. Een groot deel van de clusterambtenaren ziet geen toegevoegde waarde van de gebiedsorganen in het vormgeven en de uitvoering van het wijkgericht werken. Meer ambtelijke ondersteuning vanuit de gebiedsorganisatie en meer gebiedsgerichte clusterambtenaren zouden volgens hen afdoende zijn om het wijkgericht werken te laten functioneren.

We zien dat veel ambtenaren in hun dagelijks werk een spanning ervaren tussen wat de gebiedsorganen vragen en wat de top van de organisatie als prioriteiten stelt. Het is – nog steeds – niet eenvoudig om ruimte te vinden voor verzoeken vanuit de wijk als deze botsen met de prioriteiten van de eigen organisatie (college en concerndirectie). Deze verzoeken vanuit de wijk leggen de basis voor een aanzienlijk deel van de adviezen vanuit de gebiedsorganen. Clusterambtenaren zijn degenen die de afdoening van de adviezen voor hun rekening moeten nemen. Hun attitudes ten aanzien van de gebiedsorganen zijn van invloed op de afdoening. Deze attitudes bestaan onder meer uit de rolopvatting aangaande de verhouding tussen stad en gebied, de ervaren meerwaarde van de gebiedsorganen, en ambtelijke responsiviteit. Deze attitude is vaak niet heel positief. En hoe negatiever de attitudes, hoe lager de inhoudelijke kwaliteit en het tempo van afdoening, en hoe lager de intensiteit van het contact tussen stad en gebied. Dit is een van de verklaringen voor de aanhoudende ‘strijd’ tussen de gebieden en het stadsbestuur.

4.4 Het perspectief van de burger

Als we kijken naar de bekendheid van het model en haar vertegenwoordigers onder de burger dan zien we dat het nieuwe model niet beter of slechter scoort dan het vorige model. De bekendheid van Rotterdammers met het bestuurlijk model in hun eigen wijk is zeer gering. De enige uitzonderingen hierop zijn Rozenburg en Hoek van Holland. Het gros van de bewoners die we bevraagd hebben in het wijkprofiel en het bewonersonderzoek heeft overigens vaak geen mening over het functioneren of voorkeur voor een specifiek model. Verder zijn er in het oordeel over het functioneren van de gebiedsorganen geen grote verschillen te zien tussen de wijkcomités, wijkraden en gebiedscommissies. Ook al vindt de helft van de bevraagde bewoners een gebiedsorgaan een nuttig bestuursorgaan, minder dan 40% vindt dat hun gebiedsorgaan hen daadwerkelijk dichterbij het

gemeentebestuur brengt. Vooral over de zichtbaarheid zijn bewoners in het bewonersonderzoek kritisch. Bewoners die in een gebied wonen met een wijkcomité of wijkraad hebben niet meer contact met het bestuursorgaan dan bewoners die in een wijk met een gebiedscommissie wonen. Wederom springen de buitengebieden er op dit gebied uit: relatief veel mensen hebben daar contact met het gebiedsorgaan. Over het algemeen geven Rotterdammers wat betreft vertrouwen en voorkeur echter weinig verschillen aan tussen de drie verschillende bestuursvormen.

4.5 De ambivalentie in het bestuursmodel 2018 – 2022

We zien dus dat er, ondanks dat er op onderdelen zeker ook (groeierende) waardering en tevredenheid is inzake het functioneren van de gebiedsorganen – om uiteenlopende redenen – ook ontevredenheid is. Aan de basis hiervan liggen structureel uiteenlopende en botsende verwachtingen. Bestuurders en ambtenaren zien de gebiedsorganen als een manier om het gebied te consulteren en te horen wat men in het gebied belangrijk vindt. De hoop was dat de gebiedsorganen de participatie van gebieden zouden aanjagen. Op onderdelen lukt dit, maar regelmatig ook niet of valt de oogst tegen. Binnen de stedelijke organisatie worden de gebiedsorganen daarom niet als cruciaal gezien om het gebiedsgericht of wijkgericht werken vorm te geven en is er teleurstelling dat de gebiedsorganen er niet in slagen om op het gebied van participatie echt te innoveren. Tegelijk geldt dat de ruimte om in te spelen op de wensen en prioriteiten van de wijk vaak kleiner is dan nodig om ook daadwerkelijk iets met de inbreng uit te gebieden te doen. In een aantal gevallen lijkt de organisatie ook helemaal niet echt geïnteresseerd te zijn in wat de gebieden van hun voornemens vinden en heeft participatie geen doorwerking en impact.

De gebiedsorganen zelf zien zich als gebiedsbestuur en vinden dat ze zeggenschap moeten hebben over zaken die het gebied direct raken. Zij worstelen met het vormgeven van participatie en voor zover zij zich zien als vertegenwoordigers van het gebied, voelen zij ook niet altijd de noodzaak om ook nog eens zwaar in meer directe vormen van participatie te investeren. Immers hebben zij zelf ook een mandaat. Dit geldt voor zowel de gebiedscommissies, wijkraden als wijkcomités, al zijn er duidelijke verschillen tussen de drie vormen van gebiedsorgaan waar te nemen. Bij de gebiedscommissies is vaak de teleurstelling het sterkst voelbaar, zeker bij de meer ervaren leden. Bij de wijkraden is dat – zeker naarmate de tijd vordert – ook vrij sterk het gevoel. Bij de wijkcomités is dat minder het geval. Het blijkt dat het met name voor de gekozen gebiedsvertegenwoordigers lastig is om uit te leggen dat men weliswaar gekozen is, maar niet om daarmee bepaalde zaken te ‘regelen’.

Juist omdat deze verwachtingen consequent botsen, zien we een breed gedeeld gevoel van ontevredenheid of van berusting. Daar waar, zeker in 2020, er volop pogingen zijn ondernomen om de tevredenheid te vergroten en de wethouder het gesprek is aangegaan met de gebiedsorganen, zien we dat deze pogingen vaak stranden omdat het fundamentele verschil in taak- en rolopvatting daar niet mee verholpen wordt. De gebiedsorganen voelen zich onderschat, de clusters en het stadsbestuur vinden daarentegen dat de organen zichzelf overschatten.

Als we wat beter naar deze mismatch kijken, dan valt het op dat deze te herleiden is tot een fundamentele ambivalentie die in het ontwerp van het bestuursmodel is geslopen. Bij de invoering van het model was het nadrukkelijk de bedoeling om de gebiedsorganen een rol te geven als instrument om participatie te bevorderen. Tegelijkertijd is er veel energie gestoken in het organiseren van een systeem van representatie. De leden van de gebiedsorganen zijn daarmee wijk- of gebiedsvertegenwoordiger. Daar worden ze ook ‘op aangekeken’ door bewoners. Zij hebben het gevoel dat ze bij de gebiedsorganen terecht kunnen met hun verzoeken en wensen. Bewoners

verwachten daar ook actie op. Ze hebben immers hun stem op deze vertegenwoordigers uitgebracht. Ook bij de leden van de gebiedsorganen zien we dat het zijn van vertegenwoordiger wordt vertaald in een meer bestuurlijke rolneming. Als gekozen vertegenwoordiger namens de wijk moet het toch mogelijk zijn om bepaalde zaken zelf te regelen? En moet het toch mogelijk zijn om kwesties waar de wijk daadwerkelijk een mening over heeft, in de gewenste richting te beslechten? Het schuurt voor de gekozen leden dat ze moeten volstaan met het zijn van een doorgeefluik en vaak niet meer kunnen dan 'meedenken'. Dit sentiment werd tijdens observaties van vergadermomenten van de verschillende gebiedsorganen teruggezien. Wanneer een vertegenwoordiger vanuit het stadsbestuur een nieuw project of plan nader kwam toelichten, ontstond dikwijls reuring bij de leden die het gevoel hebben geen inspraak te hebben gehad op de verloop en/of invulling van deze projecten: "Is dit het lijstje van het ambtelijk apparaat of van de gebiedscommissie?". Het botst ook niet zelden met het motief dat zij hadden toen ze begonnen aan hun taak en zich verkiesbaar stelden om op te komen voor hun wijk en iets te betekenen voor hun directe leefomgeving.

We zien dat een meer representatieve logica past bij en mede voeding geeft aan de behoefte om als gebiedsvertegenwoordiging sturing te geven aan ontwikkelingen in de wijk en voor de wijk op te komen. Een meer participatieve logica gaat daarentegen meer samen met een signalerende functie (zoals aanvankelijk bedoeld in het bestuursmodel). In de ogen van veel betrokkenen is de herziening van het bestuursmodel de zoveelste uitkleding van het model: wel een mandaat van kiezers maar geen instrumenten om dat te vertalen naar impact op de wijk.

In het volgende hoofdstuk bouwen we op deze constatering voort en doen we voorstellen om alsnog te komen tot een model waarin rollen en verantwoordelijkheden op elkaar afgestemd zijn en elkaar kunnen versterken.

5. Aanbevelingen voor de toekomst

Met het oog op de nieuwe bestuursperiode (2022 – 2026) geven we in dit hoofdstuk een aantal denklijnen en aanbevelingen mee voor college en raad die kunnen helpen bij het maken van keuzes over het bestuursmodel voor de komende periode.

Daarbij passen twee opmerkingen vooraf. Het bestuursmodel is een aantal keren grondig op de schop genomen. Sowieso in 2014 met het afschaffen van de deelgemeenten. Maar ook in 2018 toen het takenpakket van de gebiedscommissies fors werd herzien en er een aantal experimenten werd ontworpen. Het bestuursmodel is nu naar onze mening gebaat bij een zekere rust en continuïteit waarbij de in gang gezette verandering de tijd krijgt om in te dalen en door te ontwikkelen, maar tegelijkertijd is er ook behoefte aan een aantal keuzen die helderheid moeten verschaffen. Betrokkenen willen niet “doormodderen”. Dat komt de legitimiteit van het eigen orgaan maar uiteindelijk ook van het gehele bestuursmodel en daarmee van de lokale democratie niet ten goede.

Een tweede opmerking betreft de wijze waarop de besluitvorming over aanpassingen aan het bestuursmodel onzes inziens zou moeten plaatsvinden. We hebben zowel in de aanloop naar 2014 als naar 2018 gezien dat de besluitvorming over een nieuw bestuurlijk model grillig was, waardoor er een model resulteerde dat niet altijd consistent in elkaar stak. Te gemakkelijk werd er geprobeerd tegenstrijdige wensen in het model te accommoderen. Aan het einde van dit hoofdstuk doen wij daarom ook een aantal aanbevelingen over de wijze waarop het proces tot aanpassing van het model het beste zou kunnen plaatsvinden, om te voorkomen dat door een grillig proces er een suboptimaal model resulteert.

Onze aanbevelingen kunnen gelezen worden als een poging om enerzijds zoveel mogelijk binnen de bestaande structuur het stelsel te verbeteren en te optimaliseren, en om anderzijds ook duidelijk keuzes te maken die het functioneren van het stelsel ten goede komen of daar zelfs randvoorwaardelijk voor zijn.

5.1 Naar een volwaardige, meervoudige gebiedsdemocratie

Het is voor wenigen een vraag of het wenselijk is dat een stad als Rotterdam in haar sturing en beleid inspeelt op de verschillen tussen wijken of gebieden. Hoewel de stad voldoende stadsbrede en gebiedsoverstijgende opgaven heeft en er vaak alle reden is om beleid op sommige terreinen uniform en stadsbreed toe te passen, zijn de verschillen in opgaven op gebieds- en wijkniveau minstens zo vaak even significant. Er is dus een sterke noodzaak om daar recht aan te doen.

De vraag waar vervolgens de meningen over uiteenlopen, is hoe dit inspelen op deze verschillen georganiseerd dient te worden. Tot op heden zien we in Rotterdam een combinatie van meerdere aanpakken:

- Allereerst door de organisatie een meer wijkgestuurde focus te geven, zowel organisatorisch (met de gebiedsorganisaties) als qua sturing en governance (door het wijkgestuurd werken in de clusters vorm te geven);
- Vervolgens door in processen van participatie wijken en buurten als vertrekpunt te nemen en deze – al dan niet met behulp van de gebiedsorganen – te activeren om mee te praten en mee te denken;

- Tot slot door op het gebieds- en wijkniveau te werken met een gekozen of geloot orgaan dat als vertegenwoordiging van wijk of gebied het gesprek voert met de organisatie en het bestuur van de stad over wat in de wijk leeft en speelt.

Als het gaat om de eerste twee aanpakken dan is ons advies om daar op volle kracht mee door te pakken. De ambitie om de organisatie ‘te kantelen’ en de wijk veel meer sturende kracht te geven als het gaat om het doen en laten van de clusters verdient alle steun. Deze klus is immers zeker nog niet geklaard, maar is een “*conditio sine qua non*”: als dit niet gebeurt zijn andere interventies vrijwel kansloos. Ook het organiseren van allerlei vormen van (directe) participatie waarbij bewoners betrokken worden bij wat er in de stad speelt, zelf initiatief kunnen nemen, mee kunnen beslissen of mee kunnen denken, verdient het om met kracht voortgezet te worden.

Deze evaluatie richtte zich echter met name op het laatste element, de rol van de representatieve gebiedsorganen. Naar onze mening vormen deze een cruciale bouwsteen in het genoemde bouwwerk. En ook dit onderdeel van de aanpak vereist onzes inziens versterking. Ondanks het feit dat er op het functioneren van de gebiedsorganen het nodige is aan te merken (waarbij we hebben gezien dat dit voor een deel te wijten is aan de organen zelf maar zeker ook aan de context waarin zij functioneren), adviseren wij om deze bouwsteen verder te verstevigen. Wij zien een meer structurele vorm van bewonersparticipatie, op representatieve leest geschoeid, als cruciaal element in een systeem waarin sprake is van *checks en balances* tussen “de stad” en “de wijk”. Ons pleidooi (in lijn met tal van andere studies op dit gebied) is in essentie om verder te bouwen aan een sterke, meervoudige democratie die recht doet aan de gelaagdheid van de Rotterdamse schaal, waarbij vormen van participatieve en representatieve democratie naast elkaar functioneren en de complementariteit tussen beide vormen wordt versterkt.

In dit hoofdstuk beantwoorden we een aantal vragen die relevant zijn bij het verder ontwikkelen en versterken van het bestuursmodel van de gemeente Rotterdam. Daarbij is er uiteraard veel aandacht voor de rol en positie van de gebiedsorganen zelf, maar ook en vooral voor de context waarin zij opereren. De gebiedsorganen zijn immers geen doel op zichzelf, maar zijn een van de middelen om in Rotterdam burgers nabij, wijkgericht en democratisch legitiem te besturen. In het verdere van dit hoofdstuk staan we stil bij de volgende kwesties:

- wat de rol en positie is van decentrale organen in een stedelijk bestuursmodel (paragraaf 5.2);
- via welke methode de representatie het beste kan worden georganiseerd (paragraaf 5.3);
- op welke schaal de representatie het beste kan worden georganiseerd (paragraaf 5.4);
- welke taken het gebiedsorgaan zou moeten vervullen (paragraaf 5.5);
- welke randvoorwaarden aanwezig moeten zijn voor het goed functioneren van het bestuursmodel, waarbij we met name ingaan op de rol van de gebiedsorganisatie (paragraaf 5.6);
- binnen welke context een levendige democratie op gebiedsniveau tot bloei kan komen, waarbij we met name oog hebben voor de rol van de clusters, het college en de raad (paragraaf 5.7).

5.2 Meervoudige democratie op gebiedsniveau

In het bestuursmodel 2018 – 2022 was een belangrijk vertrekpunt dat de gebiedsorganen (een vorm van representatieve democratie) de participatie in de wijk zouden moeten aanjagen en bevorderen. Daarmee koos de gemeenteraad voor een model dat in essentie een vorm van meervoudige

democratie behelst. Enerzijds een representatief orgaan dat namens de wijk als vaste gesprekspartner voor college en raad fungeert en omgekeerd voor de wijk richting gemeentelijke organisatie. Anderzijds vormen van directe participatie waarmee rond concrete issues de wijkbewoner aan het woord wordt gelaten en om input wordt gevraagd.

Een dergelijk meervoudig model heeft als belangrijkste voordeel dat de sterke kanten van een op representatie gebaseerd model van democratie gecombineerd kunnen worden met de kansen van een op participatie gebaseerd model. Een representatief orgaan doet recht aan het in essentie “politieke” aspect van ‘wijkgestuurd werken’ en participatie. Vanuit de gemeentelijke organisatie is veel aandacht voor participatie en voor wijkgestuurd werken in het kader van ambities als burgersnabbij werken, opgavegericht werken en lokaal maatwerk. De ruimte voor participatie wordt per definitie (vanuit de organisatie) afgebakend en ingeperkt. Daarnaast is participatie veelal issue-gedreven en richt het zich op specifieke issues of initiatieven.

De kracht van een representatieve democratie is dat het gesprek over “het algemeen wijkbelang” een plek krijgt en gevoerd kan worden door personen die zich daar niet incidenteel maar gedurende een langere periode aan toewijden. Haar kracht is ook dat zij kritisch kan waken over de ruimte die er is voor participatie en het rendement ervan, en dat zij – op basis van haar mandaat – kan escaleren als er een loopje wordt genomen met haar inbreng. Dit is bij uitstek een “politieke” activiteit en zou daarom ook niet ambtelijk maar juist democratisch belegd moeten worden.

Gebiedsorganen kunnen dus een rol spelen in participatieprocessen, en kunnen zelf ook een platform vormen waarop de dialoog tussen spelers in de wijk gevoerd wordt. Minder gelukkig is het om ze het organiseren van de participatie uit te laten voeren. De afgelopen periode heeft laten zien dat dit niet alleen tijd en toewijding, maar ook kennis, capaciteit en expertise vergt. Deze is niet zonder meer beschikbaar in een gebiedsorgaan. Het zelf organiseren van participeren verhoudt zich daarenboven ook slecht met een rol als ‘waakhond’ om toe te zien op de kwaliteit van de participatie.

Op de gemeentelijke website staat over het huidige model: “De kracht van de gebiedscommissie, wijkraad en wijkcomité is dat die haar bevoegdheid haalt uit het draagvlak onder buurtbewoners. En niet uit formele bevoegdheden en budgetten”. Onze evaluatie laat zien dat dit in de praktijk onvoldoende werkt. Formeel hebben gebiedsorganen geen eigen bevoegdheden, maar dat betekent uiteindelijk ook dat ze op eigen kracht aan het kortste eind trekken en anders afhankelijk zijn van lobby en pressie (waarvan de kwaliteit en dus de impact per vorm van gebiedsbestuur beduidend verschilt). Wil de gemeente echt tegenspraak kunnen krijgen, dan moet ze er ook voor zorgen dat haar gesprekspartner voldoende geëquipeerd is om die tegenspraak kracht bij te zetten.

Een steviger positie van gebiedsorganen, zonder dat er direct sprake is van allerlei eigen bevoegdheden, is prima te ontwerpen. Zeker als er heldere lijnen zijn om via de raad richting het stadsbestuur te kunnen escaleren. Daarbij helpt het als de gemeenteraad daadwerkelijk het college controleert of de gebiedsdemocratie serieus genomen wordt. En vooral als de gebiedsorganen worden ondersteund door een wijkmanager en een gebiedsorganisatie die daadwerkelijk zelf zaken voor elkaar kan krijgen of sturing kan geven aan wat de clusters wel of niet doen.

Het gevaar dat de druk vanuit de politiek-bestuurlijke top op de realisatie van stedelijke opgaven zodanig groot wordt dat het concern terugvalt in het sturen op beleidsdoelen die vanuit het college zijn ingestoken, maakt het noodzakelijk dat er gezaghebbend tegenwicht vanuit de gebieden georganiseerd kan worden, zodat de urgenties vanuit de gebieden en wijken gehoord worden en niet

ondersneeuwen. Deze trekkracht of *countervailing power* vanuit de wijken kan de ambtelijke beweging naar meer wijk- en opgavegericht werken versterken en voeden.

5.3 Vormen van representatie

Deze evaluatie wijst uit dat het samenstellen van een gebiedsvertegenwoordiging voor een langere periode op basis van loting geen stabiele basis oplevert en zich onvoldoende leent om daadwerkelijk de oren en ogen van een wijk te organiseren. Ons advies is om te stoppen met een algemene representatie gebaseerd op loting, maar te zoeken naar vormen om de kracht van participatie via loting in te zetten op specifieke thema's, waarbij er ook aandacht is voor professionele procesbegeleiding en inbreng van experts. Dat kan zowel op het stedelijk als op het gebieds- of wijkniveau, door bijvoorbeeld met gelote panels te werken die zich richten op specifieke thema's binnen een bepaalde, afgebakende tijdsperiode.

In de wijkraden is ervaring opgedaan met het laten verkiezen van leden op persoonlijke titel. Dat heeft zeker geleid tot een bredere politieke participatie en heeft ook mensen in positie gebracht die minder het politieke spel via partijpolitieke kanalen spelen, en in sommige gevallen meer werk maken van het participatieproces in de wijk en het overleg met allerhande spelers in de wijk. Dit verdient voortzetting.

Het hanteren van politieke partijen als kanaal voor representatie heeft ongetwijfeld een aantal voordelen. Het maakt het mogelijk om in fractieverband samen te werken en het biedt ook een zekere context waarbinnen gebiedsvertegenwoordigers geselecteerd en gecoacht kunnen worden en op elkaar kunnen terugvallen. Daarnaast hebben we laten zien dat de aanwezigheid van partijpolitieke kanalen vaak essentieel is om als wijk of gebied 'gehoord' te worden, omdat het betekent dat vertegenwoordigers ingangen hebben bij het Stadhuis. Tegelijk is er de klacht dat gebiedsvertegenwoordigers met een duidelijke politieke achtergrond hun perspectief soms sterker richten op de agenda van hun collega's in de raadszaal dan op de belangen van de wijk of het gebied.

Wij zijn ervan overtuigd dat gebiedsorganen niet afhankelijk zouden moeten zijn van het al dan niet hebben van een (politiek) netwerk om succesvol te kunnen opereren. De gebiedsorganen moeten op eigen kracht succes kunnen boeken en serieus worden genomen vanwege hun rol en positie en niet vanwege het hebben van connecties en ingangen. Omdat een personenstelsel het nog steeds mogelijk maakt dat kandidaten met een partijpolitieke achtergrond aan de verkiezingen deelnemen, adviseren we om voor alle gebiedsorganen over te stappen op een zuiver personenstelsel. Dit vormt onze inziens voor alle kandidaten een krachtiger prikkel om te investeren in hun zichtbaarheid en relevantie voor de wijk.

Zoals al is gesteld in het eerder uitgevoerde deelonderzoek over het experiment om jongeren van 16 en 17 het passief en het actief kiesrecht te geven voor de verkiezing van de gebiedsorganen, is dit experiment niet echt goed van de grond gekomen. Dat is jammer, omdat het in potentie wel de moeite waard is om – ook op deze wijze – jongerenparticipatie te bevorderen. Als deze spelregel wordt gecontinueerd is het wel zaak om deze doelgroep extra aandacht in termen van communicatie en ondersteuning te bieden. Daarnaast zou deze doelgroep meer aandacht moeten krijgen in vormen van directe participatie die op wijkniveau worden ontwikkeld of toegepast en dan gericht op thema's die voor hen belangrijk zijn. In andere steden zien we dat jongerenparticipatie kan leiden tot mooie resultaten.

5.4 De schaal van betrokkenheid

We constateerden dat het wijkniveau voor een gebiedsorgaan het voordeel van nabijheid met zich brengt. Het gebiedsniveau heeft daarentegen meer slagkracht. In de ogen van de burger zien we geen grote verschillen in populariteit of bekendheid. Nu is in beide richtingen een kansrijk scenario denkbaar en ons onderzoek geeft ook geen duidelijke handvatten om hier heel duidelijk positie in te kiezen. Het is mogelijk om op wijkniveau gebiedsorganen met voldoende slagkracht te organiseren (al noodzaakt dat uiteraard meer investeringen omdat dit meer kosten met zich meebrengt). Maar het is ook mogelijk om op gebiedsniveau meer focus op de wijk te organiseren.

Wat het eerste scenario betreft, merken we het volgende op. Het probleem van de geringe slagkracht op wijkniveau zal ondervangen moeten worden door de omvang van het orgaan en de beschikbare tijd voor een voorzitter (door deze een hogere vergoeding te geven) of de overige leden te vergroten. Als de voorzitter meer tijd in deze functie kan steken en het aantal leden vergroot wordt, neemt de slagkracht en continuïteit enorm toe. Een gebiedsorgaan op wijkniveau heeft qua herkenbaarheid en nabijheid duidelijk voordelen.

Daar waar een bestuursmodel op wijkniveau op bezwaren stuit omdat daarmee het model weleens heel omvangrijk en dus bewerkelijk en kostbaar zou kunnen worden (een systeem van wijkraden zou betekenen dat er circa 40 organen ingericht moeten worden), kan ook het andere scenario (een “districtenstelsel”) verkend worden. Dat kan door het wijkniveau herkenbaarder op gebiedsniveau terug te laten komen en binnen een gebiedscommissie te waarborgen dat alle wijken daarin zijn vertegenwoordigd, waarbij dus elke wijk een aantal zetels binnen de commissie invult.

Welke keuze er ook qua schaal en type gebiedsorgaan wordt gemaakt, in alle gevallen is er behoefte aan mogelijkheden voor onderlinge afstemming. Op dit moment zien we dat er relatief weinig onderlinge afstemming is tussen gebiedsorganen. Dat is jammer, omdat veel vraagstukken uiteraard de schaal van de wijk overstijgen. Het verdient aanbeveling dat hier serieus werk van gemaakt wordt. Dat kan natuurlijk alleen als leden van deze organen hier ook tijd voor hebben en voor willen maken.

5.5 De taken van de gebiedsorganen

5.5.1 Het opstellen en bewaken van de agenda van de wijk

De gemeentelijke organisatie is in transitie om meer opgavegericht en van buiten naar binnen te gaan werken. Dat is een gunstig klimaat om de agenda van de wijk meer leidend te maken voor het handelen van de stedelijke organisatie, niet alleen als het gaat om de tactische prioriteiten op het niveau van straat en buurt, maar ook als het gaat om de stadsbrede opgaven die een wijkgerichte vertaling moeten krijgen. Dan moet die agenda van de wijk wel richtinggevend zijn, geformuleerd en gedragen door de wijk en richtinggevend voor bestuur en beleid. Daarmee wordt de democratische legitimiteit van het wijkgestuurd werken geborgd. Zeker als het proces van formuleren van de wijkagenda daadwerkelijk inclusief en participatief kan worden ingericht.

Het is van groot belang dat de wijkagenda daadwerkelijk betekenis heeft en niet slechts in de marge die door de nieuwe coalitie nog is overgelaten. De agenda moet er dus al liggen, voordat een coalitieakkoord er ligt, of het coalitieakkoord moet voldoende ruimte laten voor aan- en invulling door middel van wijkagenda's. Een wijkagenda vraagt er ook om dat er budget en capaciteit voor de uitvoering gereserveerd kan worden. Een manier om dit praktisch handen en voeten te geven is door de wijken een stuk eigen programmeerruimte te geven, gekoppeld aan budget dat besteed kan

worden door de gebiedsorganisatie (wijkmanager), waarbinnen het gebiedsorgaan haar eigen prioriteiten kan bepalen en daarmee ook de inzet van middelen kan sturen. De wijze waarop deze ruimte concreet wordt ingevuld kan – onder regie van het gebiedsorgaan – met meer participatieve vormen van democratie worden bepaald.

In het huidige bestel heeft het gebiedsorgaan geen rol in het op te stellen wijkactieplan. Het is van belang dat die rol wel geformaliseerd wordt, zodat het gebiedsorgaan ook kan bewaken of de voorgenomen acties in lijn zijn met de wijkagenda en ook conform voornemen worden uitgevoerd. Als dit niet het geval blijkt te zijn is een escalatielijn richting het bestuur nodig om dit ongenoegen ook kracht bij te kunnen zetten. Tenminste zal de raad, door de gebiedsorganen, periodiek geïnformeerd moeten worden over de voortgang van de uitvoering, zodat zij daar het college op kan aanspreken.

Naast een meerjarige agenda en jaarlijkse actieplannen zijn er altijd incidenten of issues die op willekeurige momenten gaan spelen en op het bordje van het gebiedsorgaan terechtkomen. Wij zijn ervan overtuigd dat het de legitimiteit en slagkracht van de gemeentelijke organisatie ten goede komt als de gebiedsorganisatie en meer in het bijzonder de wijkmanager meer mogelijkheden krijgt om daadwerkelijk alledaagse frustraties op te lossen en in te spelen op relatief kleine noden en wensen.

5.5.2 Het adviseren van het stadsbestuur

De huidige werkwijze rond advisering leidt tot veel onvrede binnen zowel de gemeentelijke organisatie als de gebiedsorganen. De advisering door de gebiedsorganen komt vooral tot haar recht als het instrument selectief en met kennis van zaken wordt ingezet. Daar waar gebiedsorganen zelf niet altijd selectief kunnen of durven te zijn, is het wellicht goed om ze meer gericht te vragen om advies en vooral ook het recht om ongevraagd te adviseren beter te instrumenteren zodat dit ook daadwerkelijk met effect kan worden ingezet. Juist de ongevraagde adviezen gaan over zaken die op wijkniveau als urgent worden ervaren, maar passen vaak niet goed in de werkwijze of agenda van de clusters. Juist daar ligt een uitdaging om – door deze adviezen meer status te geven – een stuk lenigheid en responsiviteit af te dwingen.

Wanneer advies gevraagd wordt, is het van het grootste belang dat er ook de tijd en ruimte is om te komen tot een goed advies en er ook de bereidheid is om het uiteindelijke advies te verdisconteren in het te nemen besluit. Hierbij is uiteraard ook het kennis- en vaardighedenniveau van de gebiedsvertegenwoordigers van belang. Zij moeten ook wel in staat zijn om adequaat te adviseren op basis van voldoende, toegankelijke informatie en dus ook zich te kunnen laten voorlichten over het voorliggende thema. Een gebiedsorgaan zou aan het begin van de rit moeten kunnen aangeven op welke thema's het wil adviseren, zodat van meet af aan ook het recht van advisering ingezet wordt voor de wijk relevante thema's. Natuurlijk kan dat wijzigen, maar een dergelijke eigen "advieskalender" biedt wel focus en daarmee ook meer tijd om dit instrument gericht in te zetten.

In dit licht is het interessant om te reflecteren op de vraag wanneer de advisering wordt ingezet en in welke vorm. We zien dat de adviesaanvragen vooral in een tamelijk laat stadium, als de beleidsvoorbereiding al vergevorderd is, uitgaan. Het is onzes inziens effectiever als er in een eerder stadium via de band van overleg en consultatie op zoek wordt gegaan naar de inbreng van de gebieden. Dan is er meer ruimte om deze inbreng een plek te geven maar kan er ook het gesprek over plaatsvinden. Wat dat betreft is (formele) advisering vaak een weinig gelukkig instrument om daadwerkelijke inbreng te realiseren. Juist deze doorgaande interactie en inbreng is van belang. Een meer structurele en iteratieve dialoog leidt tot veel meer draagvlak en verrijking dan een eenmalig, geforceerd advies.

Op basis hiervan is ons pleidooi dan ook tweeërlei. Enerzijds is het zaak om meer te investeren op dialoog en co-creatie van beleid, en de inbreng van gebieden veel minder afhankelijk te maken van het recht op advies. Anderzijds is het zaak om het adviesrecht steviger aan te zetten, zodat wanneer gebieden daadwerkelijk iets aanhangig willen maken wat hen zwaar weegt, dit niet zondermeer terzijde kan worden geschoven. In de wereld van de medezeggenschap wordt dan bijvoorbeeld gesproken over een verzaamd adviesrecht. Ook in het Rotterdamse bestuursmodel kan een dergelijk principe meerwaarde hebben. Dan gelden er aanvullende eisen voor de wijze waarop een dergelijk advies moet worden behandeld en is het minder eenvoudig om het niet op te volgen. De gemeenteraad kan hier als ‘beroepsmogelijkheid’ een rol in spelen.

5.5.3 Het organiseren van participatie

Zoals we zagen, lukt het sommige gebiedsorganen wel maar andere veel minder om een duidelijke rol als aanjager in participatietrajecten te vervullen. Het gebrek aan eigen expertise en menskracht op dit punt speelt hen nadrukkelijk parten, maar ook de ambivalentie in taak- en rolopvatting. Dat is een veelvoorkomende spanning bij de vormgeving van een meervoudige democratie. Dat pleit ervoor om de gebiedsorganen in dit soort processen veel meer de rol van waakhond en adviseur te geven en het daadwerkelijk organiseren van participatie bij de ter zake kundige ambtenaren te laten. Het is dan aan de gebiedsorganen om te bewaken dat er voldoende ruimte is om te participeren, dat de participatie aansluit bij de wensen van de wijk en dat de resultaten serieus worden genomen. Als de participatie dan bijvoorbeeld qua tijdigheid, breedte en doorwerking te wensen overlaat zou het gebiedsorgaan daarover met gezag moeten kunnen escaleren. Door gebiedsorganen meer te betrekken bij participatieprocessen die vanuit de clusters of de gebiedsorganisatie worden georganiseerd wordt het netwerk van bewoners in de wijken tevens verstevigd. Versterking van dit sociaal kapitaal kan bijdragen aan meer betrokkenheid van bewoners bij hun leefomgeving.

Daar waar het gaat om de eigen aangelegenheden (ongevraagde adviezen, wijkagenda) zou het daarentegen goed zijn als de gebiedsorganen zelf meer regie nemen over het participatieproces maar wel de kennis en expertise van de gebiedsorganisatie daarbij kunnen benutten. In lijn met het laatste verdient het aanbeveling om via de band van de gebiedsorganen democratische vernieuwing via meer participatieve vormen van gebiedsdemocratie aan te jagen. Heel concreet denken we daarbij aan het werken met een buurtbegroting, die gekoppeld is aan de eigen programmeerruimte per wijk. Op meerdere plekken in Nederland wordt daar nu mee geëxperimenteerd. De wijkagenda bevat dan de uitkomsten van deze participatie en laat zien hoe deze programmeerruimte daadwerkelijk wordt ingevuld (zie ook 5.5.1). Zo kan een wijkagenda resulteren die daadwerkelijk burgers nabij en gedragen is.

De wens om meer te doen aan participatie leeft breed. Het is gemakkelijk om tussen representatieve en participatieve vormen van democratie een vorm van competitie te krijgen. Vertegenwoordigers claimen dan op grond van hun democratisch mandaat ‘de stem van het volk’ te kennen en te vertegenwoordigen. Andersom is een representatief orgaan in de ogen van sommige actieve burgers soms een sta in de weg om zelf te vertellen hoe het volgens hen moet of dat daadwerkelijk zelf ook gestalte te geven.

De kunst is om hier productieve synergie te realiseren. Dat staat of valt bij de bereidheid van gebiedsvertegenwoordigers om zich bescheiden en dienstbaar op te stellen naar bewoners toe, maar ook om hen een rol te geven als waakhond en geweten op het punt van participatie. En om dus met de organisatie en bestuurders het gesprek te voeren over de “*invited space*”, de kaders (technisch,

inhoudelijk en procesmatig) waarbinnen participatie wordt georganiseerd. Op die manier organiseert Rotterdam een vorm van democratische controle op haar eigen participatiestrategie. Dat is zeker geen overbodige luxe, zowel omdat de inclusiviteit van participatieprocessen als de uiteindelijke responsiviteit op participatie nog regelmatig te wensen overlaat.

5.5.4 Het aanjagen van initiatief

De huidige praktijk rond het toekennen van budget aan bewonersinitiatieven verschilt van orgaan tot orgaan. Het belang wat aan deze taak wordt gehecht eveneens. In theorie zouden gebiedsorganen een rol kunnen spelen in het aanjagen van initiatief. Met de eigen wijkagenda in de hand zouden ze initiatieven kunnen oprakelen, aansporen, verrijken en verbinden. Dit is dan niet zozeer een agenda voor de stedelijke organisatie of het bestuur, maar echt een agenda voor de wijk. Een dergelijke agenda bevat dan de inhoudelijke richting waarmee het gebiedsorgaan, daarbij ondersteund door de gebiedsorganisatie, haar bewoners uitnodigt om initiatieven te ontplooien.

Wat ons betreft is de transparantie en slagvaardigheid inzake de zakelijke afdoening van bewonersinitiatieven erbij gebaat als het gebiedsorgaan daartoe wel de inhoudelijke kaders formuleert, maar de beoordeling en dus toekenning overlaat aan de gebiedsorganisatie. En dus niet langer zelf deze beslissingen neemt en daar al dan niet in het openbaar uitvoerig over beraadslaagt met regelmatig onbegrip en onvrede bij bewoners tot gevolg.

5.6 Randvoorwaarden voor een goede taakuitoefening

In het bovenstaande hebben we gepleit voor het continueren van een gekozen vorm van gebiedsvertegenwoordiging die (ook) nadrukkelijk op wijkniveau herkenbaar is. In deze paragraaf gaan we in op de vraag wat er onzes inziens nodig is om deze succesvol te laten opereren.

Allereerst constateerden we hierboven reeds dat de omvang van vijf personen voor een wijkraad te klein is. Het biedt te weinig reservecapaciteit en te weinig mogelijkheden voor een onderlinge taakverdeling. Afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt voor het schaalniveau, zal er sprake moeten zijn van een stevige versterking van de personele bezetting van de gebiedsorganen.

Daarnaast constateerden we dat de figuur van een voorzitter of dagelijks bestuur met wat meer tijd om 'de kar te trekken' vaak node wordt gemist. Een voorzitter die als primus inter paris de functie van ambassadeur naar buiten en coördinator naar binnen kan vervullen maakt het gebiedsorgaan als geheel een stuk slagvaardiger. Dit gaat dus een stap verder dan het technisch voorzitterschap van de vergaderingen en heeft zowel betrekking op het organiseren van de activiteiten van het gebiedsbestuur alsook het naar buiten toe vertegenwoordigen ervan.

In dezelfde lijn is ook het pleidooi voor voldoende ondersteuning, zonder dat deze twee heren moet dienen, van belang. Er is veel lof en waardering voor wijkmanagers en gebiedsnetwerkers, maar de tijd die zij hebben om gebiedsorganen te ondersteunen is (zeer) beperkt en vaak opereren deze ambtenaren tussen twee vuren omdat zij zich ook met de clusters hebben te verhouden. Dat betekent onzes inziens tenminste twee dingen. Allereerst zal de gebiedsorganisatie, in casu de wijkmanager, meer mogelijkheden moeten krijgen om snel in te kunnen spelen op wat er in de wijk leeft. Dat betekent dat er arrangementen nodig zijn waarbij de wijkmanager kan bepalen wat er wanneer in de wijk moet gebeuren.

Daarnaast is het van belang dat de wijkmanager ook tegenover de gebiedsorganen een duidelijker positie krijgt en niet – zoals in sommige wijken of gebieden het geval is – als veredelde secretaris van deze organen wordt beschouwd en aangesproken. Een meer eigenstandige positie past in een systeem waarin er sprake is van *checks & balances*. De wijkmanager is in de wijk de ‘uitvoerende macht’ die in dialoog met de gebiedsvertegenwoordiging vormgeeft aan de realisatie van de agenda van de wijk. Als hij of zij ook ondersteunend is aan de gebiedsorganen, ontstaat gemakkelijk een conflict tussen verschillende petten. Wanneer een gebiedsorgaan meer secretariële ondersteuning nodig heeft, zal dat op een andere manier moeten worden georganiseerd, net als dat bij een griffie van een gemeenteraad het geval is.

Aan de andere kant benadrukken we ook dat er behoefte is aan beter verwachtingsmanagement. We zien nu dat gebiedsvertegenwoordigers pas gaande de rit erachter komen dat hun rol slechts bescheiden (agenderend, adviserend) is en niet overeenkomt met de verwachtingen vooraf. Om frustraties te voorkomen is helderheid op voorhand van groot belang. Waarbij wij – zoals hierboven al gezegd – ervoor pleiten om de gebiedsvertegenwoordiging niet verder ‘uit te kleden’ maar juist hun positie steviger te markeren. Dit zal ook ongetwijfeld de attractiviteit ervan voor potentiële nieuwe leden vergroten.

5.7 Een vruchtbare context voor een vitale gebiedsdemocratie

De organisatie van de gemeente Rotterdam werkt hard aan het meer opgavegericht en wijkgestuurd werken. Dat is een waardevolle ontwikkeling, al is er nog genoeg werk aan de winkel voordat dit naar behoren functioneert. Al eerder is opgemerkt dat deze beweging een stevige representatie van het wijkbelang niet overbodig, maar juist mogelijk en wenselijk maakt.

Op basis van deze evaluatie is het eerlijk om te constateren dat de gebiedsorganen voor een deel hun gebrekkige effectiviteit aan zichzelf te danken hebben, waarbij het ook waar is dat dit bij succes ook het geval is. Dat betekent dat er werk aan de winkel is om ervoor te zorgen dat de gebiedsorganen voldoende competent en slagvaardig zijn, en daarbij voldoende ondersteund worden. Maar ook dat de gebiedsorganen zelf de rol die zij hebben, moeten accepteren en moeten invullen, zonder te blijven hangen in hoe het vroeger was of in politiek-bestuurlijk positiespel waarbij het niet langer meer gaat over de inhoud.

Tegelijkertijd is er ook werk aan de winkel als het gaat om de relatie met de clusters. De ontvankelijkheid voor inbreng van buiten blijft een voortdurend zorg- en aandachtspunt. De recente pogingen om dit beter te organiseren zijn belangrijk en verdienen verdere uitwerking. Dat kan niet zonder meer ‘tegensturing’ vanuit de wijken. Daarbij zal de positie van de wijkmanager sterker moeten worden om ervoor te zorgen dat de agenda van de wijk daadwerkelijk ook doorwerkt in de agenda van de clusters en dat het oplossen van irritaties in straat of buurt niet afhankelijk is van de vraag wanneer dit toevallig op de planning van de clusters staat.

Tot slot nog dit. De gemeenteraad speelt in het bestuursmodel van Rotterdam een centrale en zichtbare rol. Dat is ook de beleving van de Rotterdammer zelf, die de gemeenteraad meer vertrouwt dan de andere organen. Voor gebiedsvertegenwoordigers is de raad vaak een effectief kanaal om punten uit de wijk alsnog bij het college of de ambtelijke organisatie op de agenda te krijgen. Tegelijkertijd is het zaak dat, als gekozen wordt voor een sterkere positie van de gebiedsorganen, de rol van de gemeenteraad meebeweegt, naar een meer controlerende taak ten aanzien van de vraag of de wijk wel voldoende wordt gehoord en erkend. Gebiedsorganen zouden in die situatie meer hun

eigen boontjes moeten kunnen doppen en niet voortdurend de raad nodig hoeven hebben om hun zaak te bepleiten.

Een meer controlerende rol voor de raad vraagt om een meer gestroomlijnde relatie tussen raad en gebiedsorganen, waarbij de raad als geheel zich op vaste momenten laat informeren door de gebiedsorganen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door twee keer per jaar kennis te nemen van de voortgang van de uitvoering van de wijkactieplannen en dit te bespreken met het college en dan ook te spreken over rapportages waarin de gebiedsorganen een update geven over de kwaliteit van de participatie die in hun wijk tot stand is gekomen. Daarmee krijgt de raad dus meer een rol als stelselbewaker in plaats van (selectieve) ombudsman. Zij zou zich in ieder geval minder moeten laten verleiden om te willen scoren met een issue op wijkniveau. Die eer zou ze aan de gebiedsorganen zelf moeten gunnen door hen in positie te brengen de eigen boontjes te doppen. Maar de raad neemt tegelijk haar eigen controlerende rol wel serieus door het college kritisch te controleren op de kwaliteit van de meervoudige democratie in de stad.

5.8 Een handreiking voor het vervolg

Het aanpassen van het bestuursmodel verdient een zorgvuldige aanpak. De voorgaande keren is dit proces niet altijd even gestroomlijnd georganiseerd. Dan werden er voorstellen uit diverse hoeken ingebracht en ontstond er een relatief chaotisch proces waarbij het ene amendement over het andere struikelde. Wij adviseren dat alle betrokken partijen met elkaar het gesprek voeren over de gewenste aanpassingen en daarbij voortdurend het model als geheel in het oog blijven houden en zich niet blindstaren op het eigen geliefkoosde element.

Daarbij is het ook belangrijk, zeker ook waar het de gebiedsorganen betreft, om vooruit te kijken en niet te blijven hangen in positieospel. Belangrijker is het om met een open vizier op de toekomst en met in het achterhoofd de lessen uit de afgelopen jaren, aan de hand van enkele gedeelde ontwerpprincipes te bezien wat er veranderd moet worden.

Ook is het onzes inziens belangrijk is om keuzes serieus te nemen en niet te veel het compromis op te willen zoeken, zoals dat in dit model en ook eerder wel is gebeurd. De ambivalentie die daaruit voortvloeit maakt een nieuw model bij voorbaat minder kansrijk. Het leidt in ieder geval tot strijdige verwachtingen en tot gemengde gevoelens over de resultaten.

Zoals eerder ook benadrukt, bevelen wij aan om het model vooral aan te passen in het licht van de wens van bestuur en organisatie om meer wijkgestuurd en opgavegericht te willen werken. Wijzigingen aan het model kunnen die beweging versterken en ondersteunen, maar in feite past de huidige structuur bij dat streven al komt op dit moment de complementariteit onvoldoende uit de verf.

Daarbij willen we er wel voor waarschuwen om (te) veel te willen experimenteren. Wij adviseren om voort te bouwen op wat nu geleerd is, als het gaat om de structuur van het model en datgene wat werkt te versterken en daarop voort te bouwen. Dat laat uiteraard onverlet dat er met vormen van participatie in wijk en buurt verder kan worden geëxperimenteerd (waarbij ook aandacht kan zijn voor vormen van loting, digitale participatie en wellicht participatief begroten in het kader van een nieuwe opzet van de wijkagenda), alsook met nieuwe verbindingen tussen een representatieve wijkvertegenwoordiging en meer directe vormen van participatie.

Bijlagen

Bijlage 1: Uitkomsten vignettenstudie	44
Bijlage 2: Uitkomsten enquête gebiedsbestuurders	50
Bijlage 3: Uitkomsten enquête ambtenaren gebiedsorganisatie	63
Bijlage 4: Uitkomsten enquête ambtenaren clusters	82
Bijlage 5: Uitkomsten resultaten bewonersenquête	96

Bijlage 1: Uitkomsten vignettenstudie

Onder 2258 bewoners van Rotterdam die lid zijn van het digitale stadspanel zijn vignettes uitgezet om te toetsen wanneer men meer geneigd is om deel te nemen aan een participatiebijeenkomst. We danken Vivian Visser (PhD student en onderzoeker aan de Erasmus Universiteit) voor haar bijdrage aan deze studie. De vignettes bestonden uit verschillende typen uitnodigingen waarin systematisch gevarieerd is met: 1) diegene die uitnodigt (gemeente, geloot wijkcomité of gekozen wijkraad), 2) hoe mensen worden uitgenodigd (algemeen, middels loting of door te verwijzen naar specifieke kennis die bewoners van het gebied hebben) en 3) wat voor soort participatie de bijeenkomst betreft (informer, meedenken of meebeslissen middels stemmen over de wijkagenda).

Opvallend is dat er gemiddeld genomen een behoorlijke bereidheid is onder de respondenten om deel te nemen aan een dergelijke participatiebijeenkomst, ongeacht het specifieke type van de uitnodiging. De bereidheid tot participatie is vrij groot (een gemiddelde score van 4,5 op een 7-puntsschaal) ten opzichte van wat men doorgaans kan verwachten aan opkomst bij dergelijke bewonersbijeenkomsten (hoewel hier geen specifieke data over beschikbaar is).

In de paragraaf 'Gemiddelde participatiebereidheid per vignette' is de gemiddelde participatiebereidheid voor alle vignetten te vinden. Daar is te zien dat vignetten A2X (gemeente, loting, informeren) en C2X (wijkraad, loting, informeren) de hoogste participatiebereidheid kennen (een gemiddelde score van 4,92 op een 7-puntsschaal). Voor vignette C1X (wijkraad, algemeen, informeren) geldt de laagste participatiebereidheid (een gemiddelde score van 4,26 op een 7-puntsschaal). In de paragraaf 'Gemiddelde participatiebereidheid per conditie' is een algemeen overzicht te vinden van de participatiebereidheid uitgesplitst per verschillende condities.

De verschillende vignetten (typen uitnodigingen) laten weinig verschillen zien in uitkomsten. De wijze waarop mensen worden uitgenodigd laat als enige conditie een significant effect zien. Mensen zijn gemiddeld genomen sterker geneigd om deel te nemen aan een participatiebijeenkomst wanneer ze geloot worden. Dus als er een selectievere groep bewoners wordt uitgenodigd voor een bijeenkomst en iemand is een van de uitverkorenen (zoals vermeld in de uitnodiging), dan is diegene iets sterker geneigd om op de bijeenkomst af te komen dan op het moment dat de uitnodiging meer algemeen is gericht op alle bewoners in de buurt. Blijkbaar trekt het exclusieve karakter en het idee dat iemands persoonlijke inbreng daarmee duidelijker of sterker wordt (ertoe doet) mensen aan.

Ook zien we dat opleidingsniveau in combinatie met de manier waarop mensen worden uitgenodigd een positief effect laat zien: hoger opgeleiden hebben een (nog) sterkere bereidheid om te participeren op het moment dat ze uitgenodigd worden op basis van loting (ingeloot zijn) dan lager

opgeleiden. Een verklaring zou kunnen zijn dat hoger opgeleiden meer vertrouwen hebben in het kunnen leveren van een impactvolle bijdrage dan lager opgeleiden.

Opvallend is dat zowel de afzender als de vorm van participatie geen duidelijke effecten laten zien. Dus of de uitnodiging komt van 'de gemeente', een geloot wijkcomité of een gekozen wijkraad maakt geen verschil of mensen geneigd zijn deel te nemen aan de bijeenkomst. Ook – en dat is nog opmerkelijker – lijkt de vorm van participatie die in de uitnodiging wordt aangegeven (informereren, meedenken of meebeslissen middels stemmen over de wijkagenda) geen verschil te maken wat betreft de participatiebereidheid.

Een belangrijke kanttekening bij de bevindingen is dat het gemiddeld opleidingsniveau van de respondenten erg hoog is. Gemiddeld genomen heeft 60% van de respondenten een hoog opleidingsniveau, 27% een middelbaar opleidingsniveau en slechts 14% een laag opleidingsniveau. Dit is duidelijk geen representatief beeld van de Rotterdamse bevolking. Opleidingsniveau speelt een belangrijke factor in de participatiebereidheid. Dit kan dus ten dele verklaren waarom de gemiddelde participatiebereidheid van de respondenten vrij hoog is. Ook is de gemiddelde leeftijd van de respondenten relatief hoog (57 jaar).

Een andere factor dat een duidelijk verband laat zien met de participatiebereidheid betreft de mate waarin mensen zich verbonden voelen met de buurt: niet verbazingwekkend zijn mensen die een sterke binding met de buurt voelen, eerder geneigd om te participeren dan mensen die dit minder of niet voelen. Deze factor speelt een dusdanige rol dat het de effecten van de verschillende condities tenietdoet (behalve dan bij de wijze waarop mensen worden uitgenodigd).

Kenmerken van respondenten als het gebied waar ze wonen, leeftijd, geslacht, het vertrouwen dat ze hebben in de gemeente en huishoudsamenstelling laten geen duidelijke effecten zien op participatiebereidheid in dit deelonderzoek.

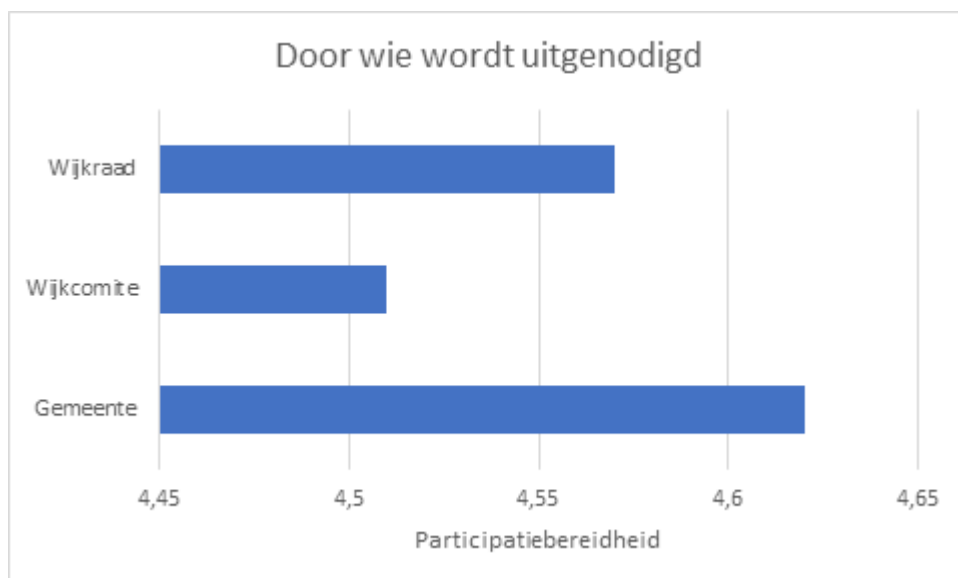
Experimentele opzet vignette studie

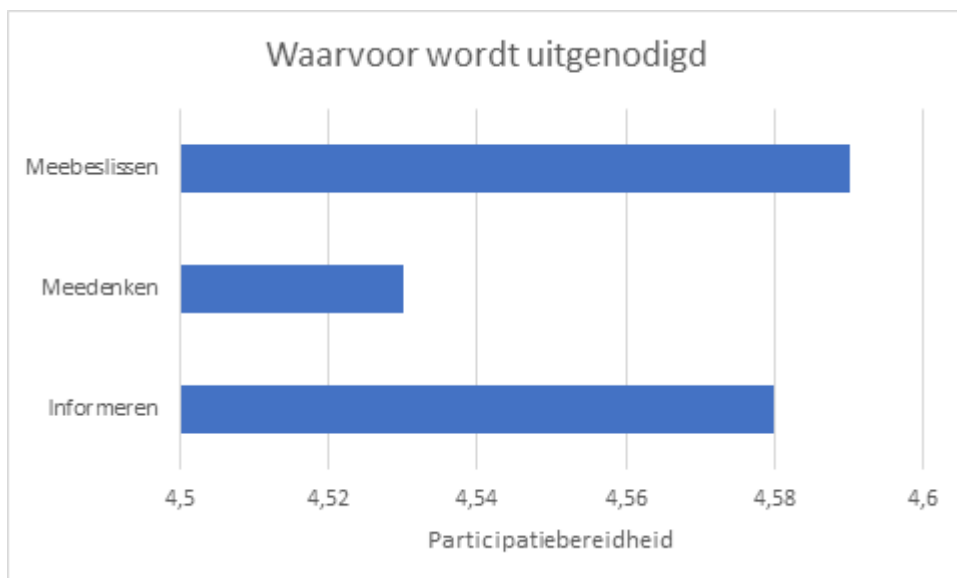
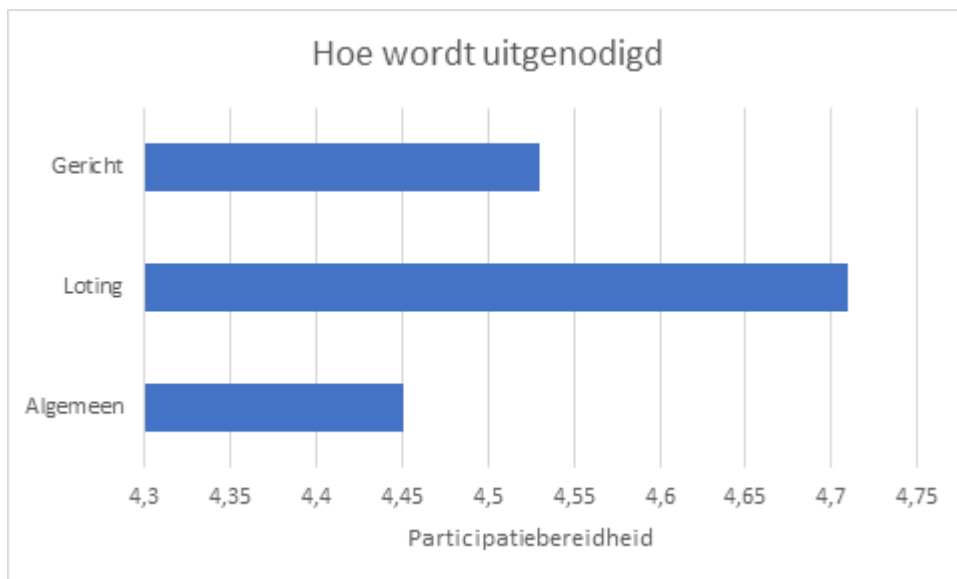
Conditie	Levels (mogelijke manipulaties)	Tekst in vignette
Door wie wordt uitgenodigd (I)	A) Gemeente (ref) B) Geloot (wijkcomité) C) Gestemd (wijkraad)	[A: De gemeente B: Het wijkcomité C: De wijkraad] nodigt u van harte uit voor een buurtbijeenkomst. Wij [A: zetten ons in voor zaken die van belang zijn voor onze inwoners B: zijn door de gemeente willekeurig uitgeloot om onze wijk te vertegenwoordigen C: zijn door bewoners gekozen om onze wijk te vertegenwoordigen]

A1Y	Gemeente, algemeen, meedenken	4,2813	64
A1Z	Gemeente, algemeen, meebeslissen	4,8684	76
A2X	Gemeente, geloot, informeren	4,9167	72
A2Y	Gemeente, geloot, meedenken	4,7323	66
A2Z	Gemeente, geloot, meebeslissen	4,5446	71
A3X	Gemeente, kennis, informeren	4,2807	76
A3Y	Gemeente, kennis, meedenken	4,7315	72
A3Z	Gemeente, kennis, meebeslissen	4,7884	63
B1X	Wijkcomité, algemeen, informeren	4,3427	71
B1Y	Wijkcomité, algemeen, meedenken	4,5771	67
B1Z	Wijkcomité, algemeen, meebeslissen	4,4018	73
B2X	Wijkcomité, geloot, informeren	4,6806	72
B2Y	Wijkcomité, geloot, meedenken	4,7215	73
B2Z	Wijkcomité, geloot, meebeslissen	4,2857	70
B3X	Wijkcomité, kennis, informeren	4,7593	72
B3Y	Wijkcomité, kennis, meedenken	4,3470	73
B3Z	Wijkcomité, kennis, meebeslissen	4,5048	70
C1X	Wijkraad, algemeen, informeren	4,2564	78

C1Y	Wijkraad, algemeen, meedenken	4,2895	76
C1Z	Wijkraad, algemeen, meebeslissen	4,6184	69
C2X	Wijkraad, geloot, informeren	4,9156	75
C2Y	Wijkraad, geloot, meedenken	4,6667	75
C2Z	Wijkraad, geloot, meebeslissen	4,8952	70
C3X	Wijkraad, kennis, informeren	4,6765	68
C3Y	Wijkraad, kennis, meedenken	4,4267	75
C3Z	Wijkraad, kennis, meebeslissen	4,3563	58
Total		4,5661	1920

Gemiddelde participatiebereidheid per conditie





Bijlage 2: Uitkomsten enquête gebiedsbestuurders

Leeswijzer

In deze bijlage maken we onderscheid tussen leden van de wijkcomités (WC), leden van de wijkraden (WR) en leden van de gebiedscommissies (GC). Deze laatste groep verdelen we in drie subgroepen, te weten:

- Gebiedscommissies in de gebieden waar ook wijkcomités actief zijn (GC_WC):
Prins Alexander, Delfshaven en Charlois
- Gebiedscommissies in de zogenaamde buitengebieden (GC_BG):
Hoek van Holland, Rozenburg, Pernis en Hoogvliet
- Overige gebiedscommissies (GC)

Veelal is er gebruik gemaakt van stellingen (of vragen) die samen een zogenaamde schaal vormen. In die gevallen wordt steeds eerst een grafiek getoond met de frequentieverdeling van de antwoorden, gevolgd door een gemiddelde score per stelling (of vraag) voor de 5 onderscheiden typen gebiedsbesturen. Tevens staat dan het gemiddelde van de schaal weergegeven. Dit laatste eventueel exclusief de vragen die statistisch niet bij de betreffende schaal horen.

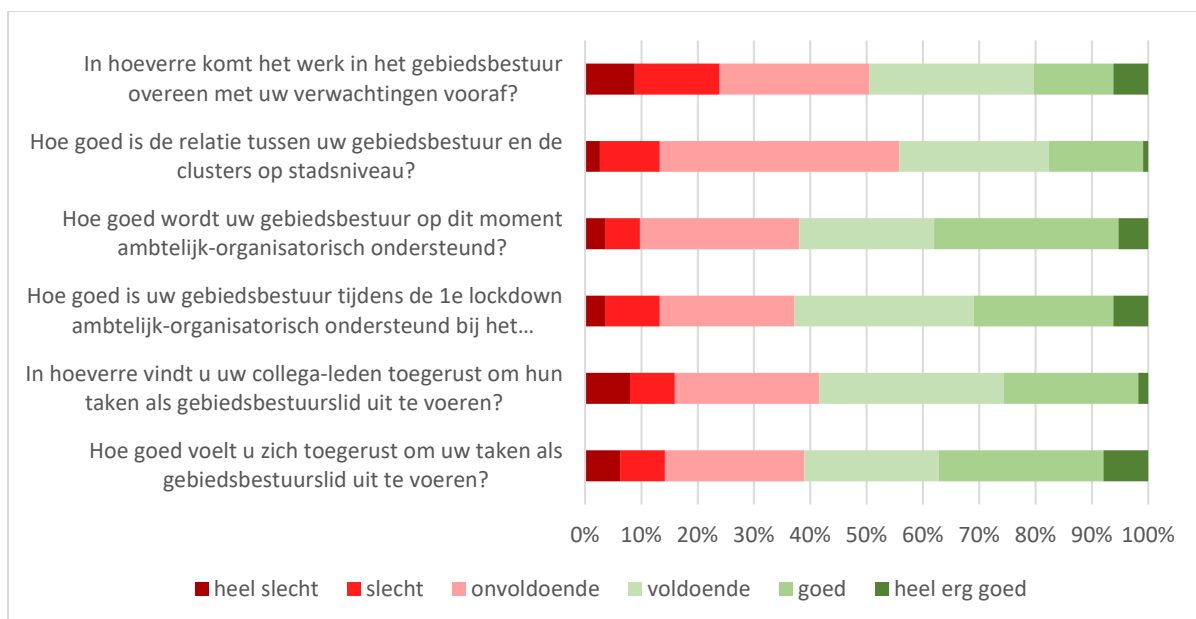
Respons

In onderstaande tabel staat de respons per type bestuur weergegeven. De respons is helaas bij de kleinste groep (leden wijkcomités) het laagst. Bij de overige groepen is de respons redelijk.

Type bestuur	populatie	respons	Percentage
GC	67	33	49%
GC_BG	43	19	44%
GCW	45	19	42%
WC	27	9	33%
WR	67	33	49%
Totaal	249	113	45%

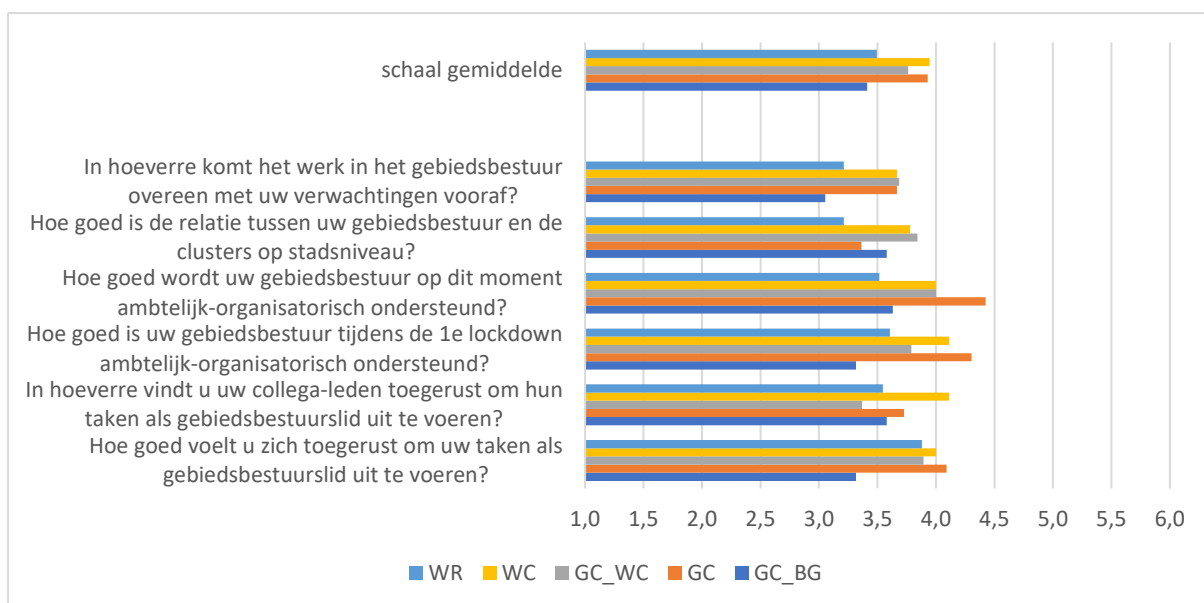
Resultaten

Figuur 1a De rol van en het werk in het gebiedsbestuur



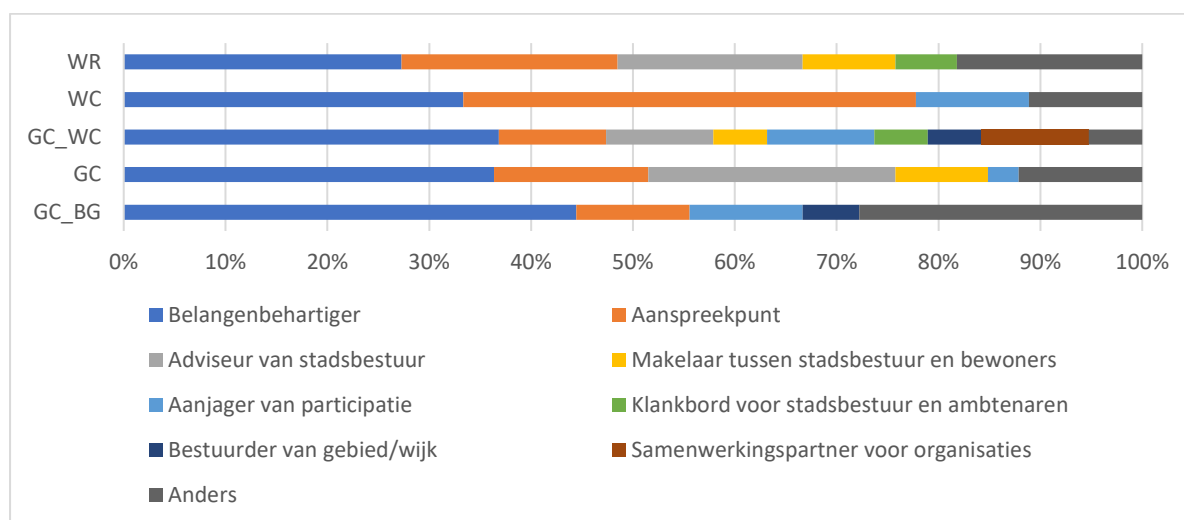
De meningen lopen nogal uiteen. Wat de verschillen zijn per gebiedstype is te zien in de volgende grafiek.

Figuur 1b De rol van en het werk in het gebiedsbestuur (per type gebiedsbestuur)



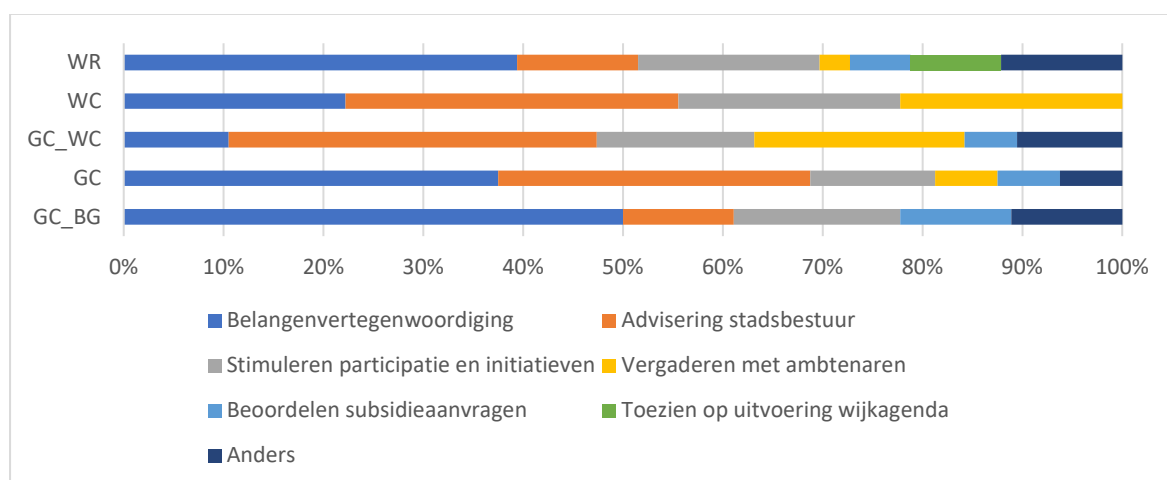
De verschillen tussen de diverse type gebiedsbestuur zijn relatief gering.

Figuur 2 De rol die het gebiedsbestuur inneemt binnen het bestuursmodel van de gemeente



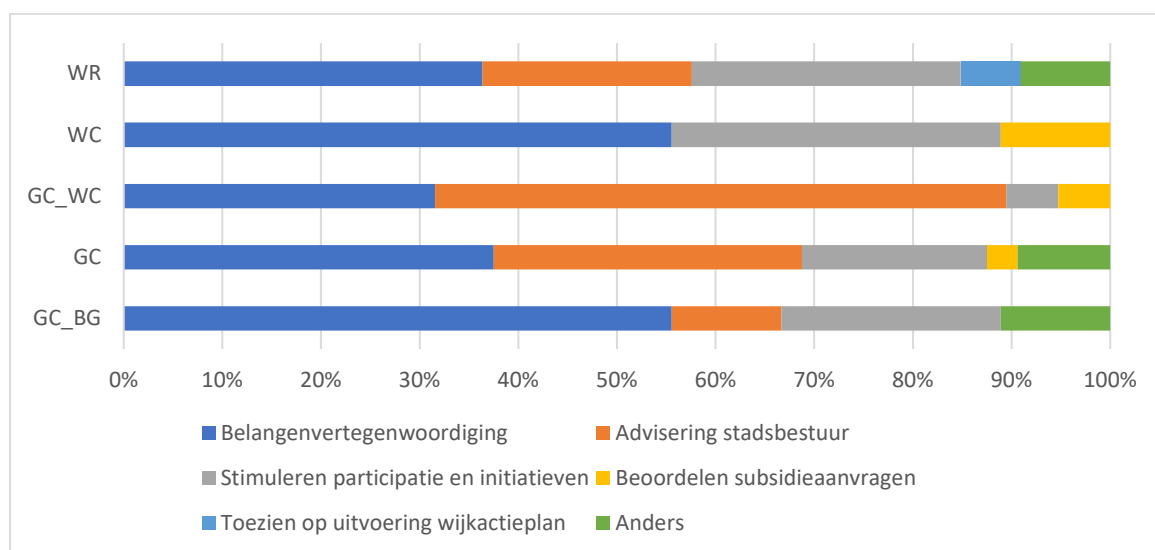
In de enquête is gevraagd om in één zin de rol te benoemen die het gebiedsbestuur inneemt binnen het bestuursmodel van de gemeente. De respondenten konden kiezen tussen vooraf gecodeerde antwoorden. *'Belangenbehartiger van (de bewoners in) het gebied of de wijk'* wordt door bijna alle type gebiedsbestuurders het vaakst genoemd. Alleen de leden van de wijkcomités noemen *'aanspreekpunt voor bewoners in het gebied of de wijk'* vaker.

Figuur 3 Meeste tijd besteed aan



Een groot deel van de leden van de wijkraden en van de gebiedscommissies in de buitengebieden besteedt de meeste tijd aan belangbehartiging. Leden van de wijkcomités en van de gebiedscommissies in de gebieden met een wijkcomité besteden veel tijd aan advisering aan het stadsbestuur en vergaderen met (gebieds)ambtenaren.

Figuur 4 Belangrijkste taak

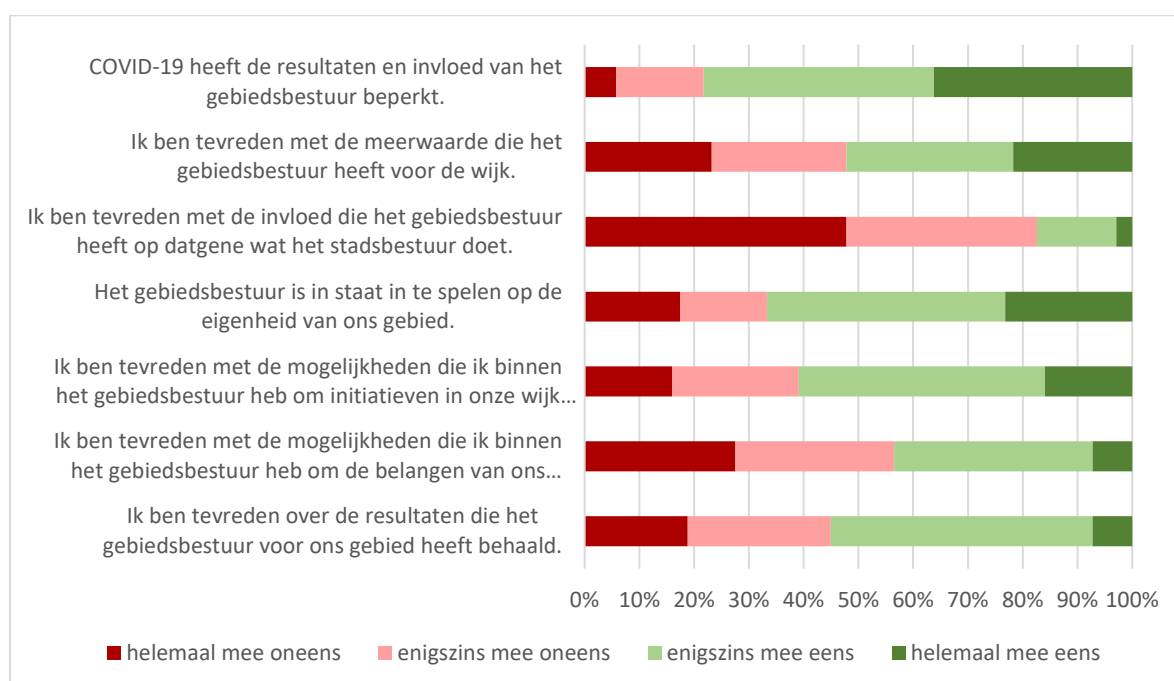


Belangenvertegenwoordiging wordt als belangrijkste taak gezien door veel gebiedsbestuurders. Opmerkelijk is dat veel leden van gebiedscommissies in de gebieden met een wijkcomité advisering aan het stadsbestuur als hun belangrijkste taak zien.

Ook *'stimuleren participatie en initiatieven door bewoners'* wordt door veel respondenten als hoofdtak genoemd. Dat is opvallend genoeg bijna niet het geval bij leden van gebiedscommissies in de gebieden met een wijkcomité.

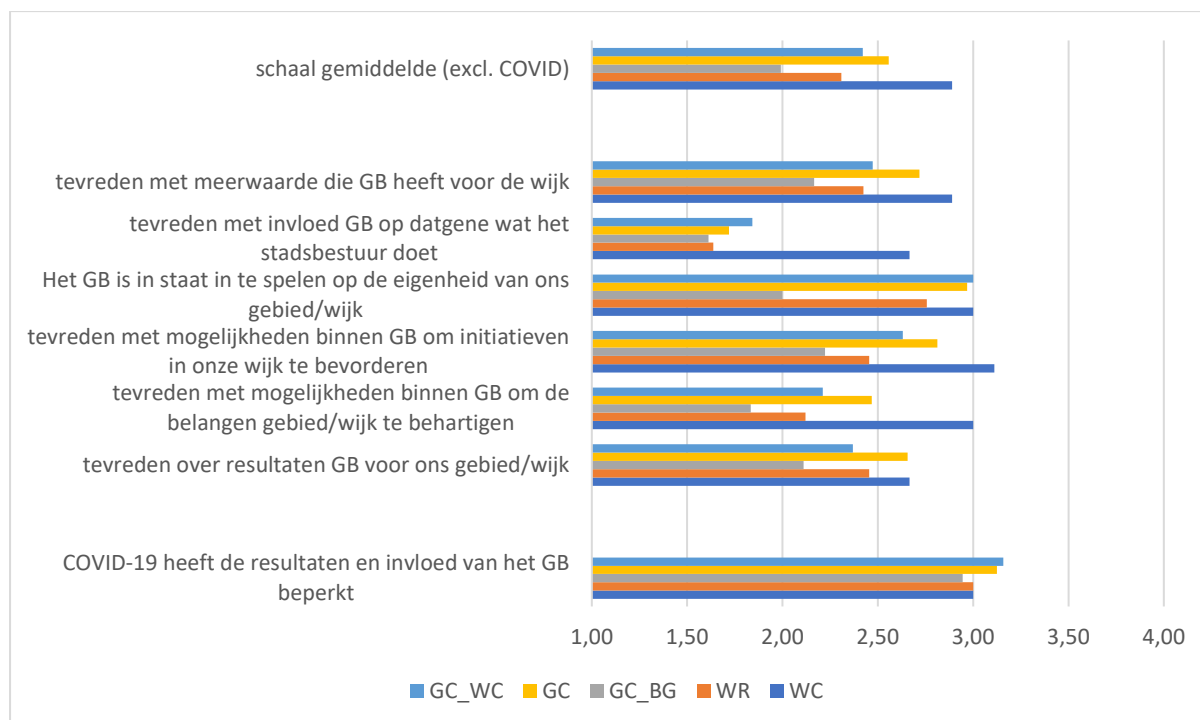
'Toezien op uitvoering wijkactieplan' wordt door nagenoeg niemand genoemd als belangrijkste taak. Later in deze rapportage zien we wat de respondenten daarvan vinden als er expliciet naar wordt gevraagd.

Figuur 5a Tevredenheid over de resultaten en invloed van eigen gebiedsbestuur



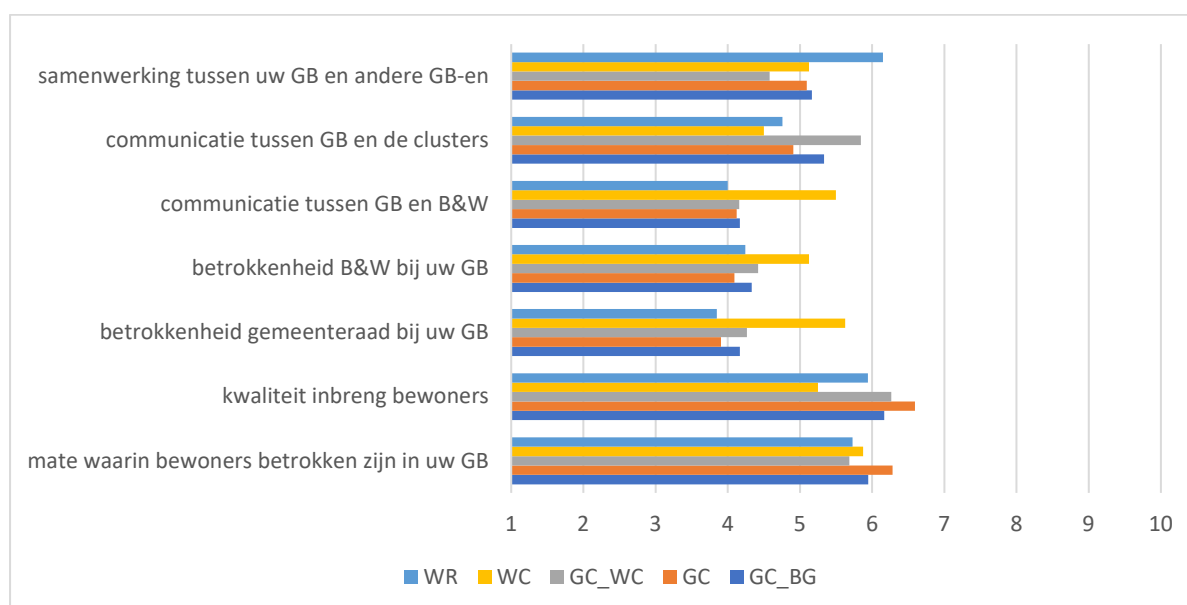
De respondenten zijn niet tevreden over de invloed die zij hebben op het stadsbestuur.

Figuur 5b Tevredenheid over de resultaten en invloed van eigen gebiedsbestuur (per type gebiedsbestuur)



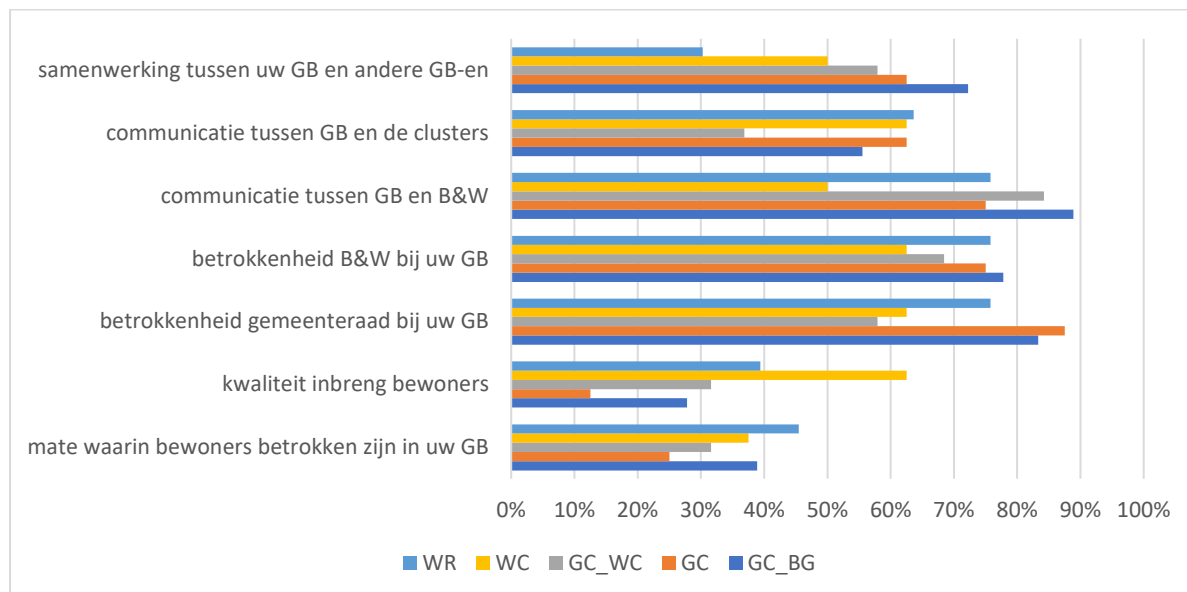
De leden van gebiedscommissies in de buitengebieden zijn over alle aspecten minder tevreden dan de overige gebiedsbestuurders. Leden van de wijkcomités zijn juist meer tevreden.

Figuur 6a Verhoudingen met andere onderdelen bestuursmodel (gemiddelde rapportcijfers)



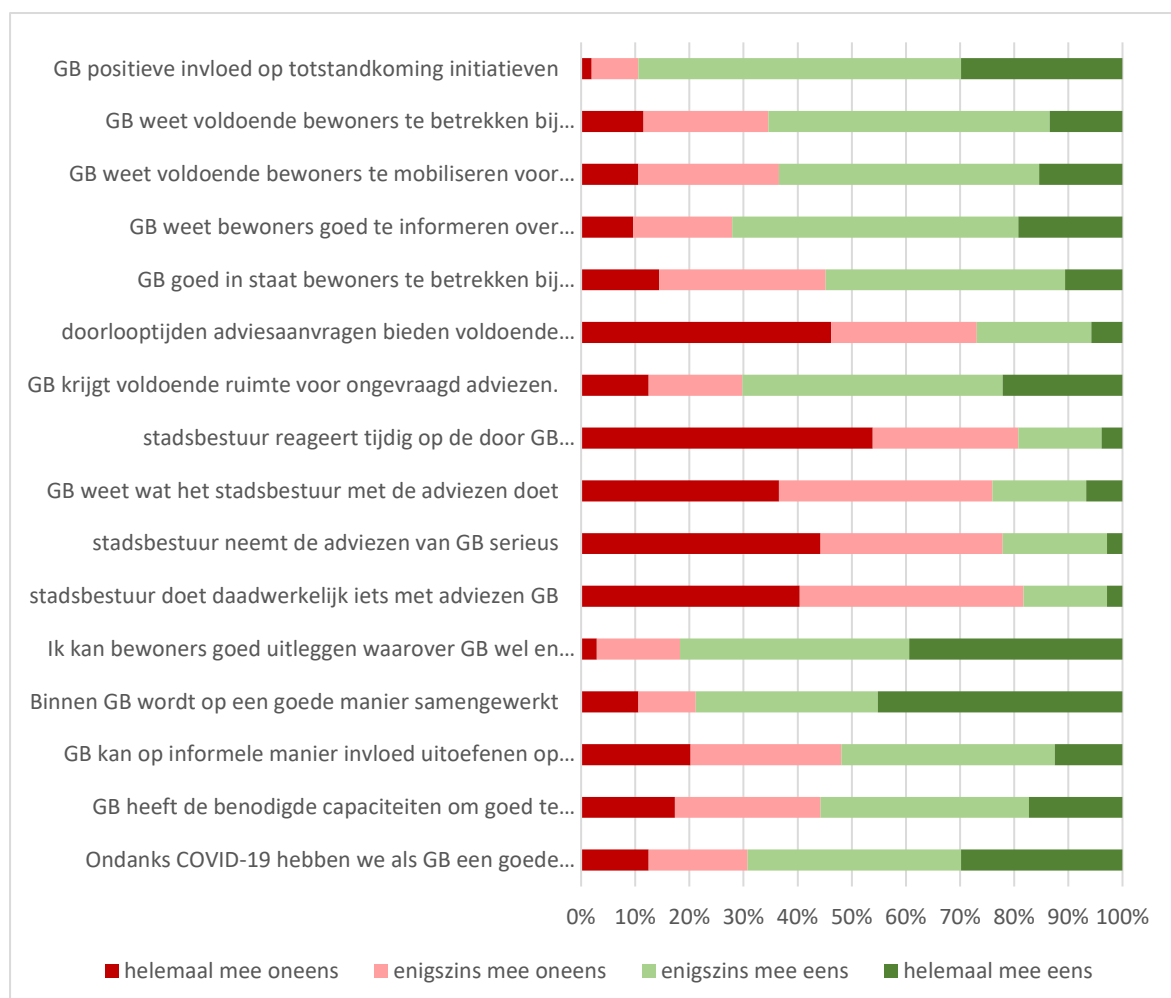
Op bijna alle aspecten wordt gemiddeld een onvoldoende gescoord. Over de mate waarin bewoners zijn betrokken bij het gebiedsbestuur en de kwaliteit van hun inbreng zijn de respondenten nog het meest positief.

Figuur 6b Verhoudingen met andere onderdelen bestuursmodel (percentage onvoldoendes)

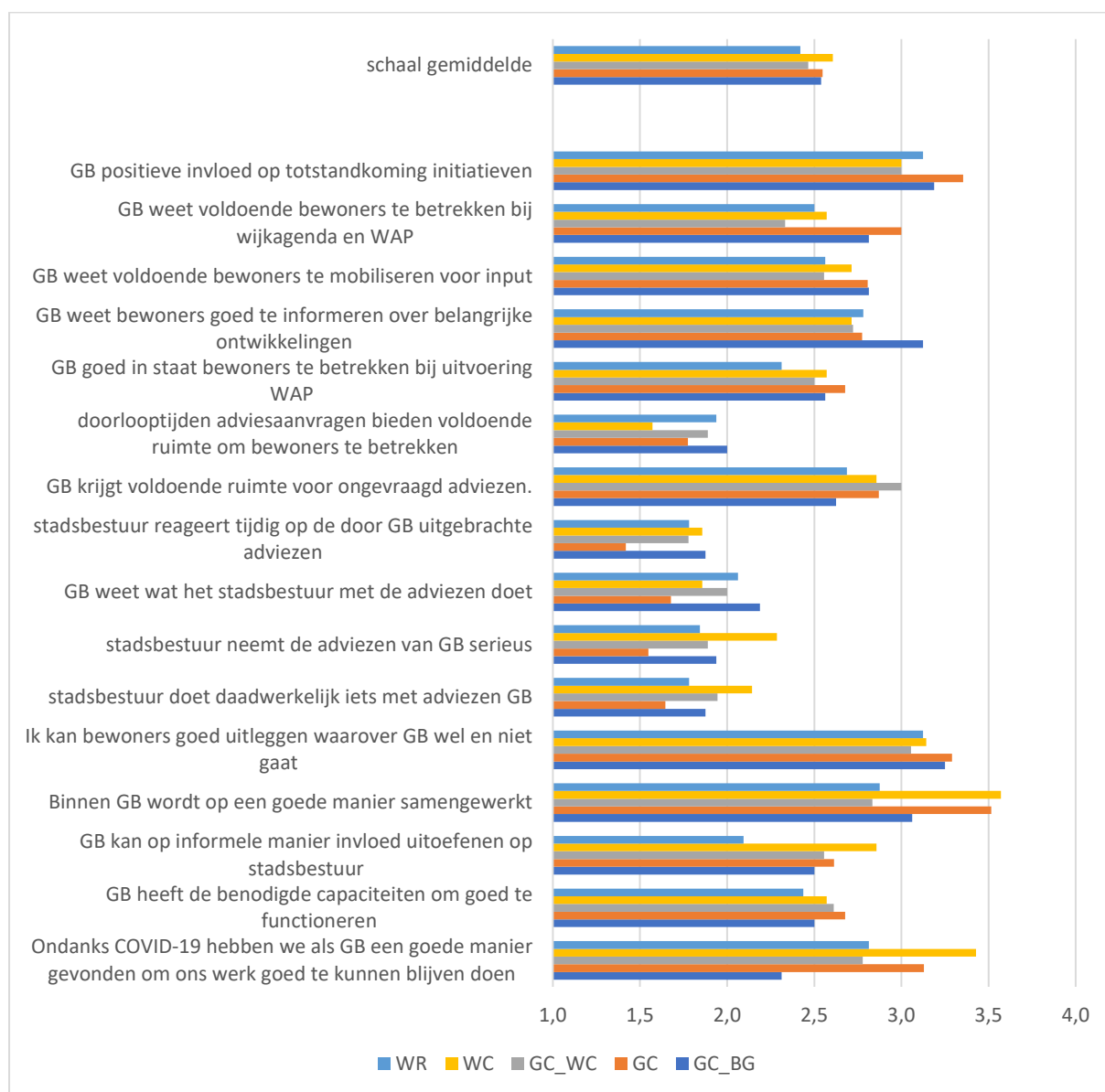


Er worden veel onvoldoendes gegeven.

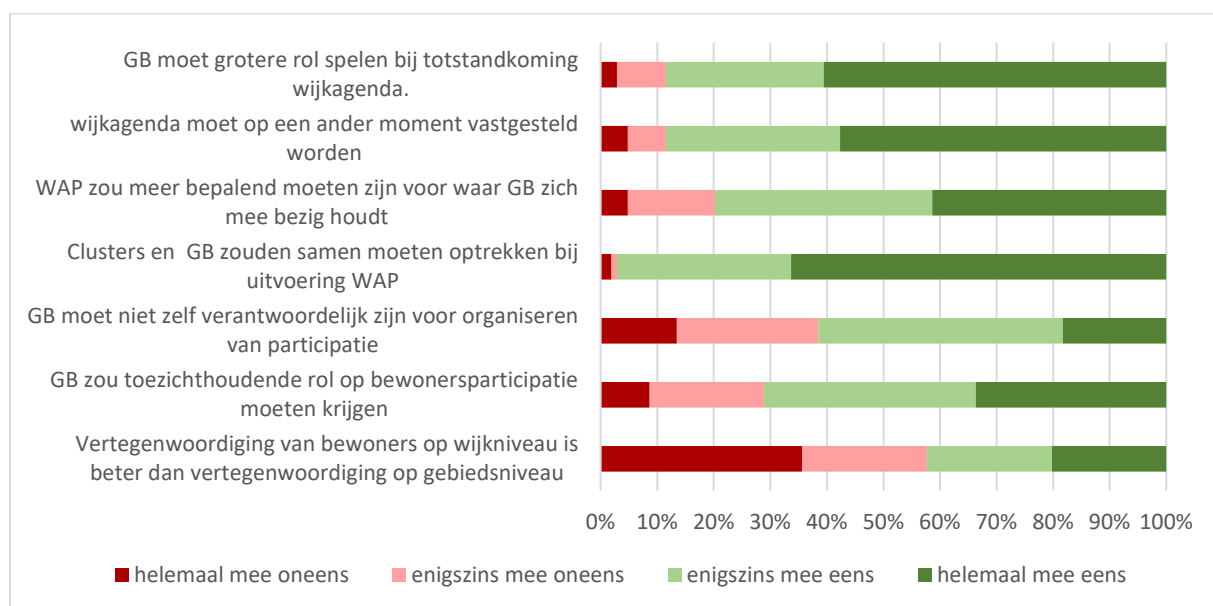
Figuur 7a Functioneren van eigen gebiedsbestuur



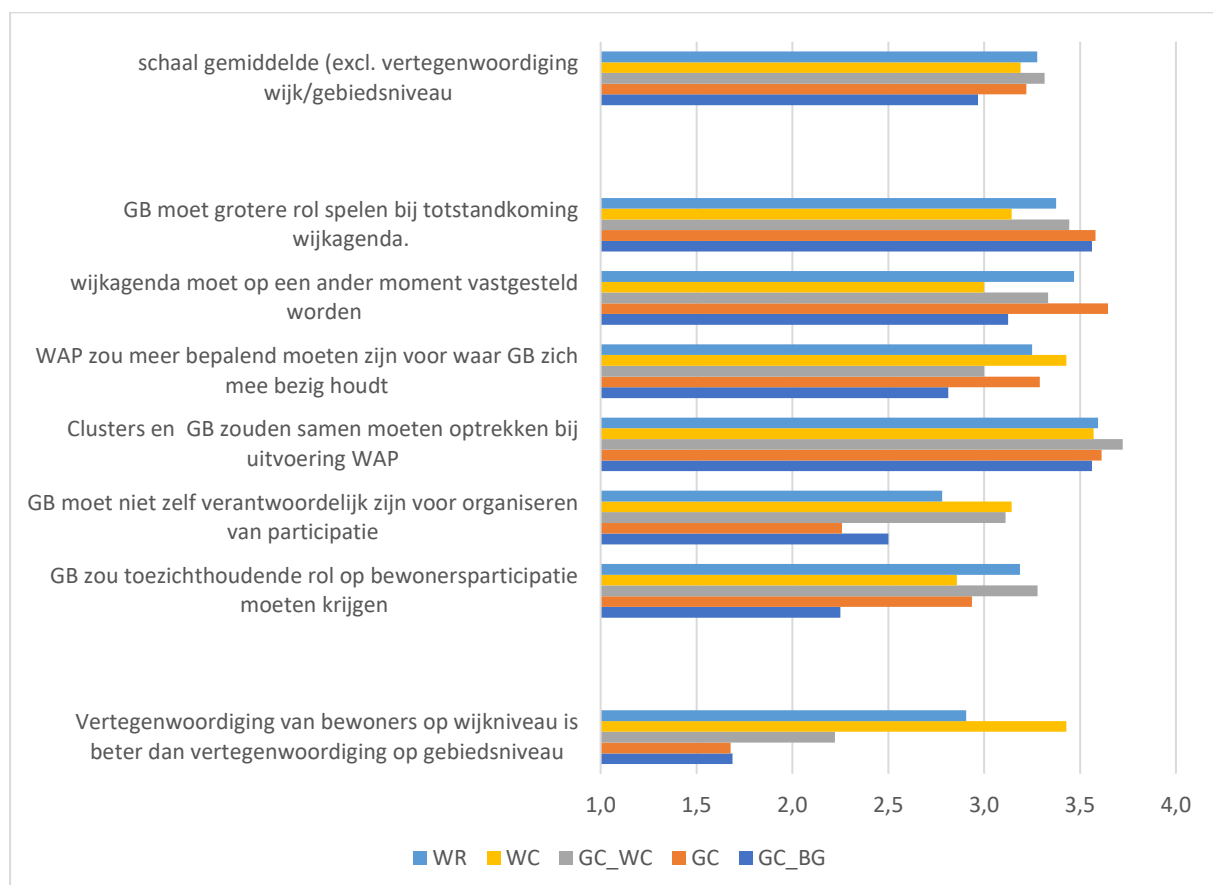
Figuur 7b Functioneren van eigen gebiedsbestuur (per type gebiedsbestuur)



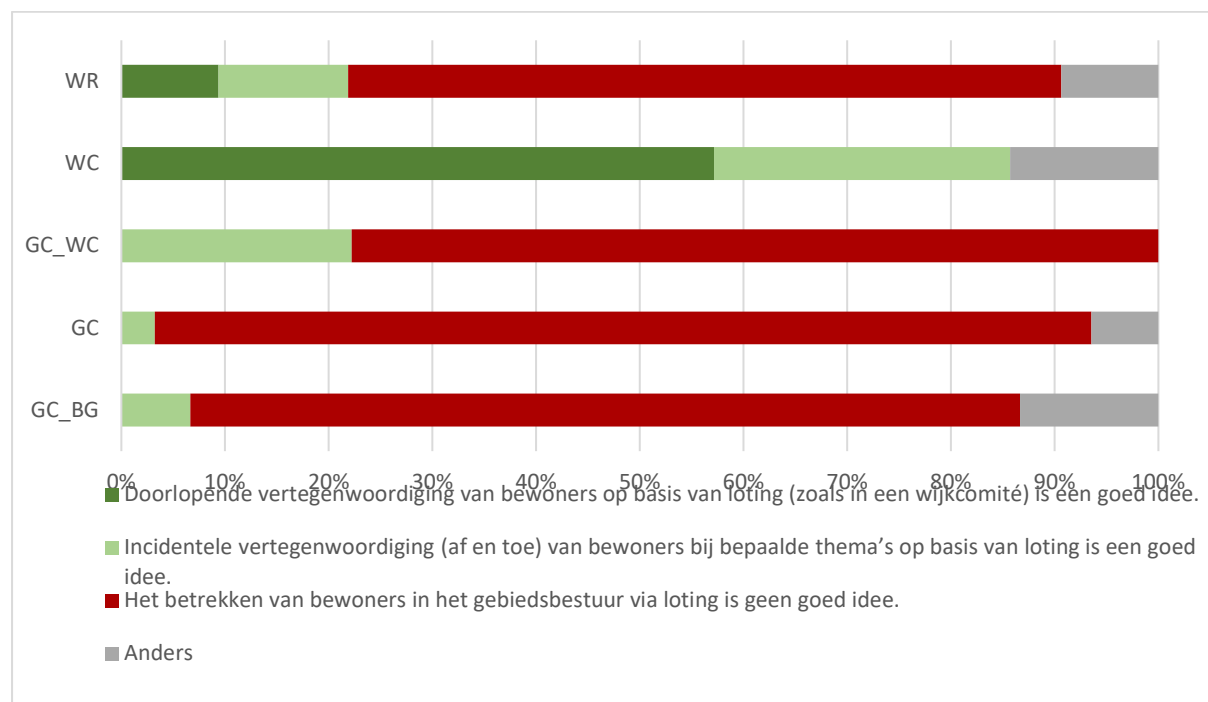
Figuur 8a Eventuele verbeteringen



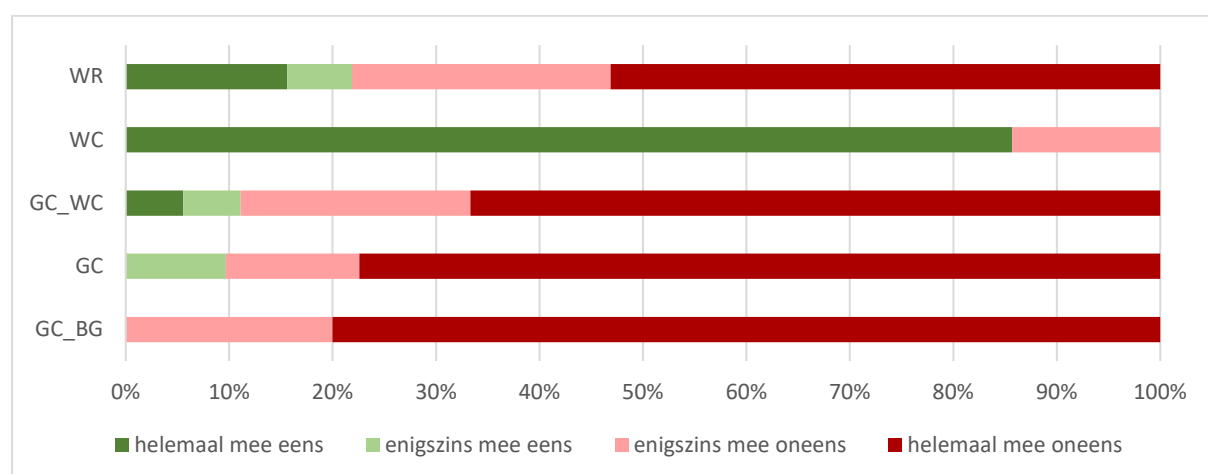
Figuur 8b Eventuele verbeteringen (per type gebiedsbestuur)



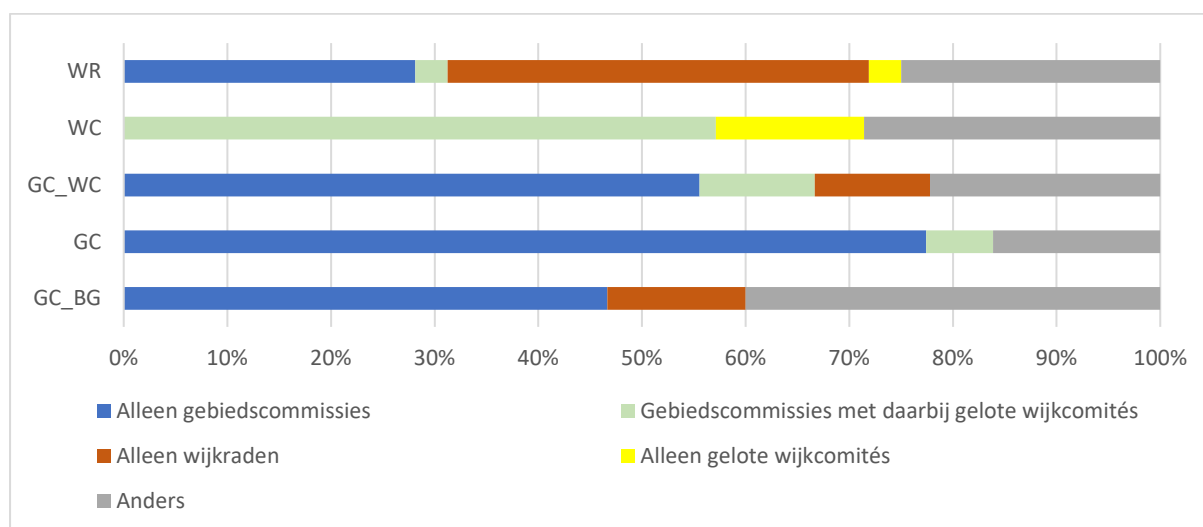
Figuur 9 Betrekken van bewoners op basis van loting



Figuur 10 Geloot gebiedsbestuur betere afspiegeling dan gekozen leden

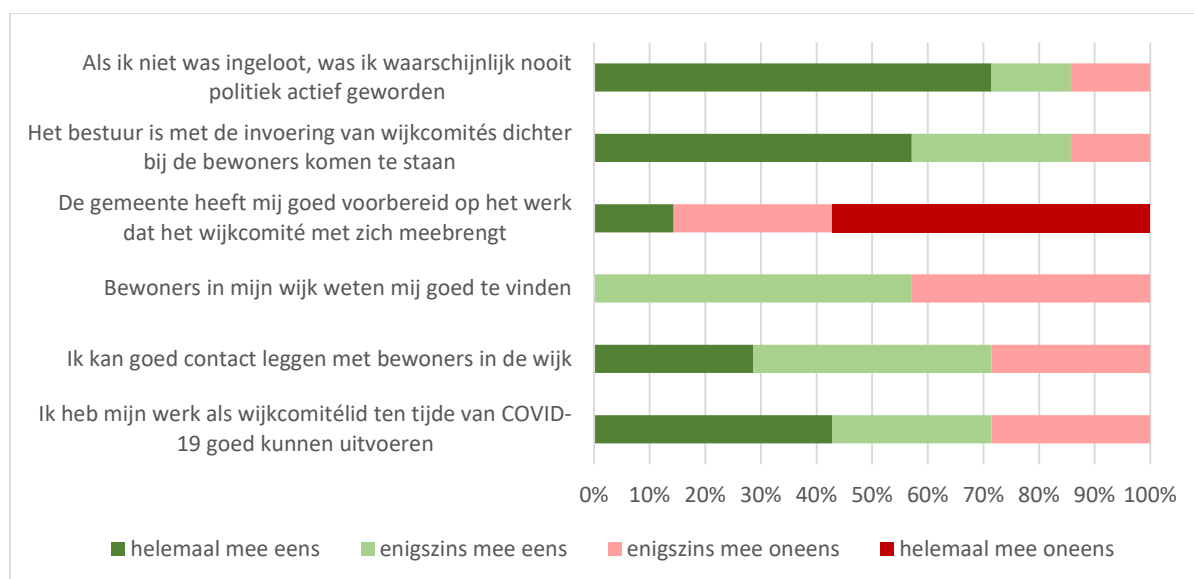


Figuur 11 Welke vorm van gebieds- of wijkbestuur gewenst voor de hele stad

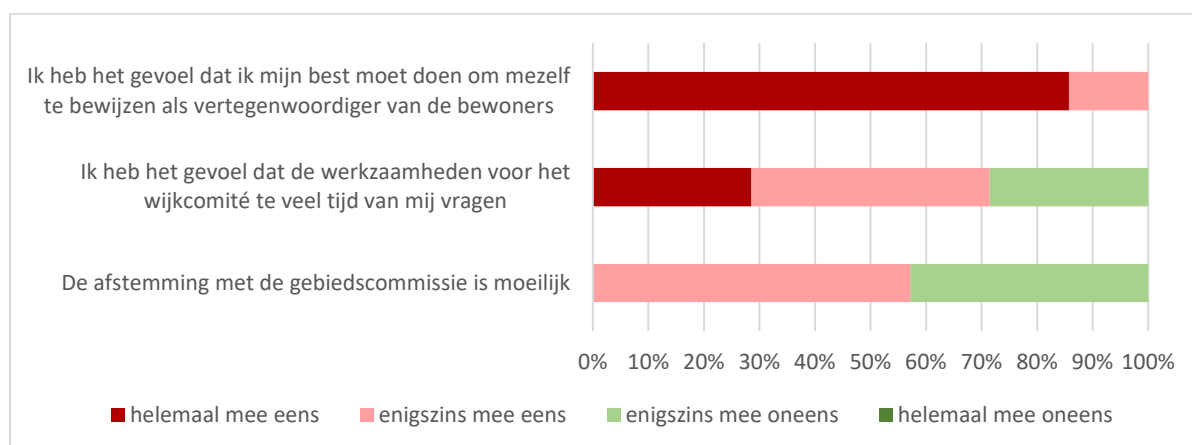


Voor iedere bestuursvorm is een aantal specifieke stellingen voorgelegd. Daarbij zijn steeds zowel positief als negatief geformuleerde stellingen gebruikt. Omdat het niet overal dezelfde vragen zijn, worden de resultaten per type gebiedsbestuur gepresenteerd.

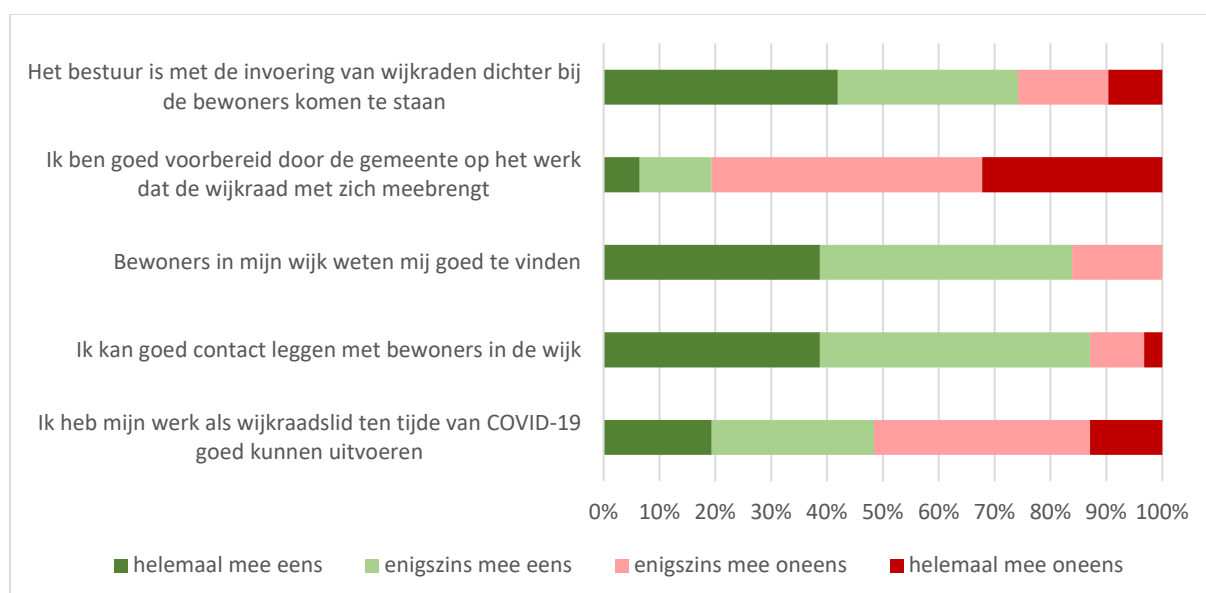
Figuur 12a Specifieke stellingen leden wijkcomité (positieve stellingen)



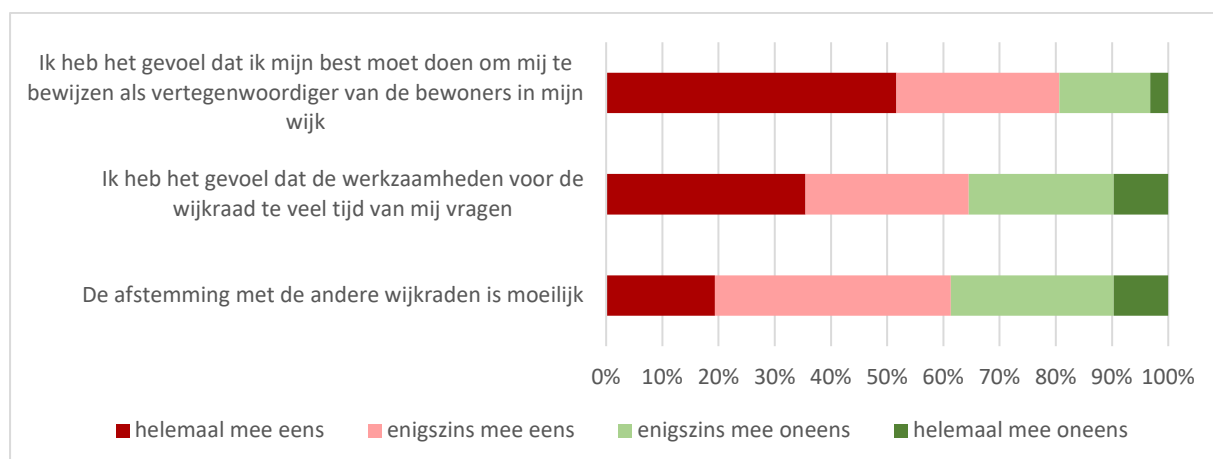
Figuur 12b Specifieke stellingen leden wijkcomité (negatieve stellingen)



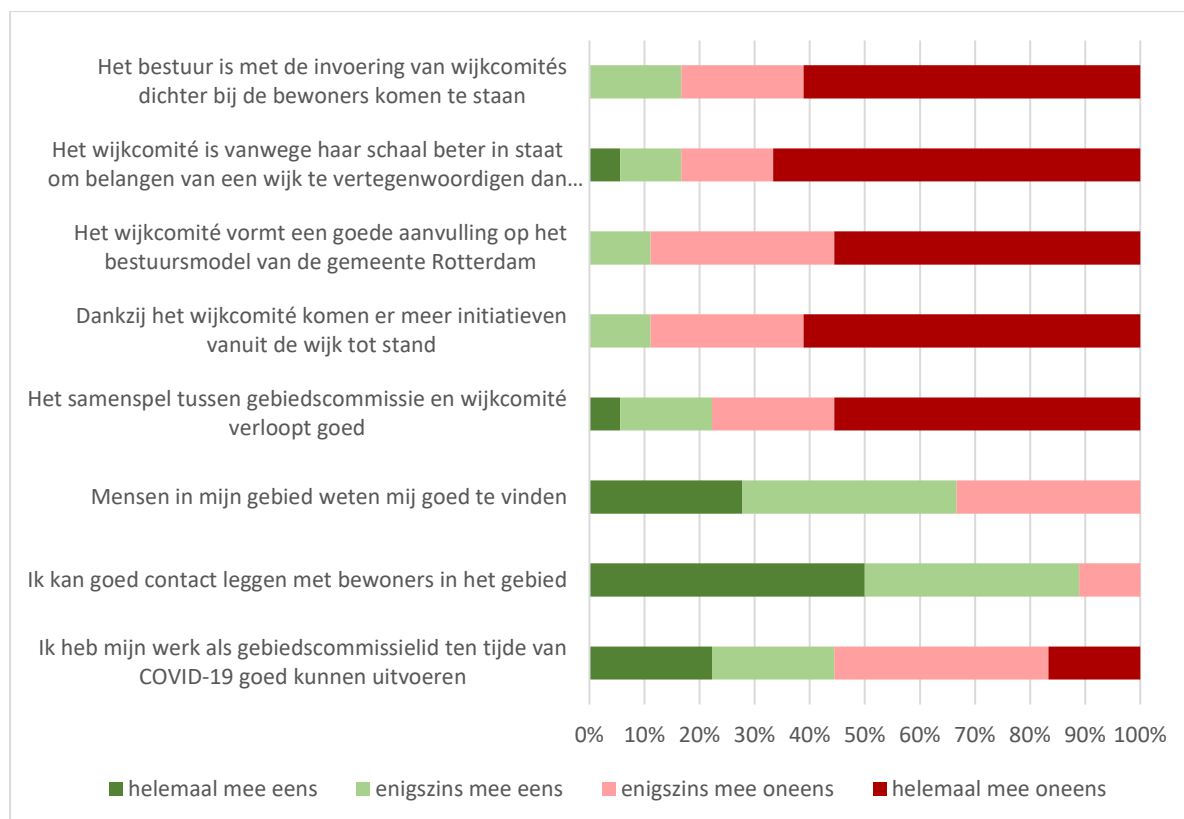
Figuur 13a Specifieke stellingen leden wijkraad (positieve stellingen)



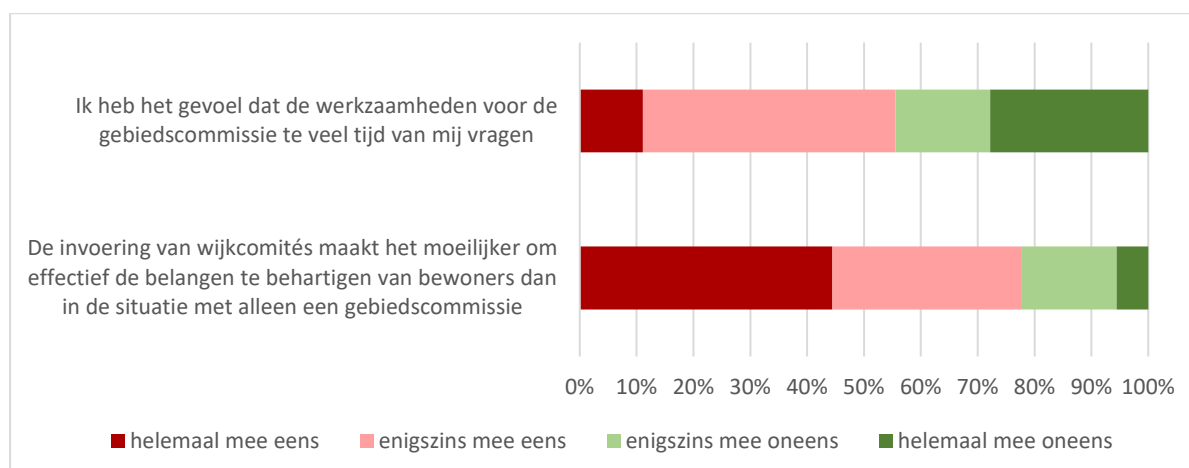
Figuur 13b Specifieke stellingen leden wijkraad (negatieve stellingen)



Figuur 14a Specifieke stellingen leden gebiedscommissie met een wijkcomité in gebied (positieve stellingen)

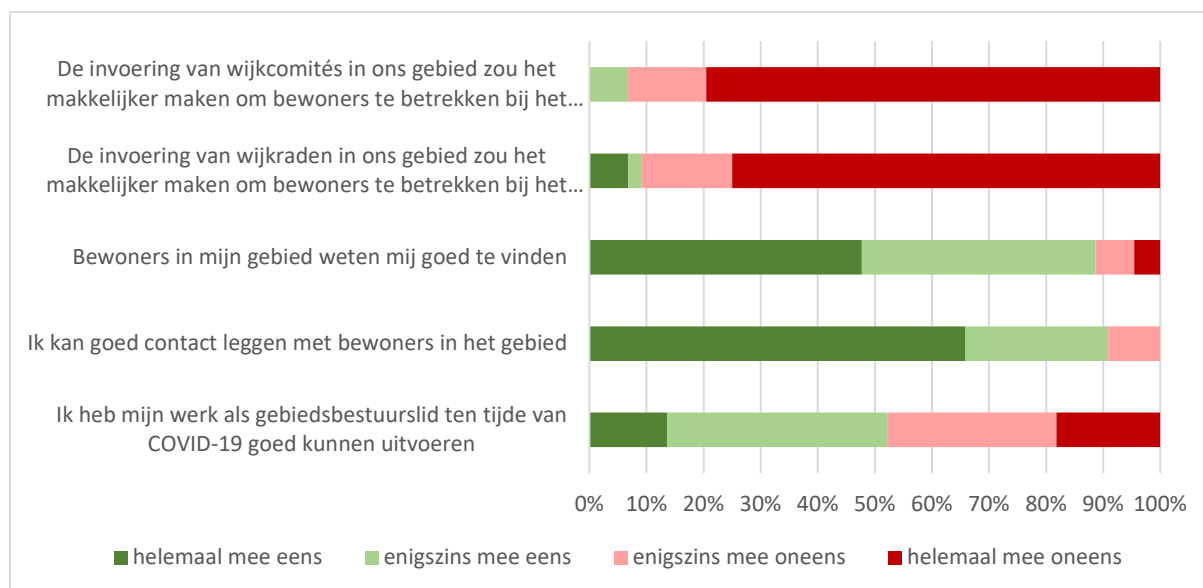


Figuur 14b Specifieke stellingen leden gebiedscommissie met een wijkcomité in gebied (negatieve stellingen)

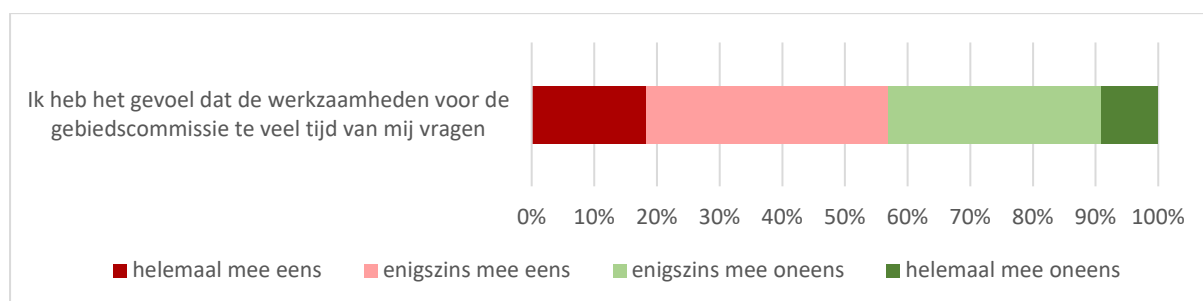


Bij onderstaande grafieken is geen onderscheid gemaakt tussen leden van gebiedscommissies in de buitengebieden en de overige gebieden.

Figuur 15a Specifieke stellingen leden gebiedscommissie zonder wijkcomité in gebied (positieve stellingen)



Figuur 15a Specifieke stellingen leden gebiedscommissie zonder wijkcomité in gebied (negatieve stellingen)



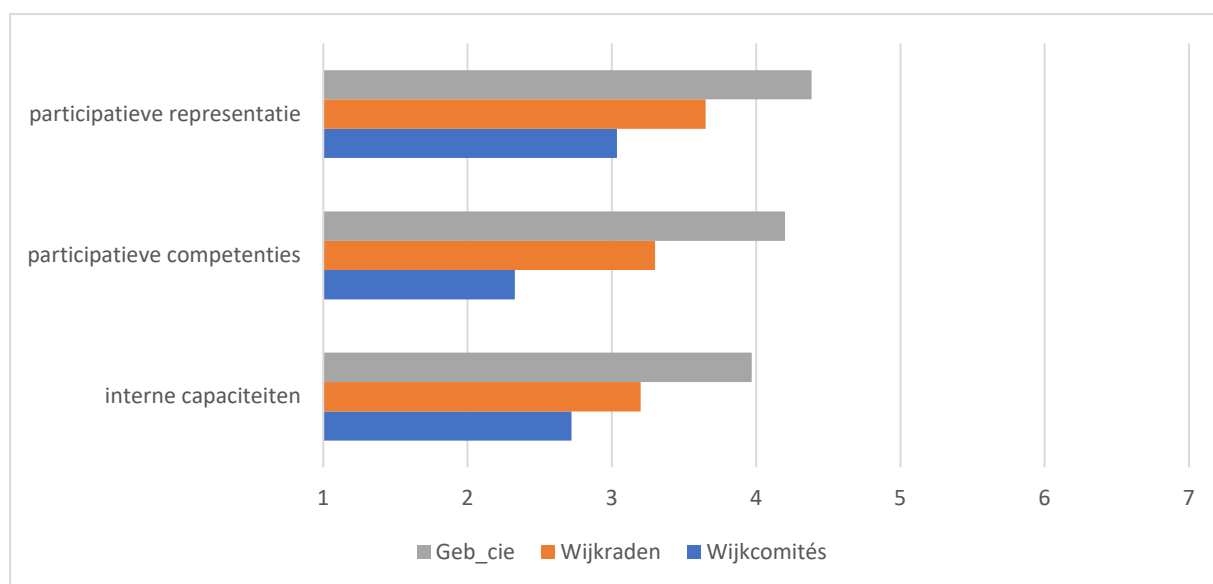
Bijlage 3: Uitkomsten enquête ambtenaren gebiedsorganisatie

Respons

In totaal zijn er 117 ambtenaren van de gebiedsorganisatie in april 2020 uitgenodigd om de enquête over het gebiedsbestuur en de interactie met de clusters in te vullen. Daarvan hebben er 74 gehoor gegeven aan dit verzoek. Dat is een mooi responspercentage van 63 procent.

Beoordeling functioneren en competenties gebiedsbesturen

Figuur 1 Gemiddelde totaalscores functioneren en competenties gebiedsbestuursleden naar type gebiedsbestuur



Figuur 1 laat het gemiddelde oordeel zien van gebiedsambtenaren over de competenties, capaciteiten en vertegenwoordigende kwaliteiten (representatie) van de leden van de gebiedsbesturen. Hier komt een kritisch beeld uit naar voren. Gebiedsambtenaren zijn kritisch over de kwaliteit en het functioneren van de gebiedsbesturen, de 'interne capaciteiten' (over de discussies tijdens vergaderingen, het kunnen organiseren van participatie, hun bijdrage aan de adviezen, hun proactieve houding en het beschikken over voldoende leiderschapskwaliteiten). Hetzelfde geldt voor de bestuurlijke en participatieve competenties om een goede bijdrage te kunnen leveren (het gaat hier om kennis over het functioneren van de gemeente, politieke contacten en expertise op dossiers). Iets positiever, maar nog steeds kritisch - zeker wat betreft de wijkraden en wijkcomités - zijn de gebiedsambtenaren over de representatieve kwaliteiten van de gebiedsbesturen (het vertegenwoordigen van de lokale belangen, het goed op de hoogte zijn van wat er speelt in de wijk, invloed van bewoners en het hebben van een lokaal netwerk).

Er zijn duidelijke en consistente verschillen te zien tussen de drie typen gebiedsbesturen: de competenties, capaciteiten en kwaliteiten worden het hoogste beoordeeld voor wat betreft de leden van de gebiedscommissies, gevolgd door de leden van de wijkraden. De leden van de wijkcomités worden hier het laagst op beoordeeld. Alleen de gebiedscommissieleden scoren gemiddeld een nipte voldoende.

Beoordeling toegevoegde waarde gebiedsbestuur voor participatie

Figuur 2a geeft de frequentie scores weer op de positieve stellingen met betrekking tot het effect van het gebiedsbestuur op besluitvorming en de toegevoegde waarde van het gebiedsbestuur voor participatie. Figuur 2b toont de scores op de negatief geformuleerde stellingen.

Het merendeel van de gebiedsambtenaren (meer dan 50%) vindt dat de gebiedsbesturen geen negatieve invloed hebben op de snelheid van besluitvormingsprocessen als ook om consensus te bereiken. Tevens vindt het merendeel dat het gebiedsbestuur de ambtelijke invloed op het besluitvormingsproces niet vermindert.

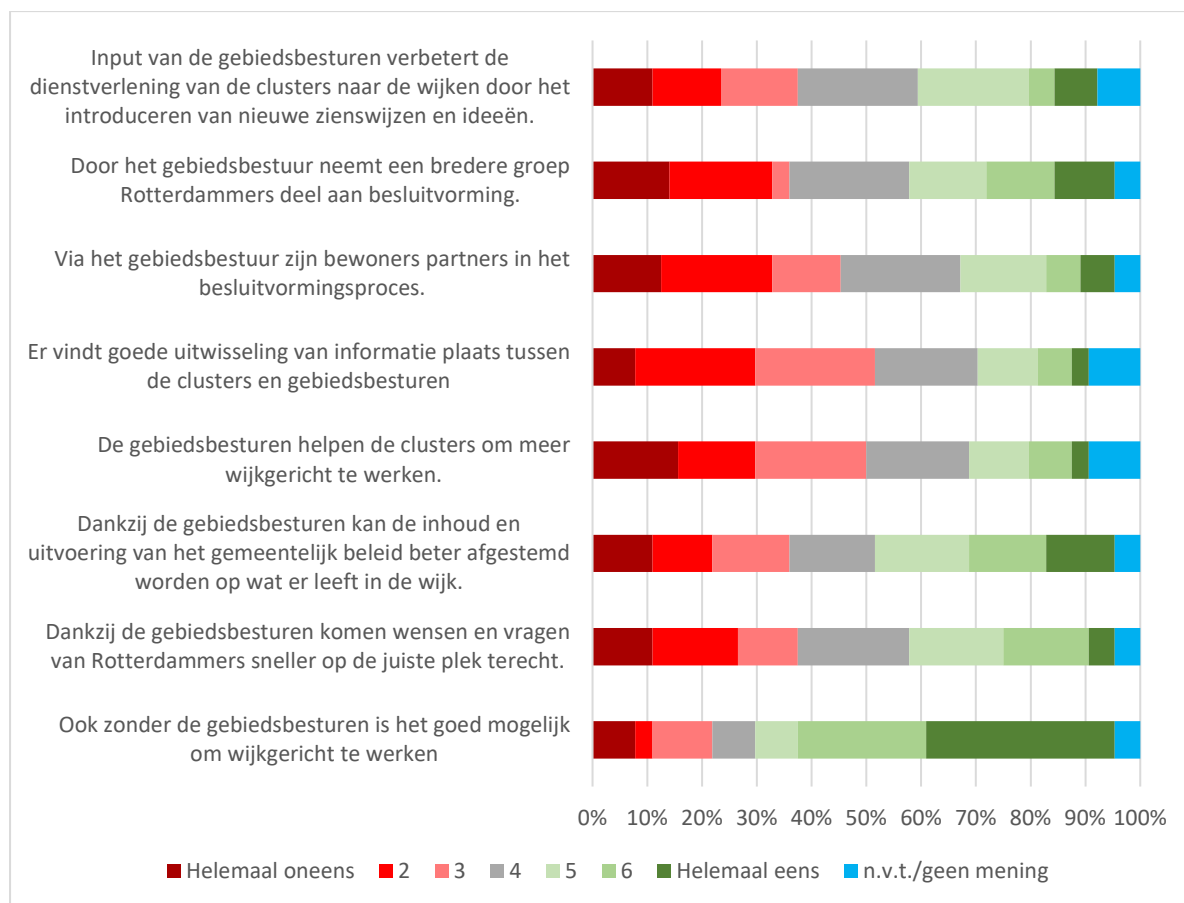
Hoewel er meer spreiding is wat betreft de positieve impact van het gebiedsbestuur op de dienstverlening vanuit de clusters, is de groep die hier negatief over denkt (oneens) groter (ruim 40%) dan de groep die hier positief tegenover staat (ruim 30%). Of wensen en vragen sneller op de juiste plek terecht komen door het gebiedsbestuur is een onuitgemaakte zaak volgens de groep respondenten: ongeveer evenveel mensen zijn het hiermee eens als oneens.

Wel is de groep die positief denkt over de impact van het gebiedsbestuur op het betrekken van een bredere groep Rotterdammers in de besluitvorming groter dan de groep die het hiermee oneens is (een kleine 40% tegenover ruim 30%). Ook is bijna de helft positief over de bijdrage van het gebiedsbestuur aan een betere afstemming van de inhoud en uitvoering van beleid op wat er speelt in de wijk of het gebied. Bewoners worden door een iets groter deel echter niet gezien als partners in het besluitvormingsproces (ruim 40% is het oneens met deze stelling tegenover ongeveer 30% eens).

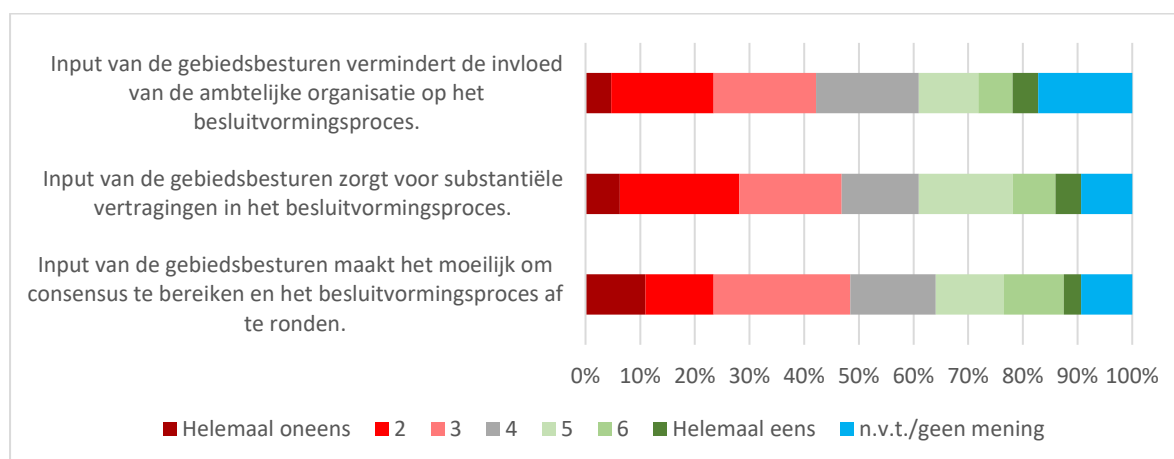
Er komt een duidelijk beeld naar voren over de interactie tussen clusters en gebiedsbesturen. Hier zijn de gebiedsambtenaren overwegend kritisch op. Zo'n 55% vindt dat er geen goede uitwisseling van informatie plaats vindt en dat de gebiedsbesturen de clusters niet helpen om meer wijkgericht te werken.

Net als de clusterambtenaren geeft een groot deel van de gebiedsambtenaren aan dat het wijkgericht werken ook goed zonder de gebiedsbesturen kan (ook hier is zo'n 70% van de ambtenaren het met deze stelling eens).

Figuur 2a Oordeel over effect en toegevoegde waarde van gebiedsbesturen op participatie (positieve stellingen)



Figuur 2b Oordeel over effect en toegevoegde waarde van gebiedsbesturen op participatie (negatieve stellingen)



Beoordeling responsiviteit van de clusters op input vanuit de gebiedsbesturen

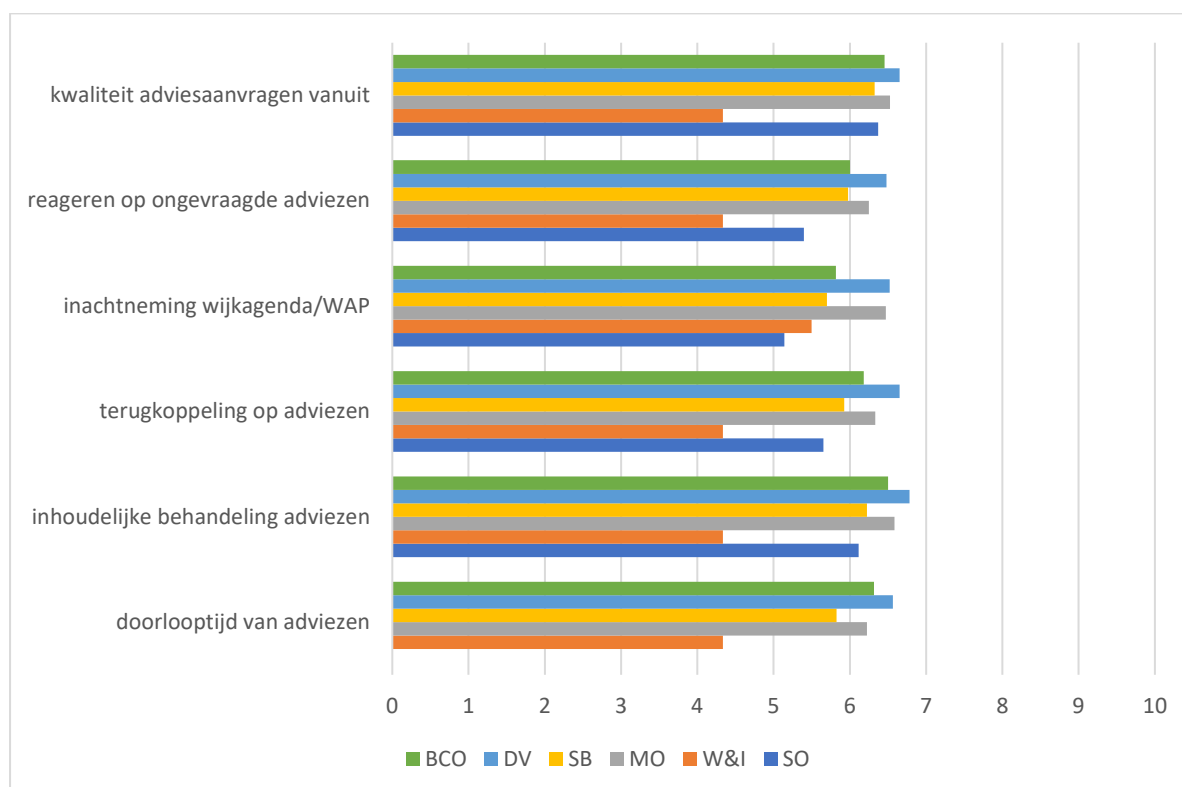
Figuur 3 geeft de rapportcijfers weer die de gebiedsambtenaren hebben gegeven aan de responsiviteit van de clusters op de adviezen en de wijkagenda of het wijkactieplan. Responsiviteit verwijst hierbij naar de kwaliteit van de adviesaanvragen (gevraagde adviezen), het reageren op ongevraagde adviezen, het in acht nemen van de wijkagenda of het wijkactieplan, de terugkoppeling op adviezen, de inhoudelijke behandeling van adviezen en de doorlooptijd van adviezen.

Er zijn duidelijke verschillen tussen de clusters zichtbaar. De gebiedsambtenaren die ervaring hebben met de clusters Bestuurs- en Concernondersteuning (BCO), Dienstverlening en Maatschappelijke Ontwikkeling zijn gematigd positief: voldoende scores op alle aspecten (6 tot 6,5). Het cluster Stadsbeheer scoort gemiddeld net onder een 6. Nog kritischer zijn de ambtenaren die te maken hebben met de clusters Werk & Inkomen (W&I) en Stadsontwikkeling. Vooral W&I scoort duidelijk onvoldoendes op de responsiviteit. Stadsontwikkeling komt op een aantal aspecten op een (nipte) voldoende uit (kwaliteit van de adviesaanvragen, inhoudelijke behandeling van adviezen, terugkoppeling op adviezen), op een paar aspecten op een (nipte) onvoldoende (in acht neming van de wijkagenda en reageren op ongevraagde adviezen).

Figuur 3 Oordeel over de responsiviteit van de clusters (rapportcijfers)

*Per abuis doorlooptijd adviezen bij SO niet gevraagd.

*N voor W&I is erg klein (6). Overige clusters steeds meer dan 20.

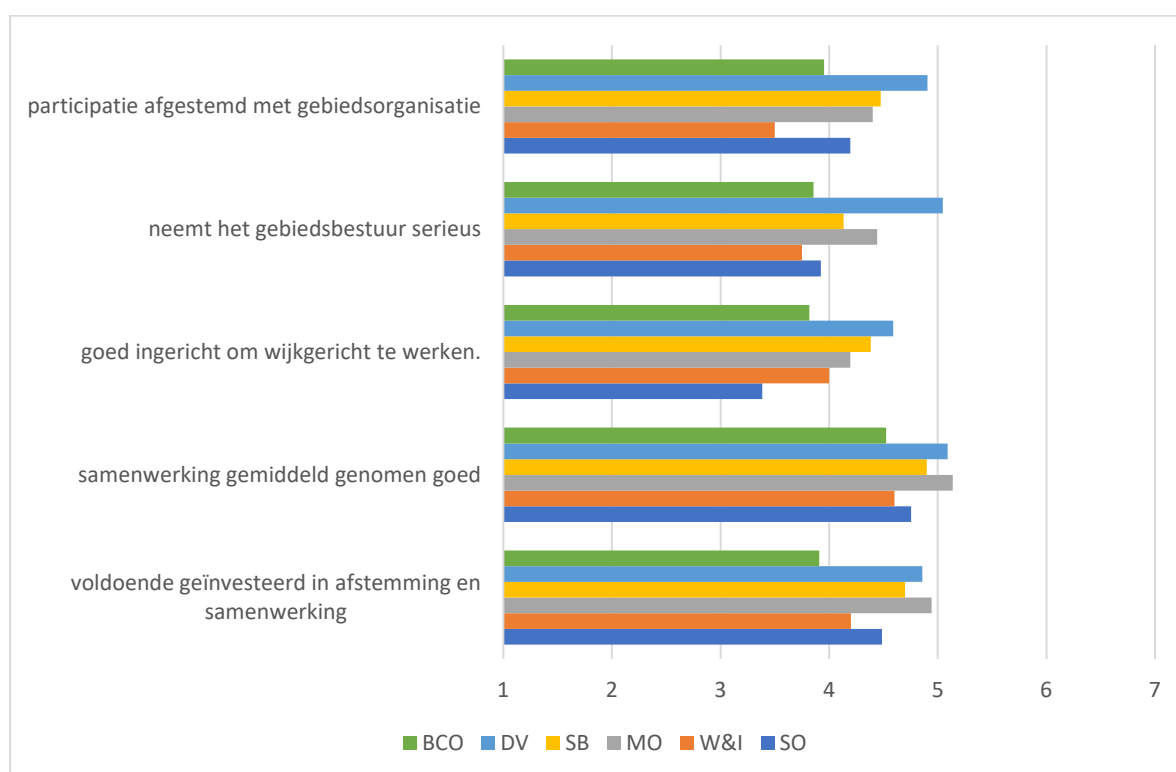


Beeld over houding en wijkgericht werken van de clusters bij de gebiedsambtenaren

Figuur 4 geeft de scores (op een 7-puntschaal) weer van het beeld dat de gebiedsambtenaren hebben over de houding van de clusters omtrent samenwerking, gebiedsgericht werken en het serieus nemen van het gebiedsbestuur. Hier is ook een aantal duidelijke verschillen tussen de clusters te zien. Over het algemeen zijn de gebiedsambtenaren gematigd kritisch over deze houding, behalve t.o.v. het cluster Dienstverlening. Dit clusters schiet er in positieve zin uit. Maatschappelijke Ontwikkeling en stadsbeheer scoren hier ook 'voldoende' op. Op W&I en Stadsontwikkeling is men wederom wat kritischer over deze houding, evenals op BCO. Dit geldt met name voor de stellingen over het serieus nemen van het gebiedsbestuur. Stadsontwikkeling valt in negatieve zin op wat betreft het ingericht zijn om wijkgericht te werken.

Ondanks de wat lagere scores op een aantal aspecten is men, gemiddeld genomen, wel tevreden over de samenwerking. Hier scoren alle clusters een voldoende op, al scoort BCO op beide aspecten die te maken hebben met samenwerking relatief laag.

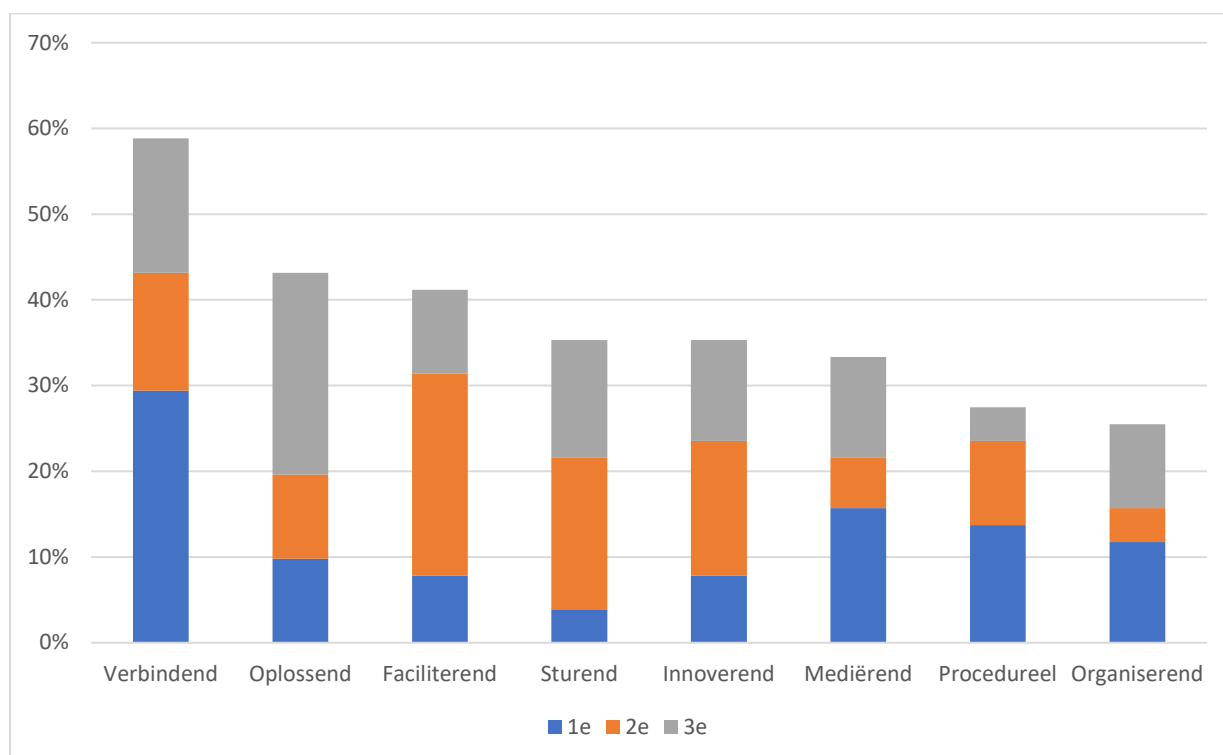
Figuur 4 Beeld over houding van de clusters omtrent samenwerking en afstemming met het gebied



Rolopvatting van de gebiedsambtenaren

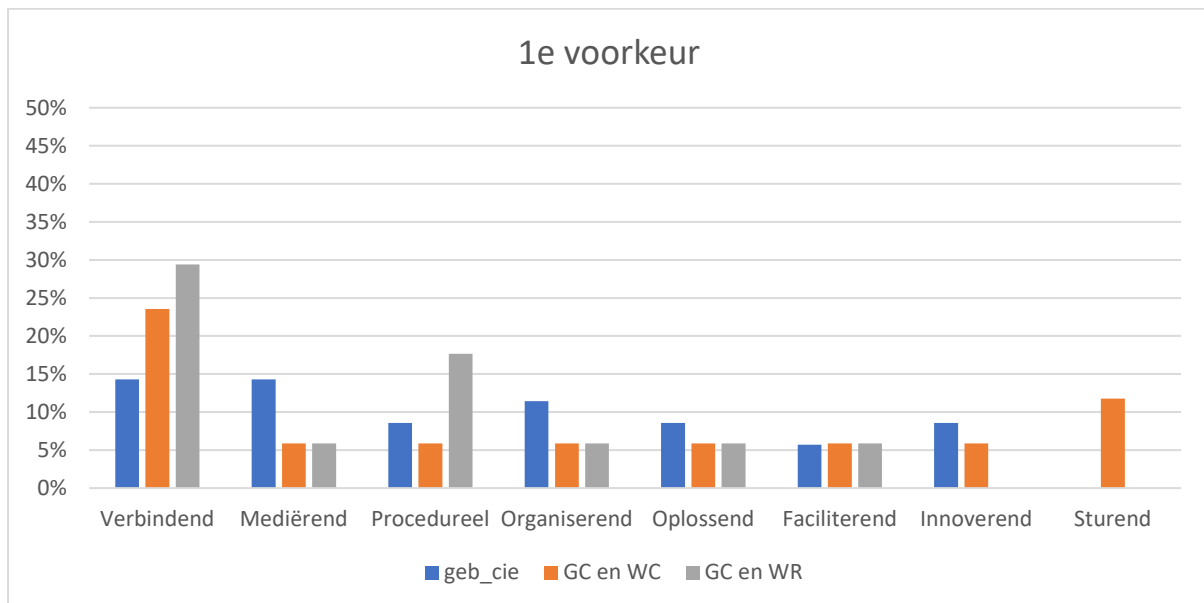
Figuur 5a laat de rolopvatting van de gebiedsambtenaren zien. Te zien is dat gebiedsambtenaren verschillende rollen op zich nemen in het bestuursmodel. Het merendeel van de gebiedsambtenaren geeft aan vooral een verbindende rol te spelen: mensen en processen in de wijk verbinden met de juiste mensen en processen in de clusters (bijna 60% geeft deze rol als eerste, tweede of derde keus). Meer dan 40% speelt een oplossende rol (het passend maken van adviezen en signalen uit de wijk bij het werk van de clusters). Een derde veel gekozen rol is het faciliteren van de gebiedsbesturen in de vorm van aansturen en helpen bij bewonersparticipatie (middels buurtnetwerken en discussiemomenten).

Figuur 5a Rolopvatting van de gebiedsambtenaren

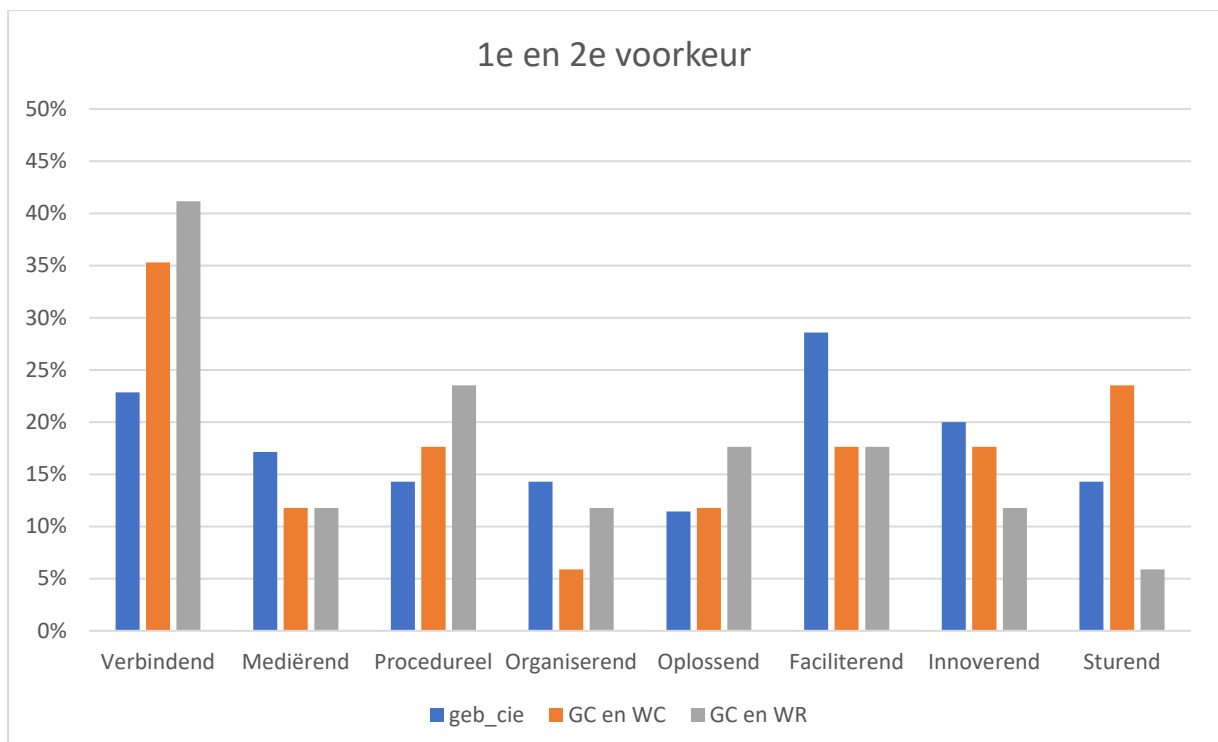


Figuur 5b en 5c laten zien in hoeverre de gekozen rollen verschillen voor de verschillende typen gebiedsbesturen. Hieruit blijkt duidelijk dat gebiedsmedewerkers die naast de gebiedscommissie ook contact met wijkcomités hebben hun sturende rol (proactieve houding in het opstellen van adviezen en de agenda) belangrijker vinden dan gebiedsmedewerkers die geen contact hebben met wijkcomités. Gebiedsmedewerkers die uitsluitend met gebiedscommissies te maken hebben vinden hun verbindende rol minder belangrijk dan medewerkers die ook met een wijkcomité of een wijkraad hebben te maken. Daarentegen nemen deze gebiedsambtenaren een meer faciliterende rol op zich. Verder nemen gebiedsambtenaren die contact hebben met zowel een gebiedscommissie als een wijkraad, in vergelijking tot gebiedsambtenaren die dat niet hebben, vaak een procedurele rol op zich.

Figuur 5b Belangrijkste rolopvatting van de gebiedsambtenaren, per type gebiedsbestuur waar men contact mee heeft.



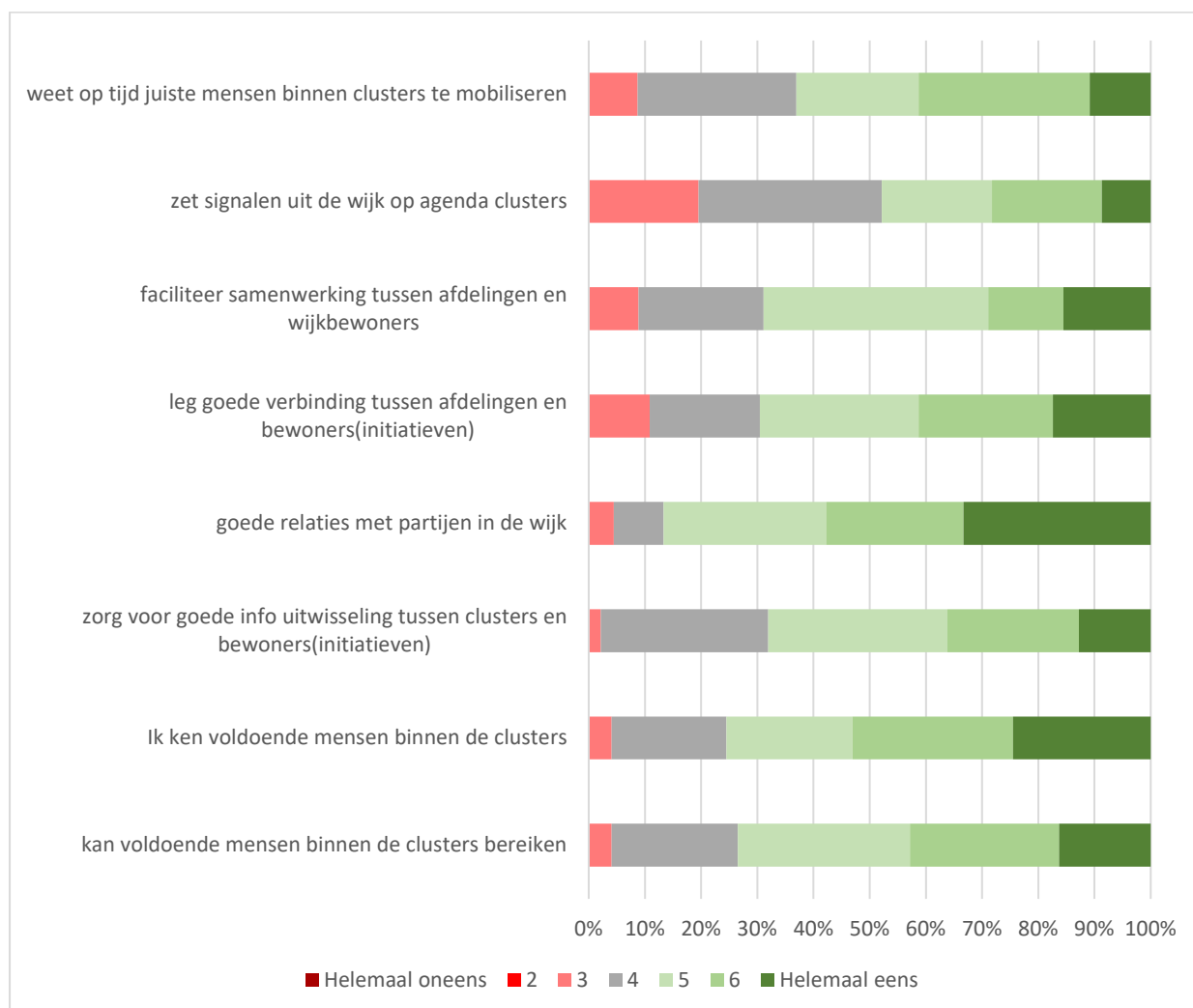
Figuur 5c Twee belangrijkste rolopvattingen van de gebiedsambtenaren, per type gebiedsbestuur waar men contact mee heeft.



Eigen beoordeling verbindend vermogen

Figuur 6 laat de frequentieverdeling zien op vragen gericht op het eigen verbindend vermogen en verbindend handelen. Over het algemeen vinden de gebiedsambtenaren dat zij hun verbindende rol tussen clusters en gebiedsbestuur goed kunnen uitvoeren. Zo geeft ongeveer 65% aan dat ze op tijd de mensen binnen de clusters weten te mobiliseren en voor een goede informatie-uitwisseling kunnen zorgen tussen clusters en bewoners. 70% kan een goede verbinding leggen tussen relevante afdelingen en bewonersinitiatieven en bijna 90% geeft aan goede relaties met partijen in de wijk te hebben en te onderhouden. De meest negatieve score duidt op een relatief gebrek aan vermogen (bij zo'n 20% van de gebiedsambtenaren) om signalen uit de wijk op de agenda van de clusters te zetten.

Figuur 6 Verbindend vermogen en handelen van gebiedsambtenaren in relatie tot de clusters (eigen beoordeling)



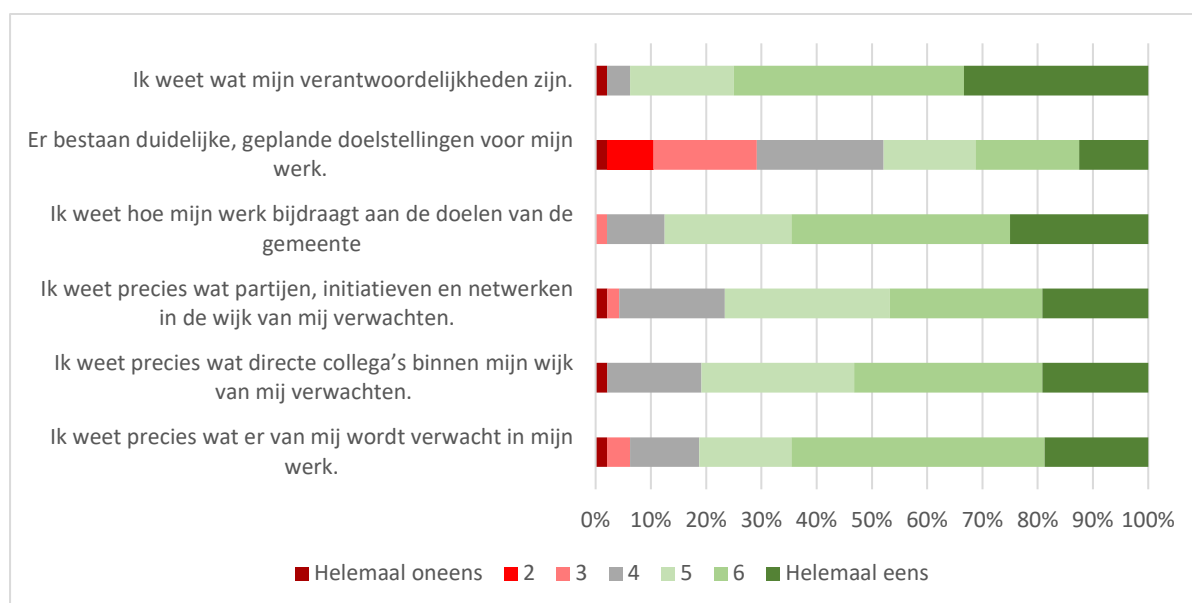
Ervaren rol ambiguïteit en rolconflicten

Figuur 7a laat de beoordeling van gebiedsambtenaren zien over de mate waarin zij hun rol (taak, werkzaamheden, doelen) duidelijk vinden. Het beeld is helder: over het algemeen ervaren gebiedsambtenaren hierover weinig ambiguïteit of onduidelijkheden, waarbij met name de verantwoordelijkheden helder zijn. Enige uitzondering is de mate waarin men duidelijke, geplande doelstellingen ervaart: hier geeft zo'n 30% aan dat dit niet het geval is.

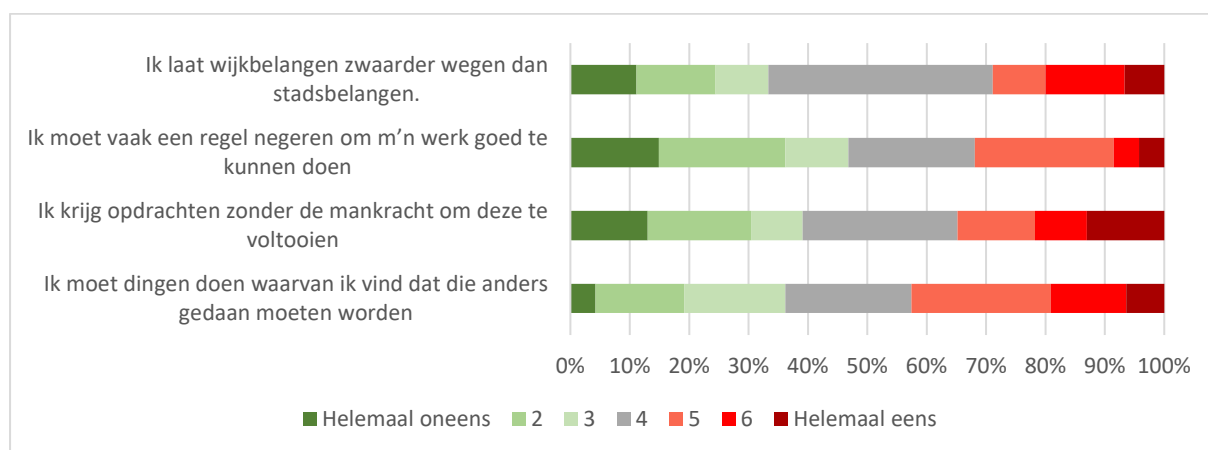
Figuur 7b en 7c gaat in op de mate waarin ambtenaren rolconflicten of spanningen in rolopvatting ervaren in hun werkzaamheden. Het beeld qua rolconflicten is minder positief: 30 tot 40% geeft aan dat hij of zij regelmatig opdrachten krijgt zonder de benodigde mankracht en dat hij of zij vaak een regel moet negeren om zijn of haar werk goed te kunnen doen. En ruim 40% geeft aan dat hij of zij dingen moet doen waarvan hij of zij vindt dat die anders gedaan moeten worden.

Wat betreft spanningen tussen de gemeentelijke organisatie en 'de wijk' is het beeld minder duidelijk, maar over het algemeen positief: het merendeel (meer dan 50%) ervaart hier geen spanningen of onverenigbare verzoeken en een aanzienlijk deel scoort hier 'niet eens/niet oneens' (zo'n 30%).

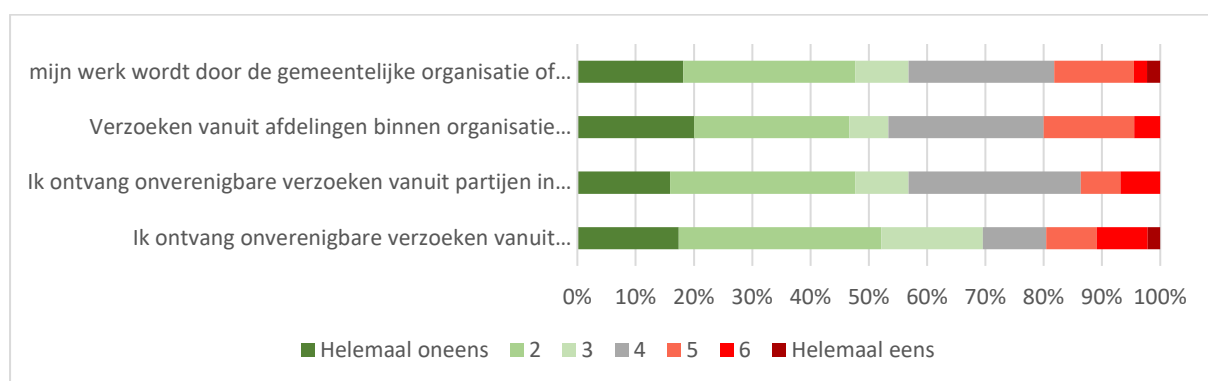
Figuur 7a Ervaren rol ambiguïteit van de gebiedsambtenaren



Figuur 7b Ervaren rolconflict (middelen) van de gebiedsambtenaren



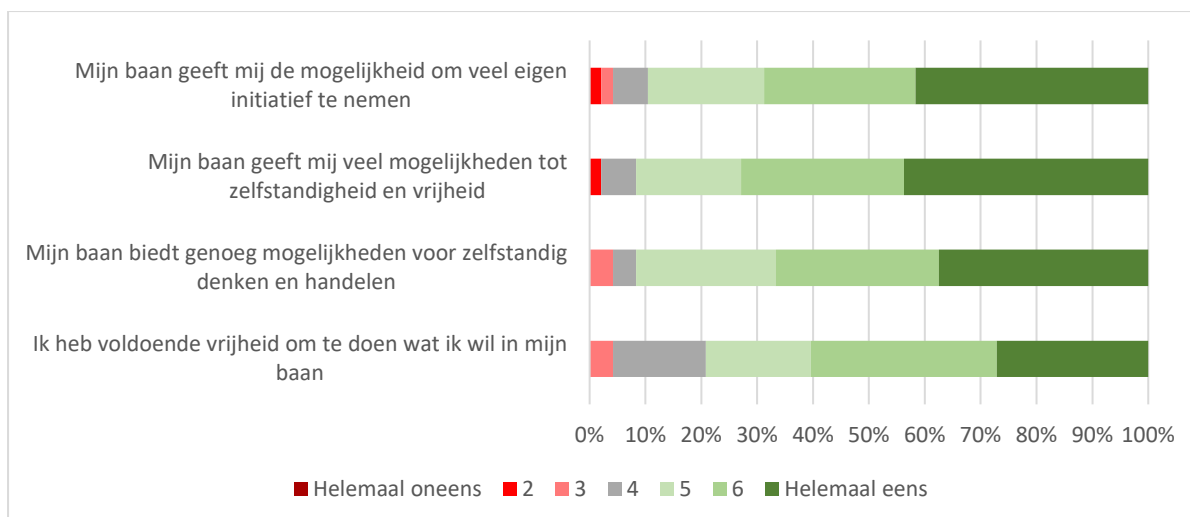
Figuur 7c Ervaren spanningen in rolopvatting van de gebiedsambtenaren



Ervaren autonomie

Figuur 8 laat de ervaren autonomie van gebiedsambtenaren zien in hun werkzaamheden. Hierover is men duidelijk: 80 tot 90% ervaart voldoende tot veel autonomie in het werk, dat wil zeggen mogelijkheden om eigen initiatief te nemen, zelfstandigheid en vrijheid.

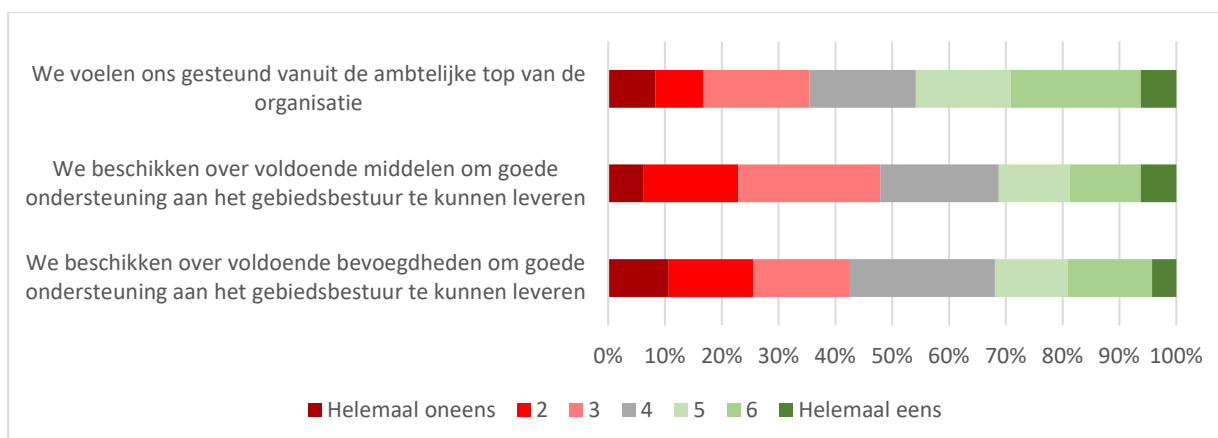
Figuur 8 Ervaren autonomie in werkzaamheden



Ervaren ondersteuning

Figuur 9 laat de ervaren ondersteuning in de werkzaamheden van gebiedsambtenaren zien. Een aanzienlijk deel is hier kritisch over: ruim 40% geeft aan dat de gebiedsorganisatie niet over voldoende middelen en bevoegdheden beschikt om goede ondersteuning aan het gebiedsbestuur te kunnen bieden (tegenover zo'n 30% die dit wel vindt). Ook geeft zo'n 35% aan dat men zich niet gesteund voelt vanuit de ambtelijke top, terwijl bijna de helft (45 tot 50%) aangeeft deze steun wel te ervaren. Kortom, de meningen hierover zijn behoorlijk verdeeld.

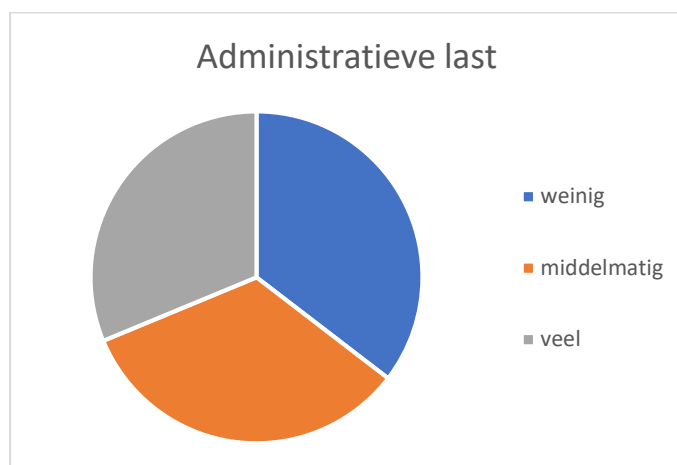
Figuur 9 Ervaren ondersteuning in werkzaamheden



Ervaren rompslomp

Gemiddeld geven de respondenten een 5,4 aan de mate waarin men administratieve rompslomp ervaart. Bijna een derde ervaart veel administratieve rompslomp in de organisatie (een score van 7 of hoger op een schaal van 0 tot 10), ruim een derde geeft een 4 of lager en een derde een 5 of een 6.

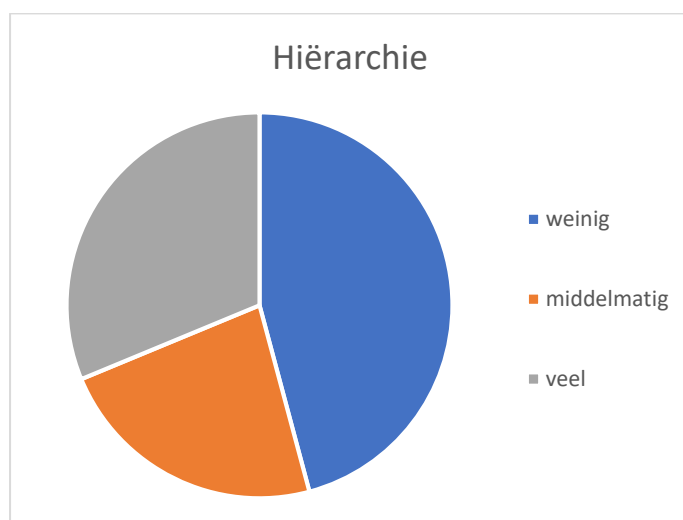
Figuur 10 mate van ervaren administratieve rompslomp



Ervaren hiërarchie in de organisatie

Gemiddeld genomen ervaren de gebiedsambtenaren relatief weinig hiërarchie in de organisatie: een gemiddelde score van 4,6 (op een schaal 0 tot 10). Bijna de helft geeft een 4 of lager, bijna een kwart een 5 of een 6. Bijna een derde ervaart veel hiërarchie (scoren een 7 of hoger).

Figuur 11 mate van ervaren hiërarchie



Algemene stellingen over de verschillende typen gebiedsbesturen

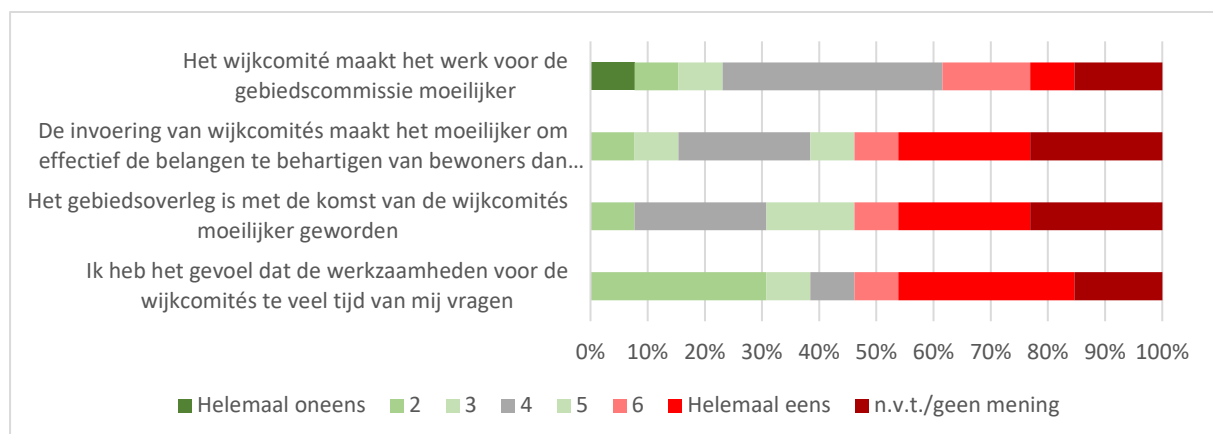
Figuur 12a en 12b laten de frequenties zien op de stellingen specifiek over wijkcomité als vorm van gebiedsbestuur. Dit beeld laat duidelijk zien hoe gebiedsambtenaren hierover denken: het overgrote merendeel is heel kritisch over deze vorm van gebiedsbestuur. De ambtenaren vinden het geen goede aanvulling op het bestuursmodel en willen unaniem dat dit niet in alle wijken wordt ingevoerd. Ze vinden ook dat er problemen spelen in het samenspel tussen wijkcomités en gebiedscommissies en dat het geen waarde toevoegt ten aanzien van het beter betrekken van

bewoners. De enige score die minder negatief is, is voor de stelling dat gebiedsbestuur op wijkniveau helpt om de wijk te kunnen vertegenwoordigen: bijna 60% is hierover neutraal of positief.

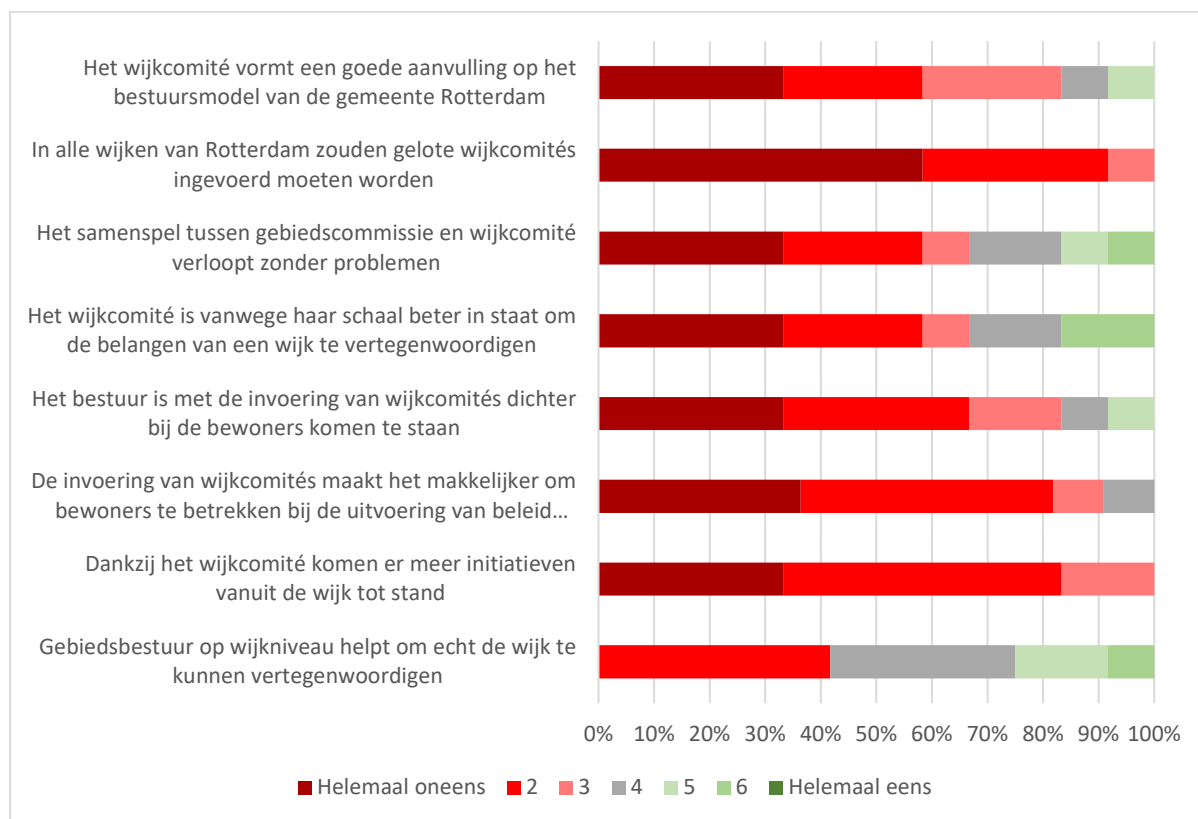
Figuur 13a en 13b laten de stellingen over de wijkraad zien. Ook dit beeld is vrij eenduidig: gebiedsambtenaren zijn kritisch over de toegevoegde waarde m.b.t. het beter betrekken van bewoners. Het maakt de afstemming met andere wijken (middels het gebiedsoverleg) moeilijker. Ook vindt het merendeel (zo'n 65%) van de gebiedsambtenaren dat wijkraden het moeilijker maken om effectief de belangen te behartigen van bewoners dan in de situatie met alleen gebiedscommissies.

Figuur 14a en 14b laten de stellingen over de wijkcomités en wijkraad zien die zijn gesteld aan de gebiedsambtenaren die momenteel alleen met gebiedscommissies te maken hebben. Dit beeld sluit aan bij de voorgaande: men is kritisch over het invoeren van wijkcomités en wijkraden op bredere schaal. Men ziet daarvan geen toegevoegde waarde als het gaat om het beter betrekken van bewoners in besluitvorming of uitvoering dan in een situatie met alleen gebiedscommissies. Wat betreft de mate waarin de belangen van bewoners beter behartigd kunnen worden in een situatie met wijkraden of wijkcomités in plaats van enkel gebiedscommissies is men verdeeld (figuur 14a): de groep die het eens is met deze stellingen is ongeveer net zo groot als de groep die het oneens is met de stellingen.

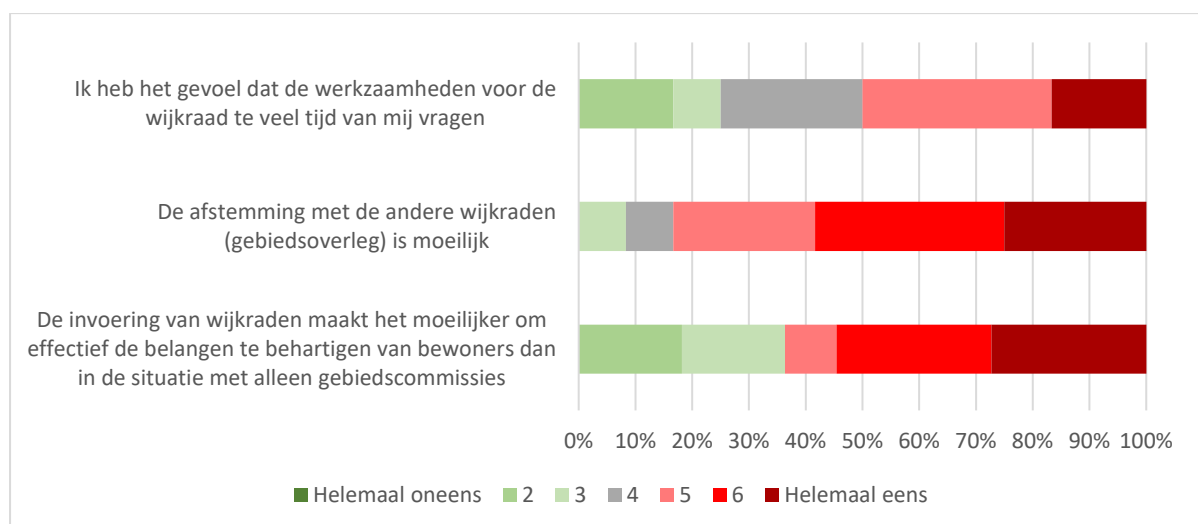
Figuur 12a Negatief geformuleerde stellingen over het wijkcomité



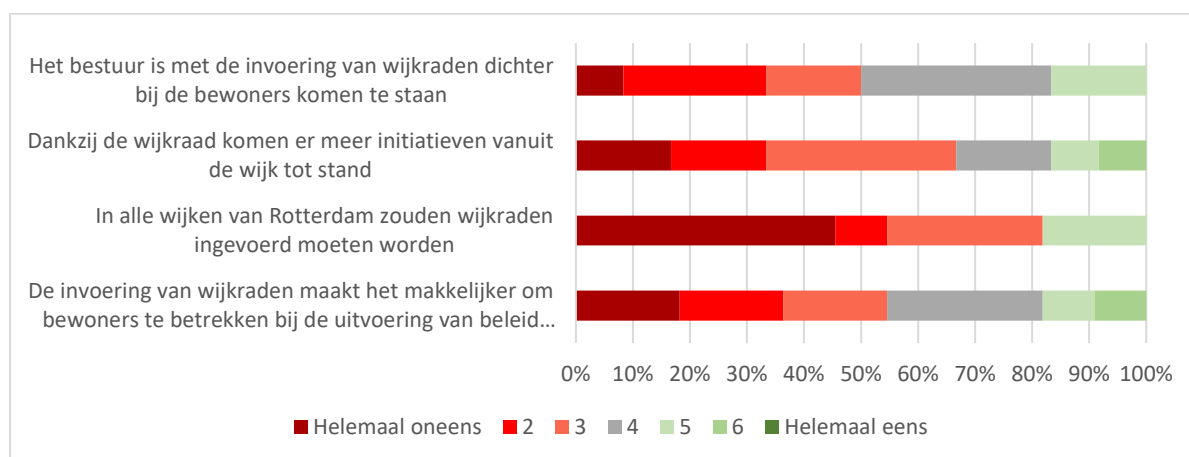
Figuur 12b Positief geformuleerde stellingen over het wijkcomité



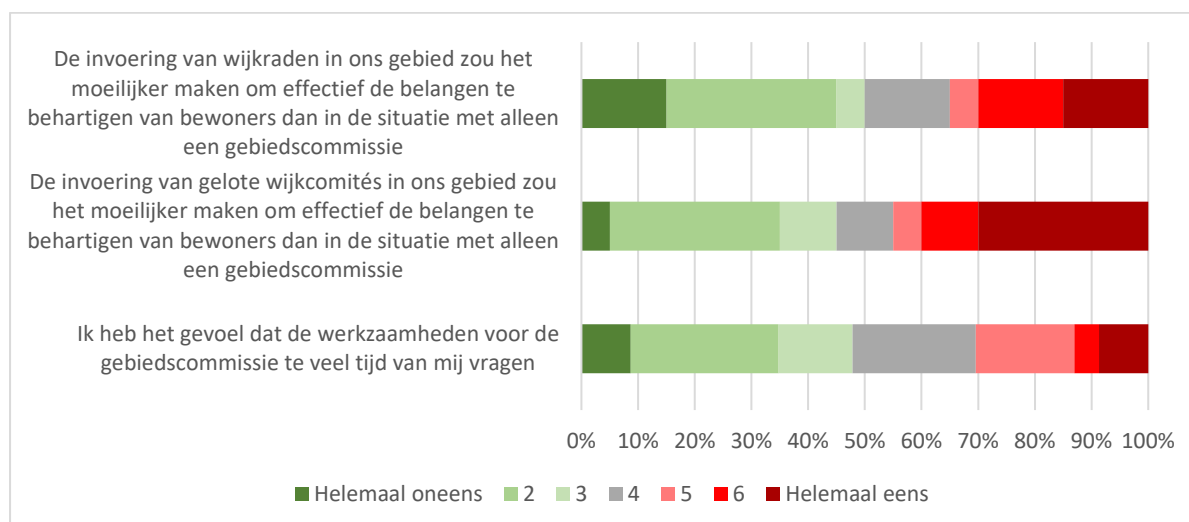
Figuur 13a Negatief geformuleerde stellingen over de wijkraad



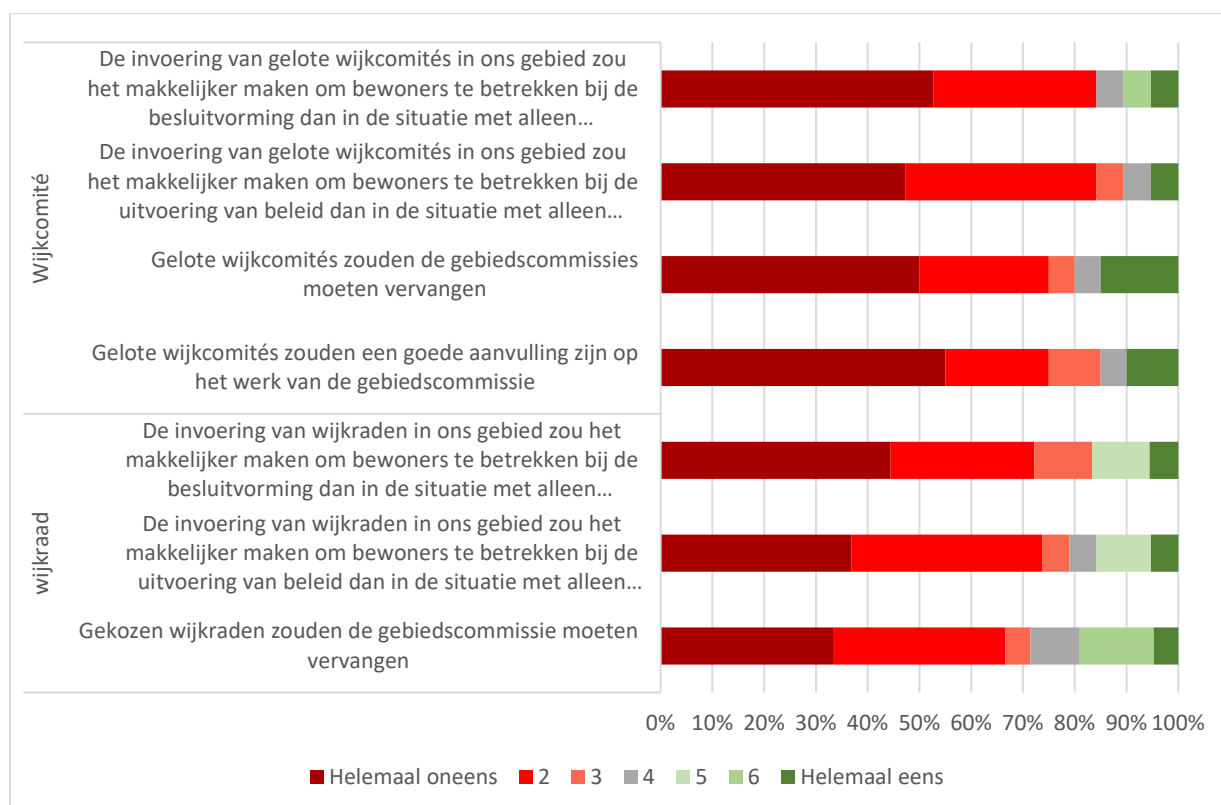
Figuur 13b Positief geformuleerde stellingen over de wijkraad



Figuur 14a Negatief geformuleerde stellingen over de wijkraad en het wijkcomité gesteld aan de medewerkers die uitsluitend met gebiedscommissies te maken hebben



Figuur 14b Positief geformuleerde stellingen over de wijkraad en het wijkcomité gesteld aan de medewerkers die uitsluitend met gebiedscommissies te maken hebben



Genoemde sterke punten en verbeterpunten (open vragen)

Tabel 13.1 laat de sterke punten van het bestuursmodel zien zoals die benoemd zijn door respondenten middels een open vraag. Hierbij konden respondenten drie punten noemen. Niet alle respondenten hebben overigens deze vraag beantwoord.

Het vaakst wordt de rol van het inbrengen van gebiedskennis genoemd. 30% van de genoemde sterke punten gaat hierover. Zoals een respondent het illustratief verwoordt: “Gebiedskennis wordt ingebracht, waardoor stedelijke middelen effectiever kunnen worden besteed”. Het gaat om de ogen en oren van de wijk. Een van de respondenten verwoordt het treffend: “Het op wijkniveau signaleren van obstakels en kansen voor aanspreekpunten in de wijk”. Op die manier is het mogelijk de gebieden en wijken lokaal maatwerk te bieden.

Een tweede punt dat veel genoemd wordt, betreft het bieden van een participatieplatform aan bewoners (23% van de genoemde sterke punten); het gebiedsbestuur staat dichterbij en geeft bewoners de mogelijkheid om te participeren. Zoals een respondent het verwoordt: “Een signaalfunctie en mogelijkheden om te participeren en initiatieven uit de samenleving te stimuleren”. Een ander geeft aan: “Bewoners voelen zich iets meer betrokken, de gezichten van gebiedsbestuursleden zijn bekender dan die van raadsleden”.

Een derde aspect betreft de mogelijkheid tot belangenbehartiging en vertegenwoordiging van het wijk- of gebiedsniveau (“vertegenwoordiging tot in de wijken door ‘gewone’ burgers”, zoals een respondent het verwoordt). Hierdoor komt de diversiteit van de wijken en gebieden beter tot zijn recht in gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan. Dit aspect betreft ook de adviesrol van

gebiedsbesturen, waarmee lokale zaken geagendeerd worden die op stadsniveau minder aandacht krijgen of van belang zijn. Het aspect wordt in 21% van de punten benoemd.

Een vierde aspect (9% van de genoemde punten) betreft het functioneren van de gebiedsorganisatie. Zo wordt het directe contact met leden van de gebiedsbesturen – oftewel het aangaan van het gesprek - als sterk punt ervaren. Dit versterkt de samenwerking met bewoners. Zoals een respondent het verwoordt: “Er is makkelijk en direct contact tussen leden van de wijkraad en de gebiedsorganisatie”.

Tenslotte wordt het ‘a-politieke’ karakter van de meeste gebiedsbesturen genoemd als sterk punt. Dit betreft 5% van de genoemde sterke punten. Hoewel de meningen hier over verdeeld zijn (of dit goed uit de verf komt), aangezien andere respondenten dit element juist als verbeterpunt zien (zie tabel 13.2).

Tabel 13.1 genoemde sterke punten van het bestuursmodel

Genoemde sterke punten	Totaal	Percentage
Inbreng van gebiedskennis (ogen en oren van het gebied, kansen op wijk- en gebiedsniveau identificeren, lokaal maatwerk kunnen bieden)	20	30
Participatieplatform voor bewoners (bewoners kunnen bijvoorbeeld in de vorm van initiatieven inbreng hebben en het gebiedsbestuur staat dichterbij)	15	23
Belangenbehartiging en vertegenwoordiging van de wijk (adviesrol van de gebiedsbesturen, de behoeften en diversiteit van de wijken komen aan bod)	14	21
Contact tussen gebiedsorganisatie en gebieden/wijken (samenwerking door met elkaar in gesprek te gaan)	6	9
Minder nadruk op politiek (wijk-specifieke afwegingen in plaats van partijpolitiek)	3	5
Overig	8	12
Totaal	66	100

Tabel 13.2 laat het overzicht zien van de codering van de open vraag over welke verbeterpunten respondenten zien voor het bestuursmodel. Hierbij konden respondenten drie mogelijkheden noemen. Niet alle respondenten hebben overigens deze vraag ingevuld. Het vaakst genoemd wordt een gebrekkige afstemming tussen stadsniveau en gebiedsbestuur: 21% van de genoemde verbeterpunten ging over een gebrekkige afstemming en samenwerking met de clusters. Er is vanuit de clusters (nog) onvoldoende oog voor het tijdig betrekken van de gebiedsbesturen volgens de respondenten. Een illustratief verbeterpunt dat genoemd wordt: “Pro-actiever samenwerken met gebiedsbesturen vanuit clusters”.

Daarnaast wordt regelmatig gesteld dat er onduidelijkheid is over bevoegdheden en de rol van gebiedsbesturen in het model (14% van de genoemde verbeterpunten). Hierbij wordt soms expliciet benoemd dat gebiedsbesturen een verkeerd beeld hebben van waarover ze iets te zeggen hebben. Een respondent stelt: “Het moet duidelijker zijn wie waarover gaat en dat moeten de

gebiedscommissies accepteren". Onduidelijkheid kan ook gaan over de eigen rol: dat gebiedsambtenaren soms worstelen met hun dubbele petten. Zo stelt een respondent: "Ik heb twee 'petten': die van wijkmanager en die van secretaris voor het gebiedsbestuur, wat maakt dat ik regelmatig zaken moet regelen waar ik niet achter sta"

Een derde aspect dat veel wordt genoemd en dat raakt aan het voorgaande aspect: gebrek aan bevoegdheden van de gebiedsbesturen (14% van de genoemde verbeterpunten). Suggesties die daarbij worden gedaan gaan over het afbakenen van bevoegdheden. Zo stelt een respondent: "Baken bevoegdheden en verantwoordelijkheden beter af: bijvoorbeeld alleen adviserend (ongevraagd en gevraagd) over concrete zaken met impact op de wijk". Soms gaat het over het vergroten van slagkracht daar waar nodig (zonder dat duidelijk wordt op welke onderdelen): "Het gekozen model vraagt om doorzettingsmacht en geld op onderdelen".

Een vierde aspect dat veel genoemd wordt betreft de competenties van de gebiedsbestuursleden (14% van de genoemde verbeterpunten). Hier wordt door de gebiedsambtenaren veel verschil in ervaren en dikwijls tekortkomingen. Zo stelt een van de respondenten dat er "grote verschillen [zijn] in de competenties van individuele gebiedsbestuursleden". Soms wordt hierbij expliciet gewezen op de competenties van de gelote leden van wijkcomités: "De wijkcomitéleden hebben onvoldoende inzicht in de wensen van de wijk enerzijds en anderzijds onvoldoende inzicht in hoe de gemeente is georganiseerd".

Een vijfde aspect dat genoemd wordt (12% van de genoemde verbeterpunten) hangt samen met het voorgaande aspect. Er wordt een gebrek aan capaciteit (tijd, middelen) ervaren in de gebiedsorganisatie om de gebiedsbesturen goed te kunnen ondersteunen en faciliteren. Zo stelt een respondent dat er "meer ondersteuning nodig [is] vanuit de organisatie voor de leden".

Een kleine groep respondenten benoemt expliciet het politieke karakter van de gebiedscommissies als problematisch in verhouding tot de bevoegdheden. Deze groep geeft aan dat er meer eensgezindheid moet komen of gebiedsorganen nu wel of geen politieke macht krijgen of dat ze alleen als participatie-adviesorgaan moeten functioneren.

Tenslotte worden nog aspecten genoemd als het gemis van een voorzitter of aanspreekpunt (6% van de genoemde verbeterpunten) en een gebrek aan onderlinge eenheid binnen gebiedsbesturen (conflicten) (5%).

Tabel 13.2 genoemde verbeterpunten van het bestuursmodel

Genoemde verbeterpunten	Totaal	Percentage
Gebrekkige afstemming tussen gebieds/wijkbestuur en stadsbestuur (samenwerking met de clusters verloopt niet naar behoren)	23	21
Onduidelijkheid van het bestuursmodel (verschillende lokale bestuursvormen en hun rol, 'dubbele petten')	15	14
Problematiek qua bevoegdheden, doorzettingsmacht en invloed (de slagkracht van gebiedsbesturen)	15	14
Tekortkomingen qua competenties van leden (gebiedsbesturen komen inhoudelijk tekort en zijn niet in staat hun taken naar behoren uit te oefenen)	15	14

Faciliteren/begeleiding/ondersteuning niet genoeg (nodig om de gebiedsbesturen te laten functioneren)	13	12
Gebiedscommissies zijn 'te politiek' (te grote rol voor partijpolitieke standpunten)	7	6
Gemis van (betaalde voorzitter als) aanspreekpunt (zowel voor de interactie tussen gebiedsorganisatie – en bestuur als voor de bekendheid van de gebiedsbesturen onder bewoners)	7	6
Gebrek aan eenheid onderling (individueel binnen de gebiedsbesturen maken te veel de dienst uit)	6	5
Overig	10	9
Totaal	111	100

Bijlage 4: Uitkomsten enquête ambtenaren clusters

De survey over het gebiedsbestuur en de interactie met de clusters is uitgezet in april 2020 onder clustermedewerkers. Voor de analyse is uitsluitend gebruikgemaakt van de antwoorden van medewerkers die te maken hebben met een of meer gebiedsbesturen Dit heeft geresulteerd in 320 bruikbare ingevulde vragenlijsten.

In onderstaande tabel staat weergegeven met welke bestuursvorm(en) men te maken heeft. Een aantal medewerkers heeft met 2 of 3 vormen te maken gehad.

Ervaring met bestuursvorm	Aantal	Percentage
Geb-cie	139	43%
Wijkraad	22	7%
Geb-cie & Wijkraad	76	24%
Geb-cie & Wijkcomité	25	8%
alle drie	58	18%
totaal	320	100%

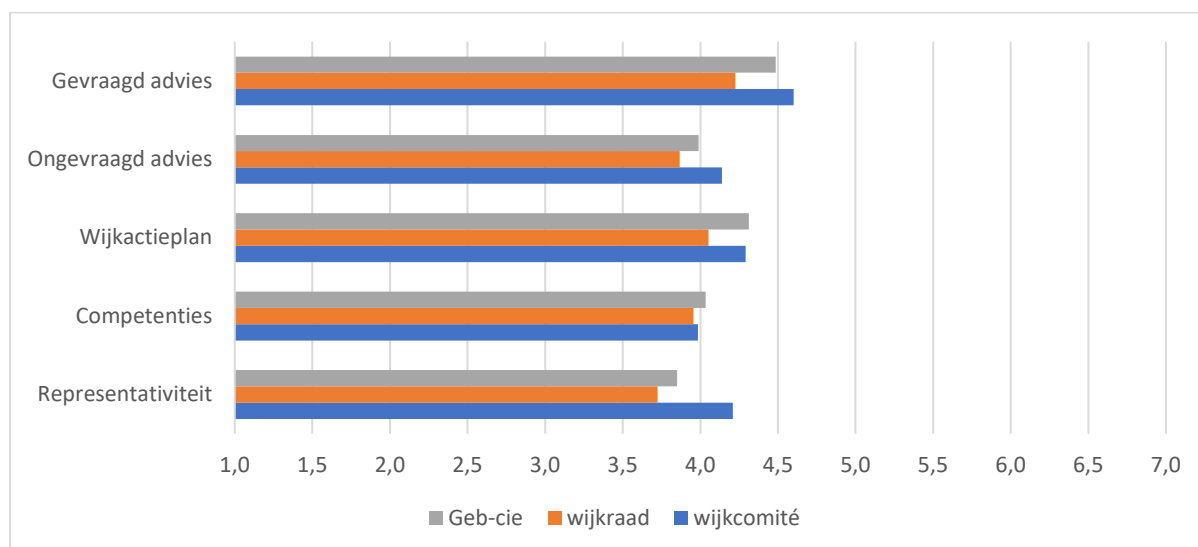
De respons per cluster staat in onderstaande tabel

Cluster	Aantal	percentage
SO	97	30%
W&I	22	7%
MO	74	23%
SB	69	22%
DV (excl. gebied)	16	5%
BCO	28	9%
Veilig	13	4%
overig	1	0%
Totaal	320	100%

Beoordeling van de kwaliteit van de gebiedsbesturen

Onderstaande aspecten zijn expliciet voor de bestuursvorm waar men mee te maken heeft gehad.

Figuur 1a Oordeel dat gevraagd is over de kwaliteit van de output, de competenties en de representativiteit: gemiddelde scores per type output/kenmerk naar specifieke vorm van gebiedsbestuur



In figuur 1a hierboven is te zien hoe ambtenaren uit de clusters de kwaliteit van de output, de competenties en de representativiteit van de gebiedsbesturen beoordelen waarmee zij in aanraking komen. De specifieke vragen (in verkorte vorm) zijn in de figuur hieronder te zien (figuur 1b), evenals de frequenties per vraag per gebiedsbestuursvorm (figuur 1c-1e). De kwaliteit van de gevraagde adviezen (of die van toegevoegde waarde zijn voor het wijkgericht werken, voor de werkzaamheden van de clusterambtenaren, of ze van goede kwaliteit zijn, op tijd zijn en aansluiten bij een reëel verwachtingspatroon) scoort net boven de middelste waarde op een schaal van 1 tot 7. Dit houdt in dat ze een nipte voldoende scoren. De kwaliteit van de ongevraagde adviezen (en de toegevoegde waarde ervan) scoort iets lager en zit zelfs onder de middelste score, of net er boven (in het geval van de wijkcomités). De kwaliteit van de wijkactieplannen scoort ongeveer net als de gevraagde adviezen een nipte voldoende.

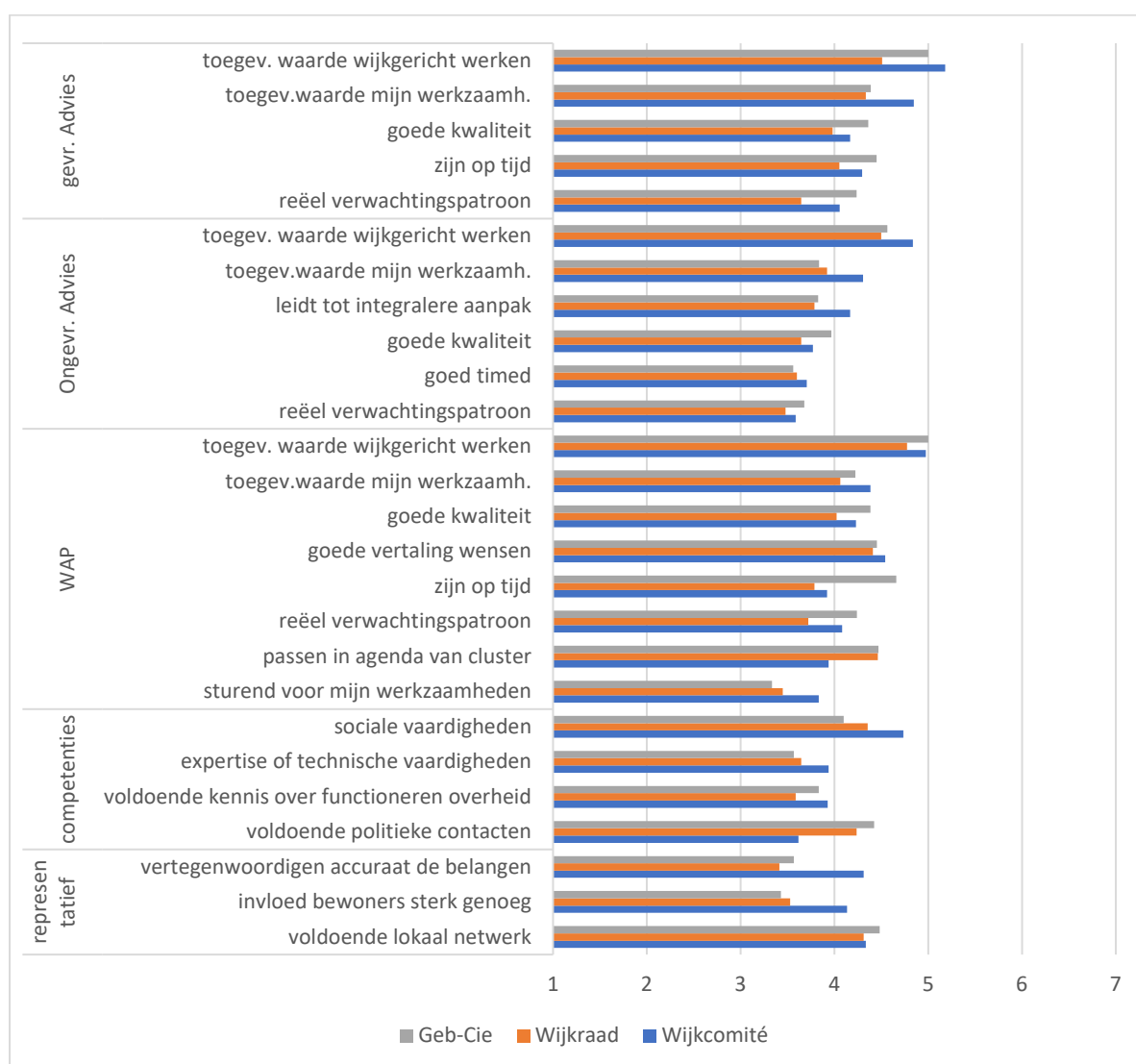
Over het algemeen komt het beeld naar voren dat de clusterambtenaren redelijk kritisch zijn over de geleverde kwaliteit van de output uit de gebieden en over hun competenties en representativiteit. Opvallend is dat de wijkraden het laagst scoren op alle drie de vormen van output én op de overige twee aspecten. De wijkcomités en de gebiedscommissies zitten dicht bij elkaar qua score. Clusterambtenaren die met wijkraden te maken hebben, zijn dus wat kritischer over de output, competenties en representativiteit dan ambtenaren die de output, competenties en representativiteit van gebiedscommissies en wijkcomités hebben beoordeeld.

Als we naar de specifieke items kijken (figuur 1b), valt op dat voor de verschillende typen output (ongevraagde adviezen, gevraagde adviezen, wijkactieplannen/wijkagenda's) de vraag over aansluiting van de output op een reëel verwachtingspatroon van wat de clusters kunnen leveren over het algemeen wat lager scoort dan de andere items: hier zijn clusterambtenaren het meest kritisch op. De specifieke vragen over de toegevoegde waarde van de (on)gevraagde adviezen en wijkactieplannen voor wijkgericht werken scoren met een ruim voldoende daarentegen het hoogst (een 5 op een 7 puntschaal).

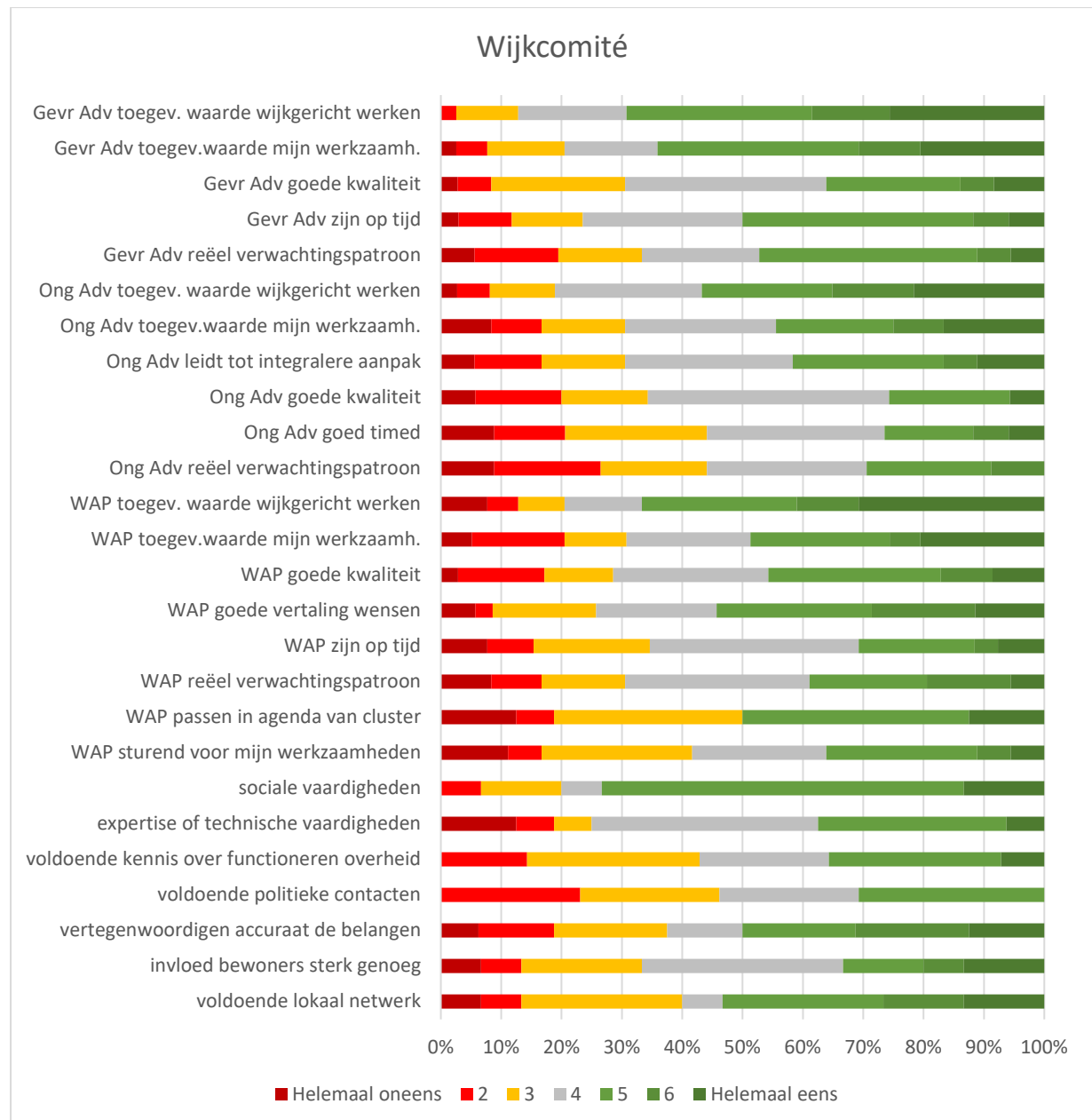
Wat betreft de competenties zien we dat de competenties ook net rond de middelste score zitten en dat dit een eenduidig beeld is voor alle drie de typen organen. Kijkend naar de specifieke items op dit onderdeel is te zien dat ambtenaren denken dat vooral wijkcomités, ondanks hun relatief goede sociale vaardigheden, onvoldoende politieke contacten hebben om issues goed onder de aandacht te brengen.

Clusterambtenaren zijn kritisch over de representativiteit van zowel wijkraden als gebiedscommissies. Zij zijn vooral kritisch als het gaat om de vraag of de invloed van bewoners sterk genoeg is en of de leden van het gebiedsbestuur de belangen van de gemeenschap als geheel accuraat vertegenwoordigen. De wijkcomités krijgen op representativiteit duidelijk een betere beoordeling en komen gemiddeld net boven een voldoende uit.

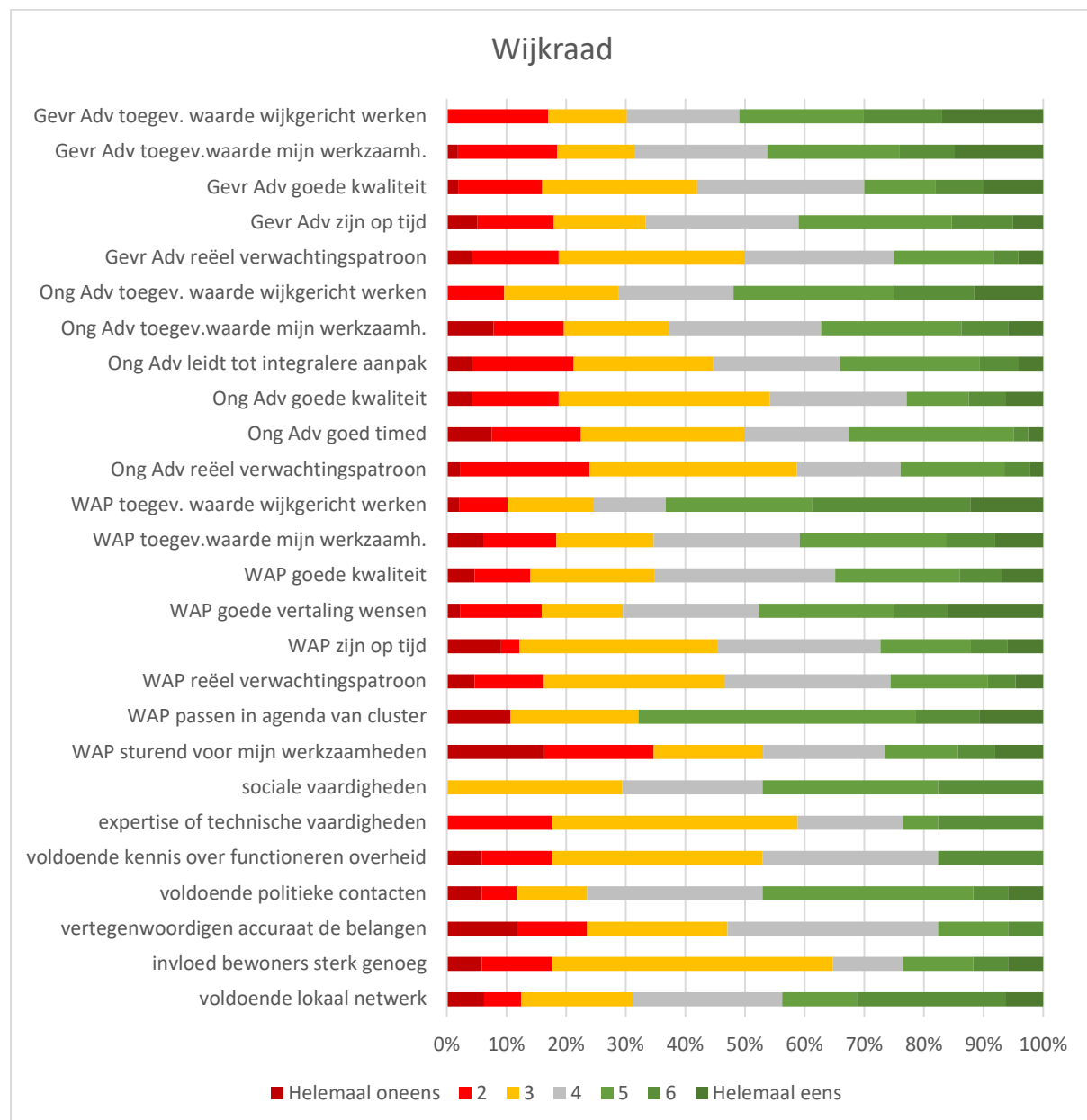
Figuur 1b Oordeel dat gevraagd is over de kwaliteit van de output, de competenties en de representativiteit: gemiddelde scores per type output/kenmerk naar specifieke vorm van gebiedsbestuur uitgesplitst naar specifieke vragen per type output/kenmerk



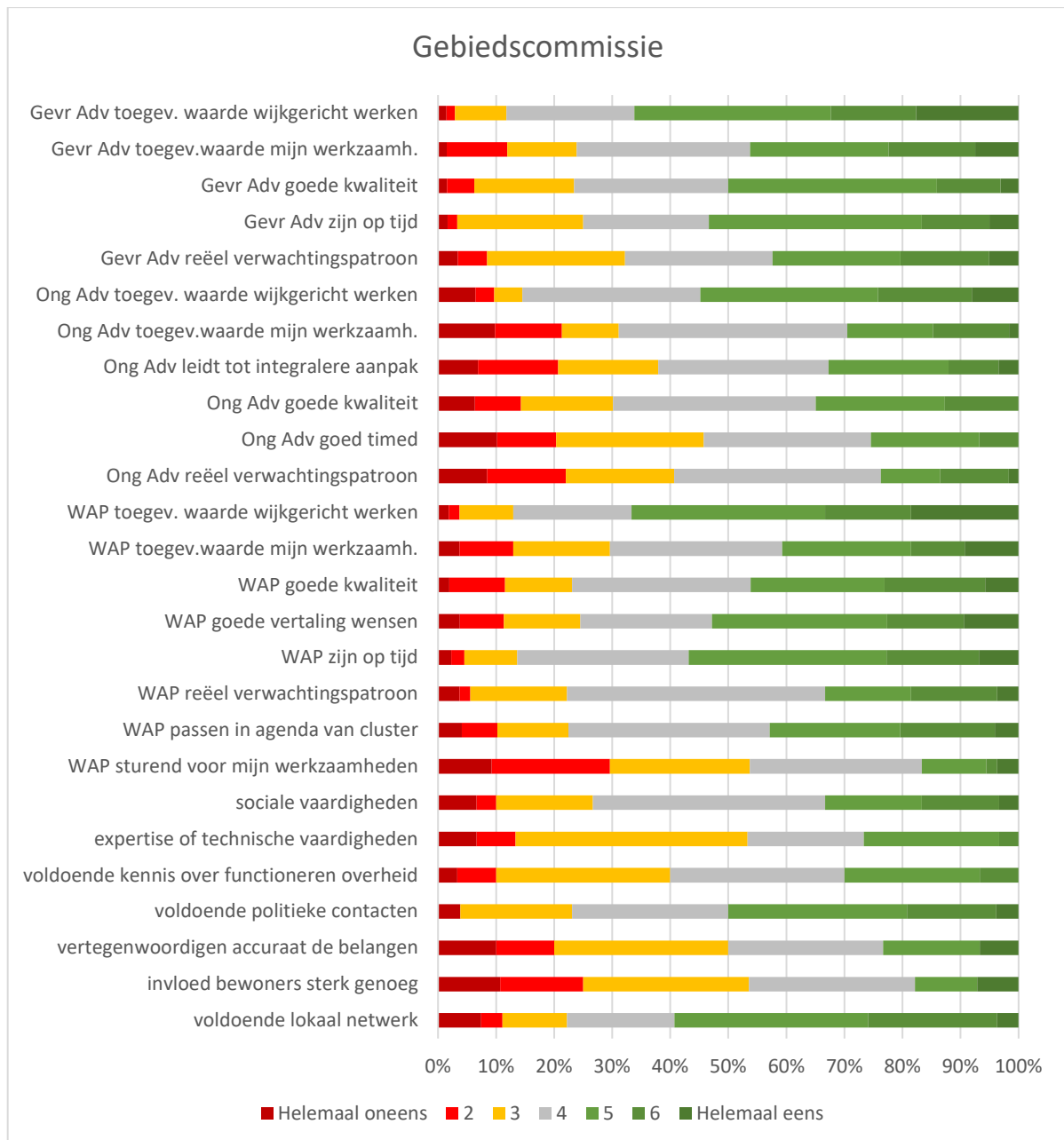
Figuur 1c Oordeel dat gevraagd is over de kwaliteit van de output, de competenties en de representativiteit: percentage scores per vraag voor het wijkcomité



Figuur 1d Oordeel dat gevraagd is over de kwaliteit van de output, de competenties en de representativiteit: percentage scores per vraag voor de wijkraad



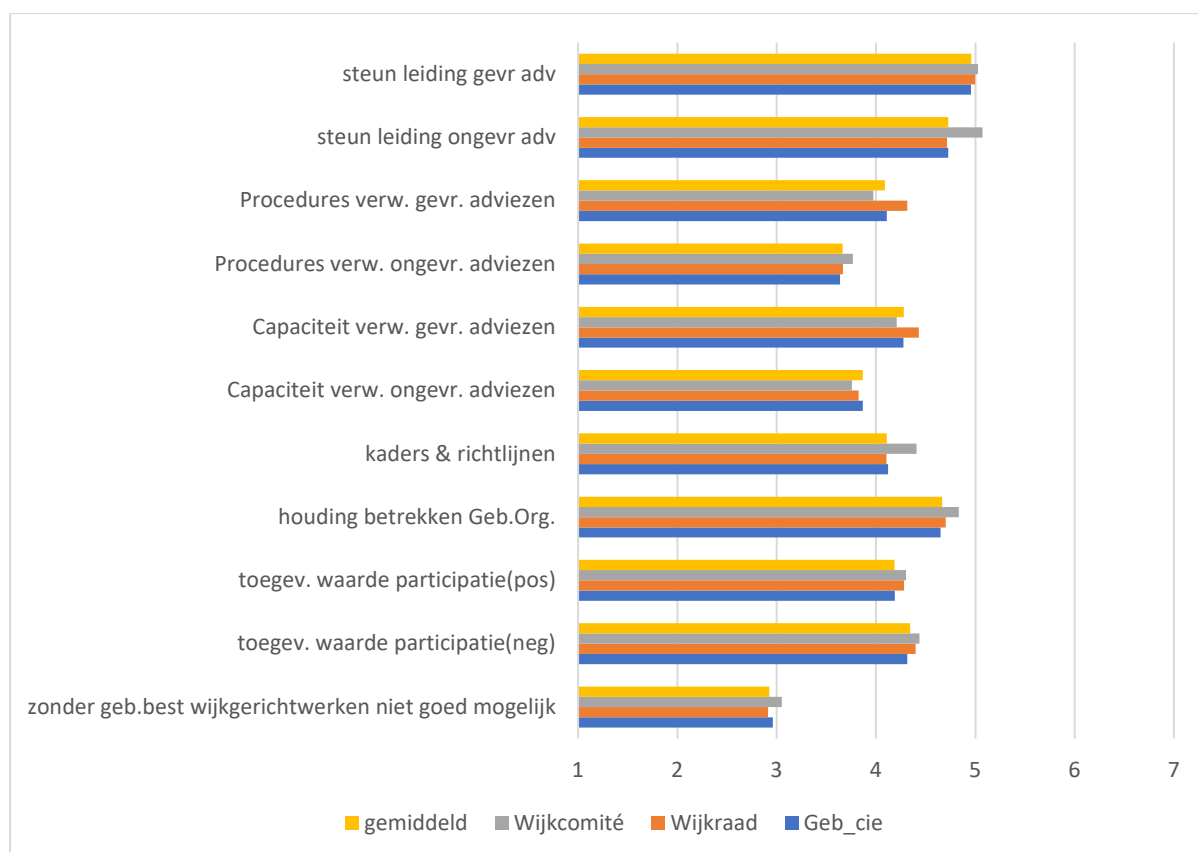
Figuur 1e Oordeel dat gevraagd is over de kwaliteit van de output, de competenties en de representativiteit: percentage scores per vraag voor de gebiedscommissie



Beoordeling verwerken van input van gebiedsbesturen en toegevoegde waarde

De uitsplitsing is gemaakt naar vorm waarmee men te maken heeft (gehad). In de vragen zelf is niet specifiek naar de bestuursvorm gevraagd.

Figuur 2a Oordeel dat gevraagd is over het verwerken van adviezen, ondersteuning, kaders en richtlijnen en de toegevoegde waarde van het betrekken van gebiedsbesturen: gemiddelde totaalscores naar specifieke vorm van gebiedsbestuur



Figuur 2a hierboven laat de gemiddelde scores zien op de ervaren steun van leidinggevend en op de capaciteit voor het verwerken van adviezen en de ondersteuning, procedures, kaders en richtlijnen die de clusterambtenaren daarbij ervaren. De onderste 4 onderwerpen gaan over de houding ten opzichte van het betrekken van de gebiedsbesturen en de toegevoegde waarde van de gebiedsbesturen volgens de clusterambtenaren. In de figuren 2b tot en met 2i zijn de specifieke vragen (items) en frequenties op deze onderwerpen te zien.

De clusterambtenaren ervaren voldoende steun vanuit leidinggevend om met gevraagde adviezen aan de slag te gaan (zie ook figuur 2b). Dit geldt iets minder voor ongevraagde adviezen, maar ook hier wordt een voldoende gescoord (zie ook figuur 2c). Opvallend is dat ruim 25% van de respondenten hier geen mening over of geen ervaring in heeft.

Er wordt duidelijk minder goed gescoord op het goed en snel kunnen verwerken van adviezen (zie ook figuur 2d&e): hier komt gemiddeld een magere voldoende uit als het gaat om gevraagde adviezen, en een nipte onvoldoende voor ongevraagde. Dit betreft het beschikken over voldoende middelen en tijd (capaciteit) om adviezen goed en tijdig te kunnen verwerken. Ook ervaren de respondenten geen duidelijke procedures, kaders en richtlijnen (zie ook figuur 2h), hoewel hier de nodige spreiding onder de respondenten te zien is. Op dit onderdeel zijn de scores vergelijkbaar met

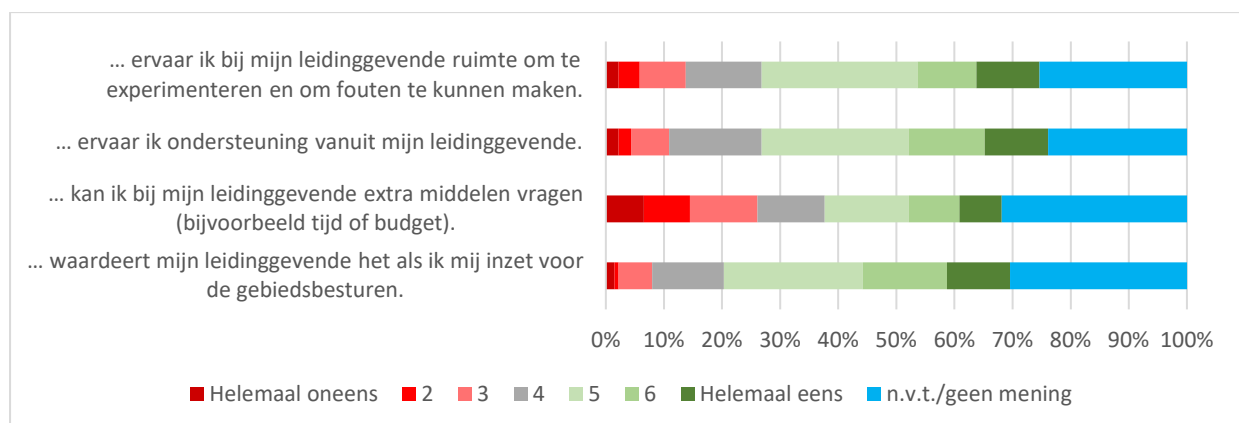
die voor capaciteit: net boven of net onder een voldoende (zie ook figuur 2f&g). Opvallend is verder dat slechts een klein deel van de respondenten (minder dan een kwart) aangeeft de gebiedsbesturen te betrekken tijdens of na het advies in de besluitvorming rond projecten (zie figuur 2d&e). Ruim 30% geeft overigens bij deze vraag aan geen mening of ervaring hierin te hebben. Een soortgelijk percentage van de clusterambtenaren geeft aan een gebrek aan middelen (budget, uren, expertise) te ervaren om te kunnen omgaan met gevraagde adviezen, terwijl dit percentage voor ongevraagde adviezen nog hoger is (zo'n 40%).

De onderste vier onderwerpen gaan over de houding van clusterambtenaren ten opzichte van het betrekken van gebiedsbesturen en hun perceptie over de toegevoegde waarde van participatie van de gebiedsbesturen (zie ook figuren 2i, 2j en 2k). Over het algemeen zijn voldoende tot ruim voldoende scores te zien (gemiddeld een 4,5 op een 7-punt schaal): clusterambtenaren zijn gematigd positief wat betreft de toegevoegde waarde van input vanuit de gebiedsbesturen en willen er doorgaans mee aan de slag gaan., . De scores van de ambtenaren gesplitst naar verschillende typen gebiedsorganen laten weinig verschillen zien, al scoren wijkcomités op het gebied van houding en toegevoegde waarde steeds nipt het best.

Een duidelijk beeld heerst er over de toegevoegde waarde van het gebiedsbestuur in het kader van wijkgericht werken. Hier zijn de ambtenaren duidelijk over: 70% vindt dat ook zonder de gebiedsbesturen wijkgericht werken goed mogelijk is (zie figuur 2k). Dit is in overeenstemming met de perceptie van ambtenaren dat hun cluster ondanks de input van gebiedsbesturen een onverminderde invloed heeft op het besluitvormingsproces.

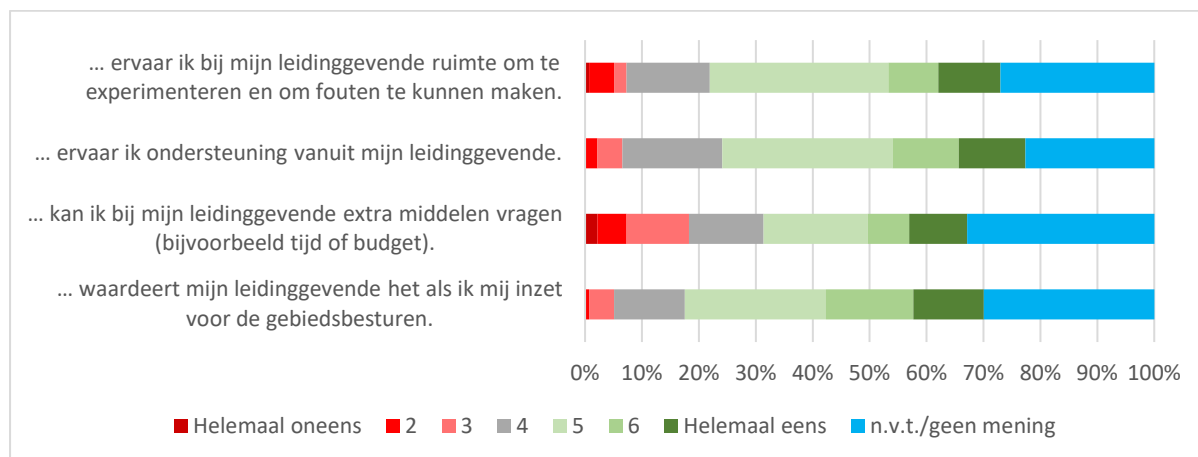
Figuur 2b specifieke items ervaren steun leidinggevende t.o.v. ongevraagde adviezen

Als ik met ongevraagde adviezen, verzoeken of signalen vanuit de gebiedsbesturen aan de slag ga....

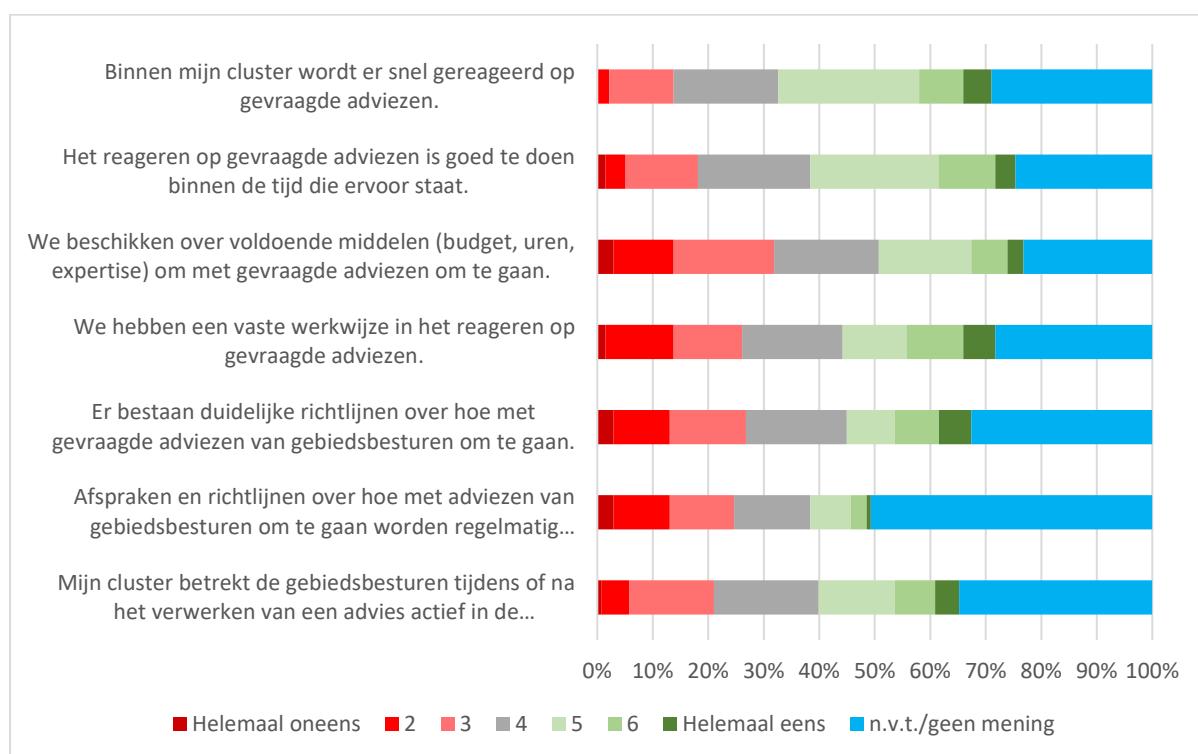


Figuur 2c specifieke items ervaren steun leidinggevende t.o.v. gevraagde adviezen

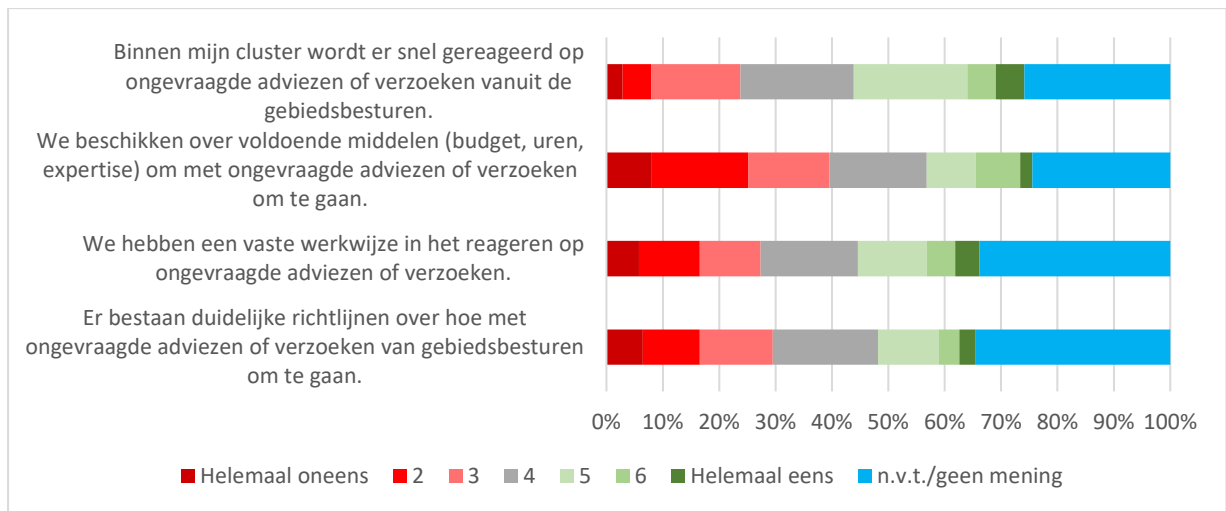
Als ik met gevraagde adviezen vanuit de gebiedsbesturen aan de slag ga....



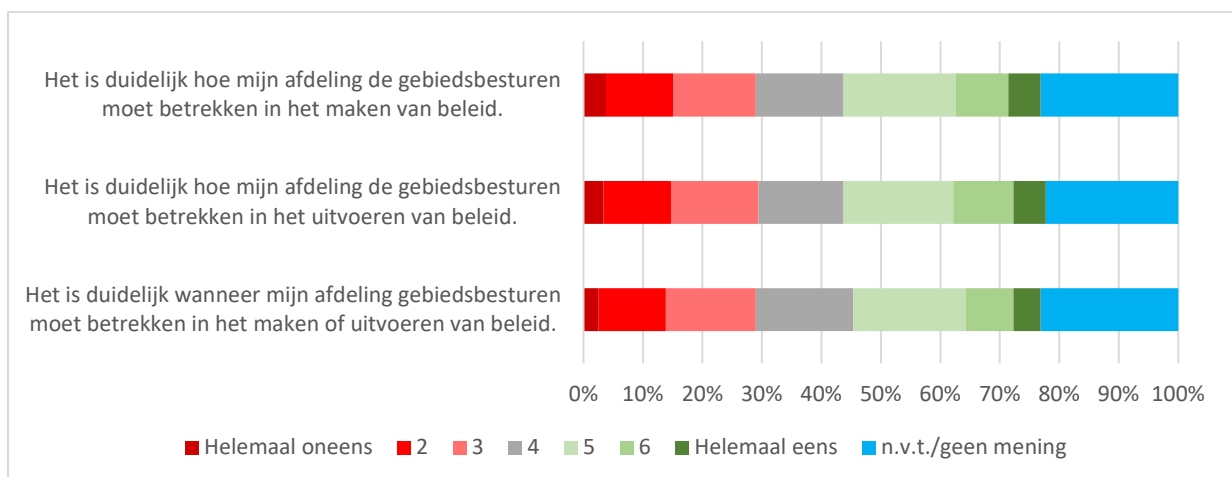
Figuur 2d&e Omgang gevraagde adviezen (uitsluitende gevraagd aan mensen die met gevraagde adviezen te maken hebben): capaciteit en procedures



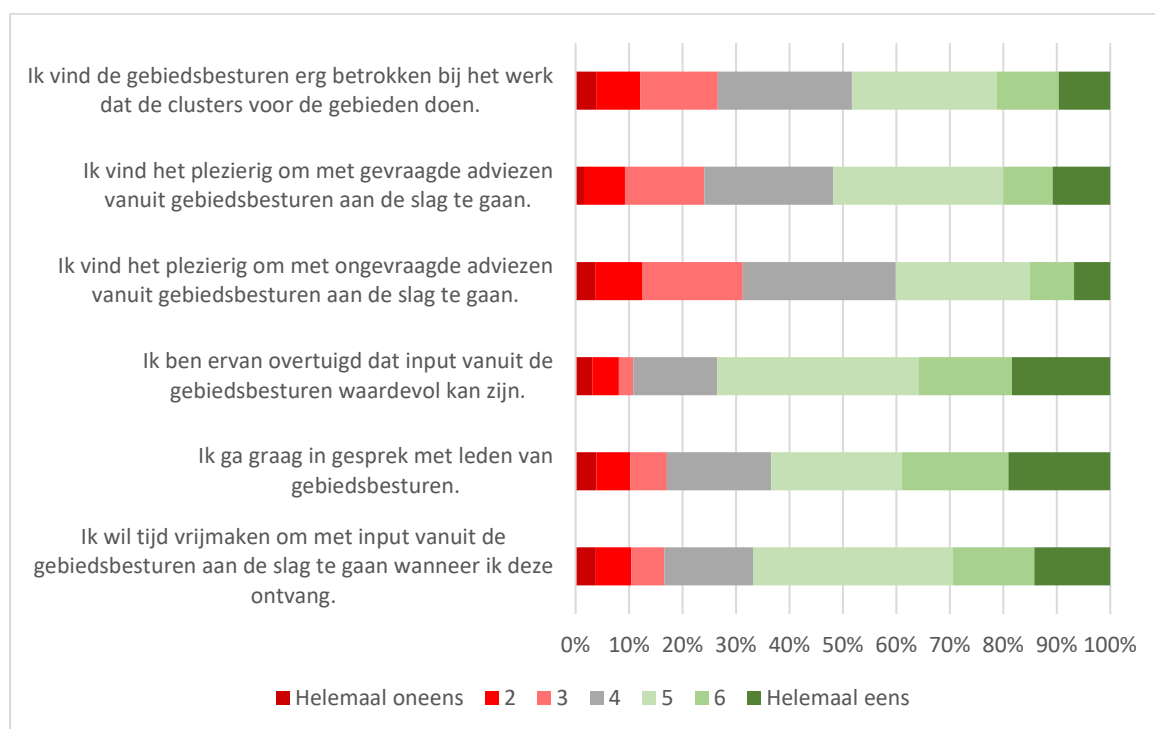
Figuur 2f&g Ervaring met het verwerken van ongevraagde adviezen of verzoeken (uitsluitende gevraagd aan mensen die met ongevraagde adviezen te maken hebben): capaciteit en procedures



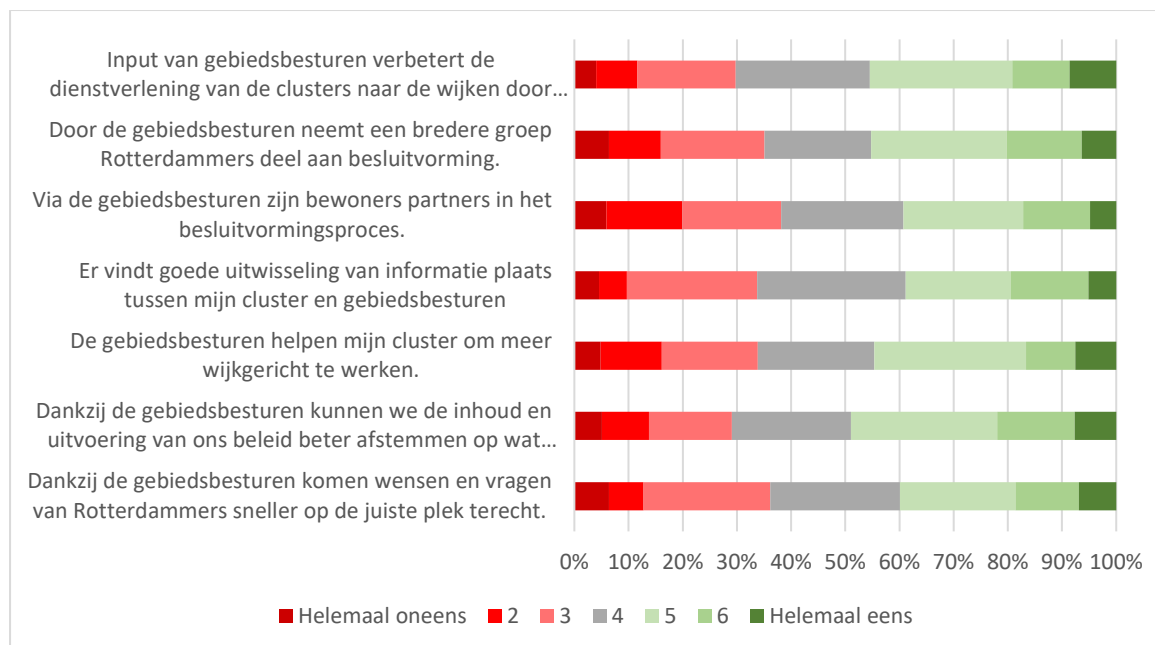
Figuur 2h Specifieke items kaders en richtlijnen omtrent betrekken van gebiedsbesturen



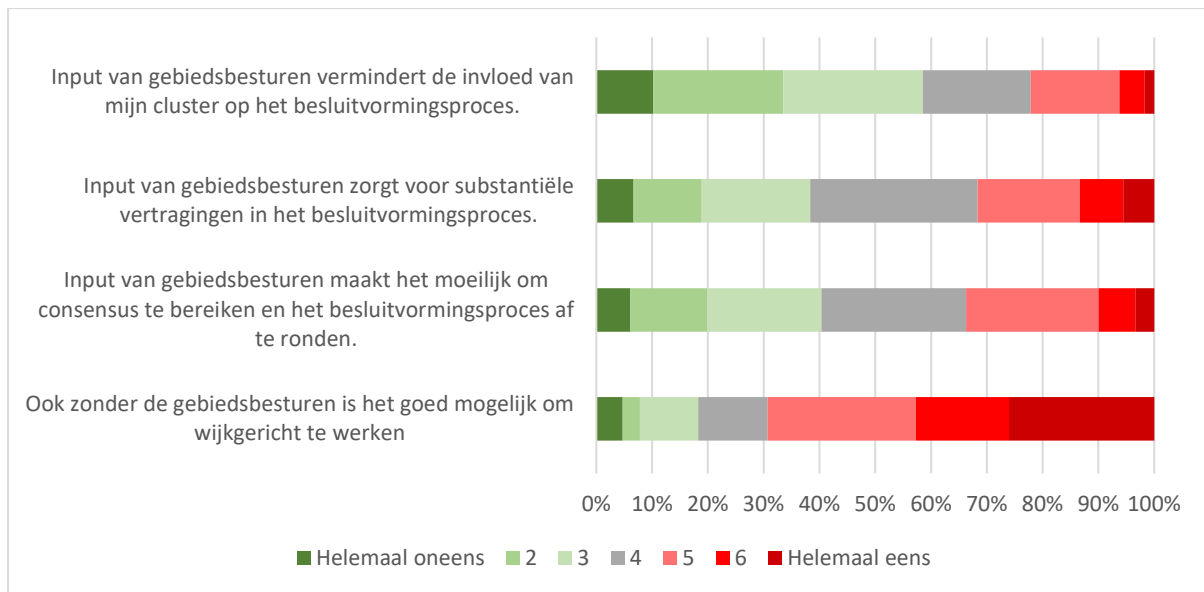
Figuur 2i Specifieke items houding over het betrekken van gebiedsbesturen



Figuur 2j Specifieke items toegevoegde waarde van participatie van de gebiedsbesturen – positieve stellingen

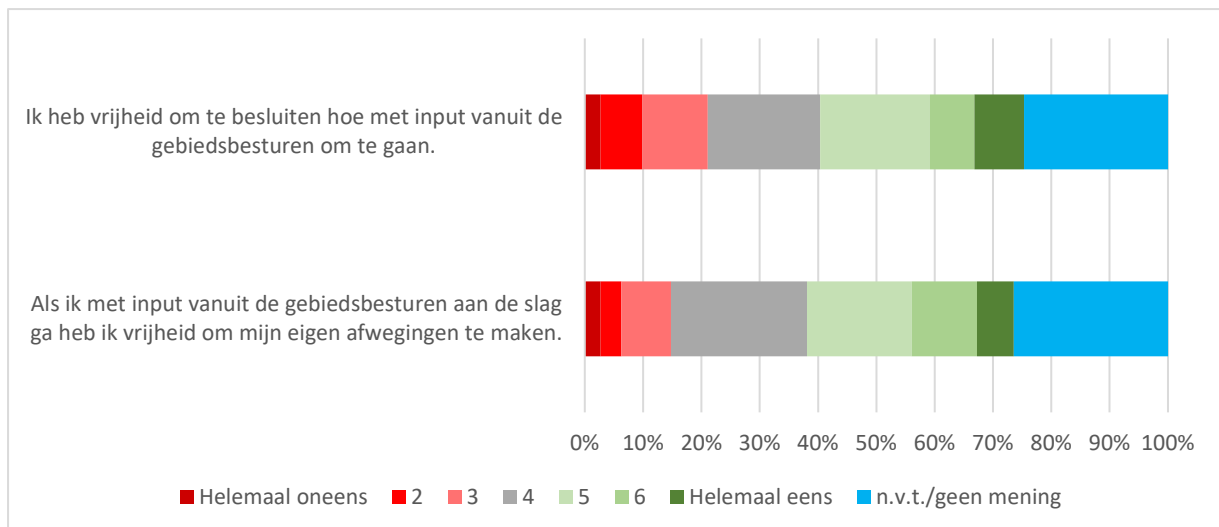


Figuur 2k Specifieke items toegevoegde waarde van participatie van de gebiedsbesturen - negatieve stellingen

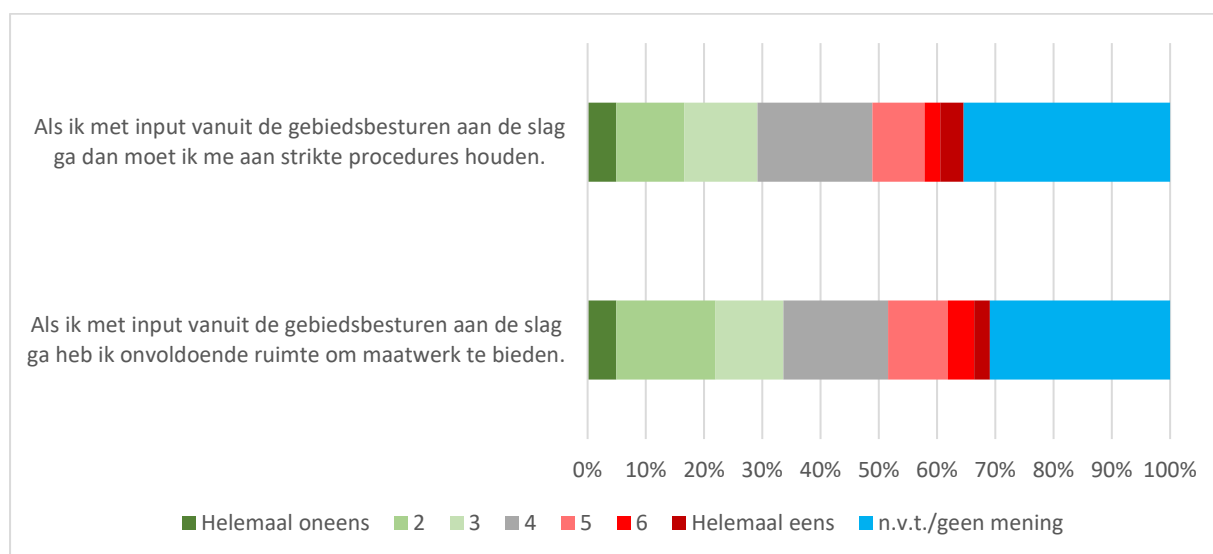


Ervaren handelingsruimte

Figuur 3 a Positieve stellingen



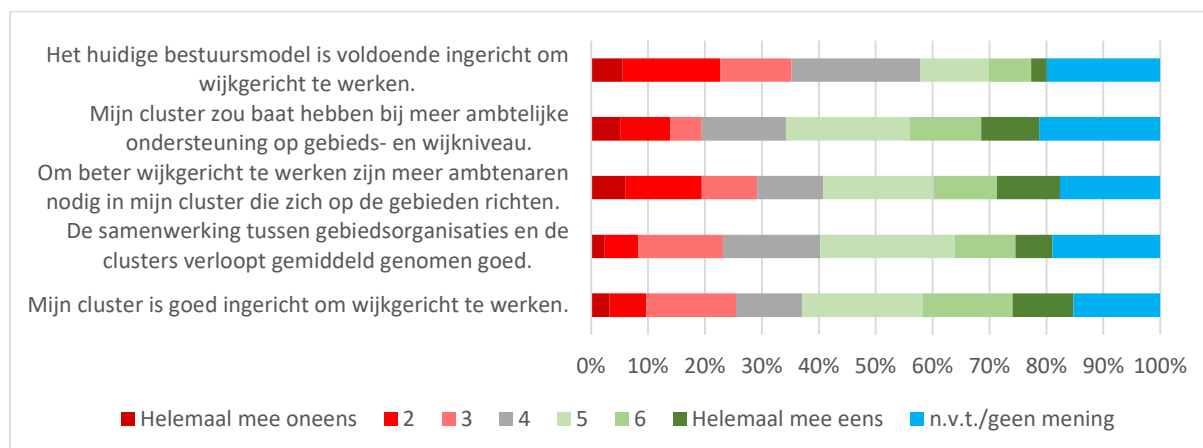
Figuur 3 b Negatieve stellingen



In figuur 3a en 3b is de frequentieverdeling te zien van de vragen over de ervaren handelingsruimte van clusterambtenaren om met input vanuit de gebiedsbesturen aan de slag te gaan. Opvallend is dat hier een aanzienlijk deel (meer dan 20%) 'geen mening' of 'niet van toepassing' heeft ingevuld. Dit kan betekenen dat hier simpelweg minder of geen ervaring mee is. Gemiddeld genomen ervaren clusterambtenaren voldoende vrijheid om met besluiten en input vanuit gebiedsbesturen om te gaan. Ze kunnen hier over het algemeen hun eigen afwegingen in maken.

Beoordeling wijkgericht werken

Figuur 4 Specifiek items ervaringen in het algemeen met het wijkgericht werken

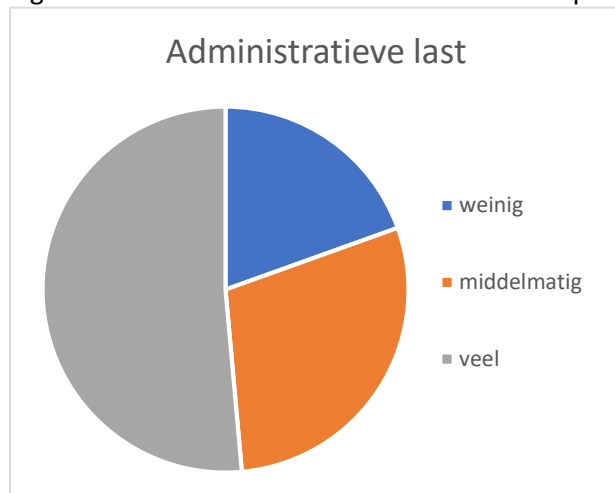


Figuur 4 gaat in op de ervaringen omtrent het wijkgericht werken. Een aanzienlijk deel (ongeveer 35%) is kritisch op manier waarop het huidige bestuursmodel in staat is om wijkgericht te werken. Dit deel is groter dan het deel dat hierover positief gestemd is (ruim 20%). De andere helft heeft hier geen mening over of scoort deze stelling in het midden (niet eens/niet oneens). Toch is het merendeel positief over het wijkgericht werken van het eigen cluster. En ook over de samenwerking met gebiedsorganisaties wordt gematigd positief geoordeeld. Daarentegen verlangt meer dan 40% van de respondenten naar meer ambtelijke ondersteuning op gebieds- en wijkniveau en meer ambtenaren gericht op de gebieden.

Ervaren administratieve rompslomp

Ruim de helft van de respondenten ervaart veel administratieve rompslomp in de organisatie (een score van 7 of hoger op een schaal van 0 tot 10). Gemiddeld geven de respondenten een 6 aan de mate van ervaren rompslomp. Bijna een vijfde geeft hieraan een 4 of lager, een derde een 5 of een 6.

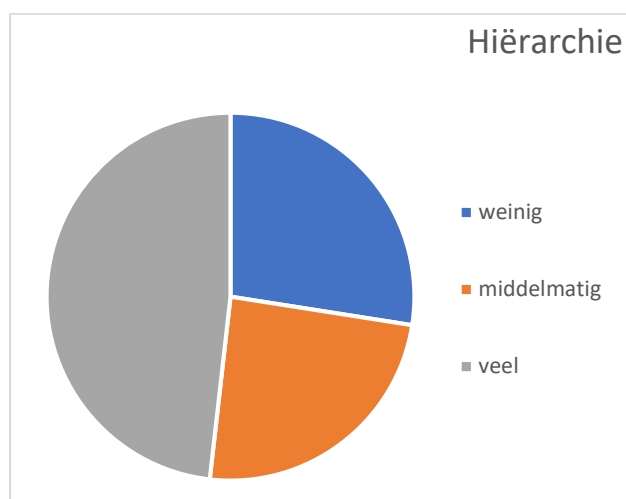
Figuur 5 mate van ervaren administratieve rompslomp



Ervaren mate van hiërarchie

Bijna de helft van de respondenten ervaart veel hiërarchie in de organisatie (een score van 7 of hoger op een schaal van 0 tot 10). Gemiddeld geven de respondenten een 6 aan de mate van ervaren hiërarchie. Ruim een kwart geeft hieraan een 4 of lager en bijna een kwart een 5 of een 6.

Figuur 6 mate van ervaren hiërarchie



Bijlage 5: Uitkomsten resultaten bewonersenquête

Respons

Voor deze enquête is gebruik gemaakt van het Digitale Stadspanel Rotterdam (DSR). Omdat er nagenoeg tegelijkertijd en heel ander onderzoek gebruik maakte van het DSR én het tevens is ingezet voor de vignet-studie (ook in het kader van de evaluatie van het bestuurlijk model) zijn er relatief weinig panelleden benaderd met deze enquête.

Daarom is daarnaast gebruik gemaakt van de emailadressen die respondenten bij de meting voor het wijkprofiel hebben opgegeven. Zij hadden daarmee aangegeven vaker door de gemeente benaderd te mogen worden voor onderzoek. Zij zijn allemaal benaderd of zij lid willen worden van het DSR. Degene zich niet hebben aangemeld voor het DSR zijn benaderd tijdens voor deze bewonersenquête.

Doordat het uitsluitend respondenten betreft die al eerder aan een onderzoek voor de gemeente hebben meegedaan en daarbij hebben aangegeven vaker aan onderzoek voor de gemeente mee te willen werken, is deze groep niet volledig representatief voor de gehele bevolking. Zij zijn meer dan de gemiddelde Rotterdammer betrokken bij de lokale overheid. Omdat het in dit onderzoek vooral om de voor- en nadelen van de diverse typen gebiedsbesturen gaat, is deze vertekende representativiteit geen probleem.

Op basis van de buurt waar men woont, is bekend met wat voor type gebiedsbestuur de respondenten te maken hebben. De enquête is voor ieder type gebiedsbestuur op maat gemaakt.

In onderstaande tabel staat weergegeven hoeveel bewoners van alle onderscheiden subgroepen zijn benaderd en wat de respons is.

Tabel 1: respons

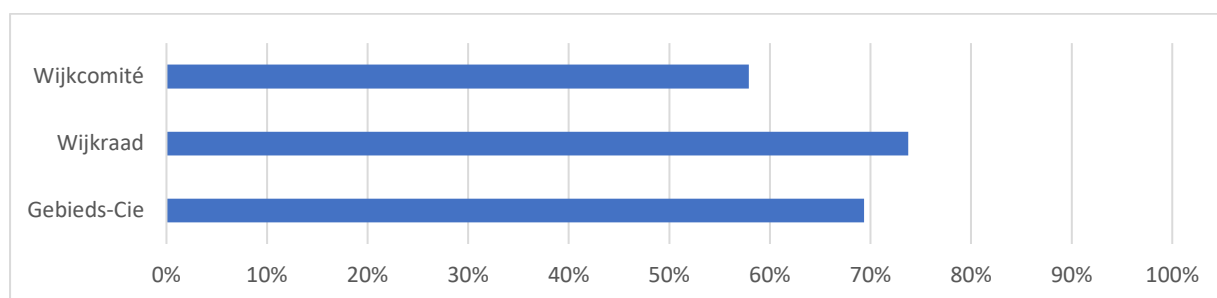
Type gebiedsbestuur	Benaderd			Respons aantallen			Respons percentage		
	DSR	Overig	totaal	DSR	Overig	totaal	DSR	Overig	totaal
Gebiedscommissie	251	2691	2942	176	1218	1394	70%	45%	47%
Wijkraad	251	829	1080	148	339	487	59%	41%	45%
Wijkcomité	248	384	632	167	165	332	67%	43%	53%

De respons onder de DSR leden is zoals mocht worden verwacht hoog. Ook de respons onder de overige respondenten is vrij hoog. Kortom: voldoende respondenten om betrouwbare uitspraken te doen.

Resultaten

Aan de respondenten is gevraagd of men in 2018 voor het gebiedsbestuur heeft gestemd (uitgezonderd bewoners van wijken met een wijkcomité). Aan degene die niet hebben gestemd, is gezegd wat voor type gebiedsbestuur er in hun wijk actief is en gevraagd of ze daarvan op de hoogte waren.

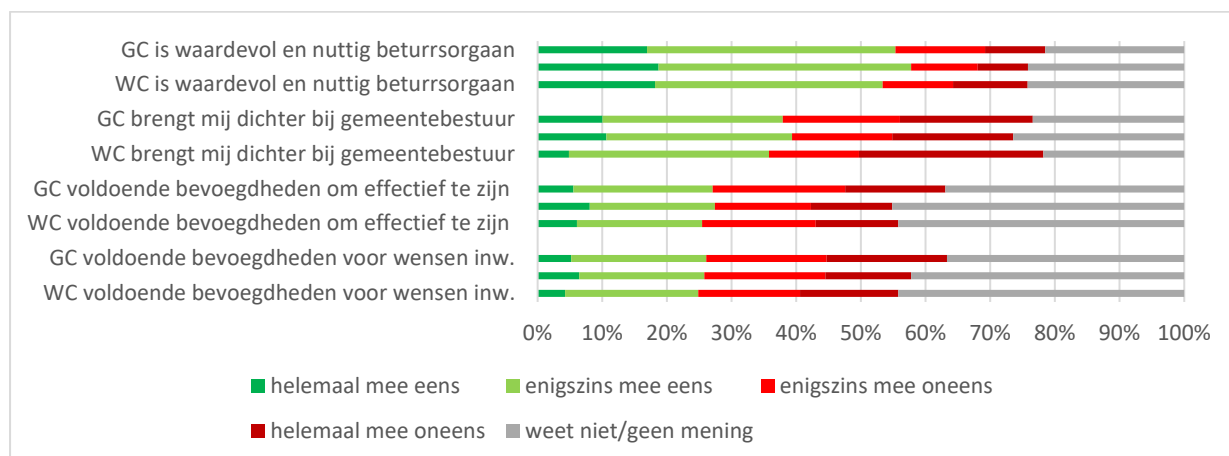
Figuur 1 Gestemd en/of op de hoogte van type gebiedsbestuur in eigen wijk



Bijna 60 procent van de bewoners in de zes wijken met een wijkcomité zegt desgevraagd dat men daarvan op de hoogte is. Bijna driekwart van de bewoners in Noord en Feijenoord zegt te hebben gestemd voor de wijkraad of in ieder geval op de hoogte te zijn van het feit dat er een wijkraad actief is in hun wijk. In de wijken met een gebiedscommissie is dit bijna 70 procent.

Aan de respondenten die aangeven bekend te zijn met het type gebiedsbestuur in hun wijk is een aantal vragen voor dat gebiedsbestuur gesteld. De resultaten van die stellingen en vragen staan hierna beschreven.

Figuur 2 Oordeel over gebiedsbestuur (per type gebiedsbestuur)



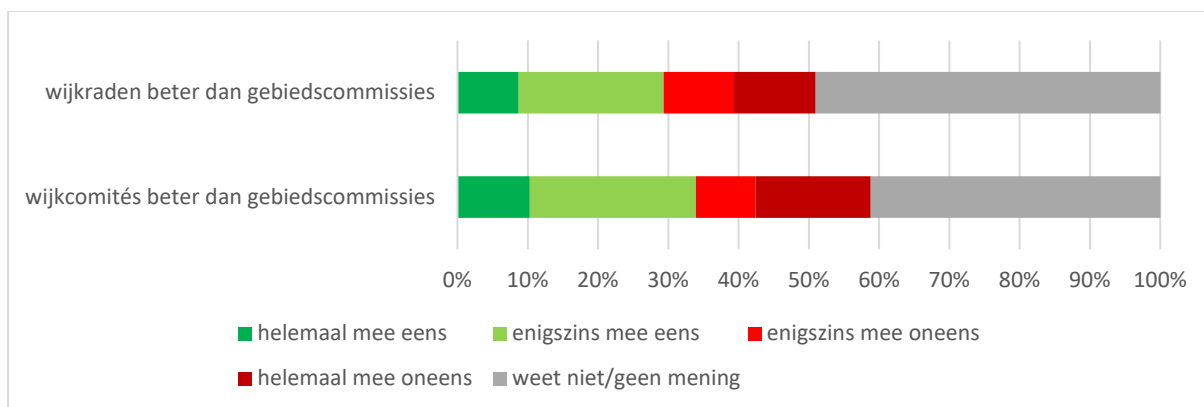
Circa 60 procent geeft aan niet te weten of hun gebiedsbestuur voldoende taken en bevoegdheden heeft.

Opmerkelijk is dat ruim de helft hun gebiedsbestuur een nuttig bestuursorgaan vindt, maar dat minder dan 40 procent vindt dat hun gebiedsbestuur hen dichterbij het gemeentebestuur brengt.

Aan de bewoners met een wijkcomité en de bewoners met een wijkraad is gevraagd of ze hun type gebiedsbestuur beter of slechter vinden dan een gebiedscommissie, die zie in principe kennen uit de periode 2014 – 2018.

De groep die de wijkraad of het wijkcomité beter vindt dan een gebiedscommissie is iets groter dan de groep die dat juist niet vindt. De groep die er geen mening over heeft is echter in beide gevallen het grootst.

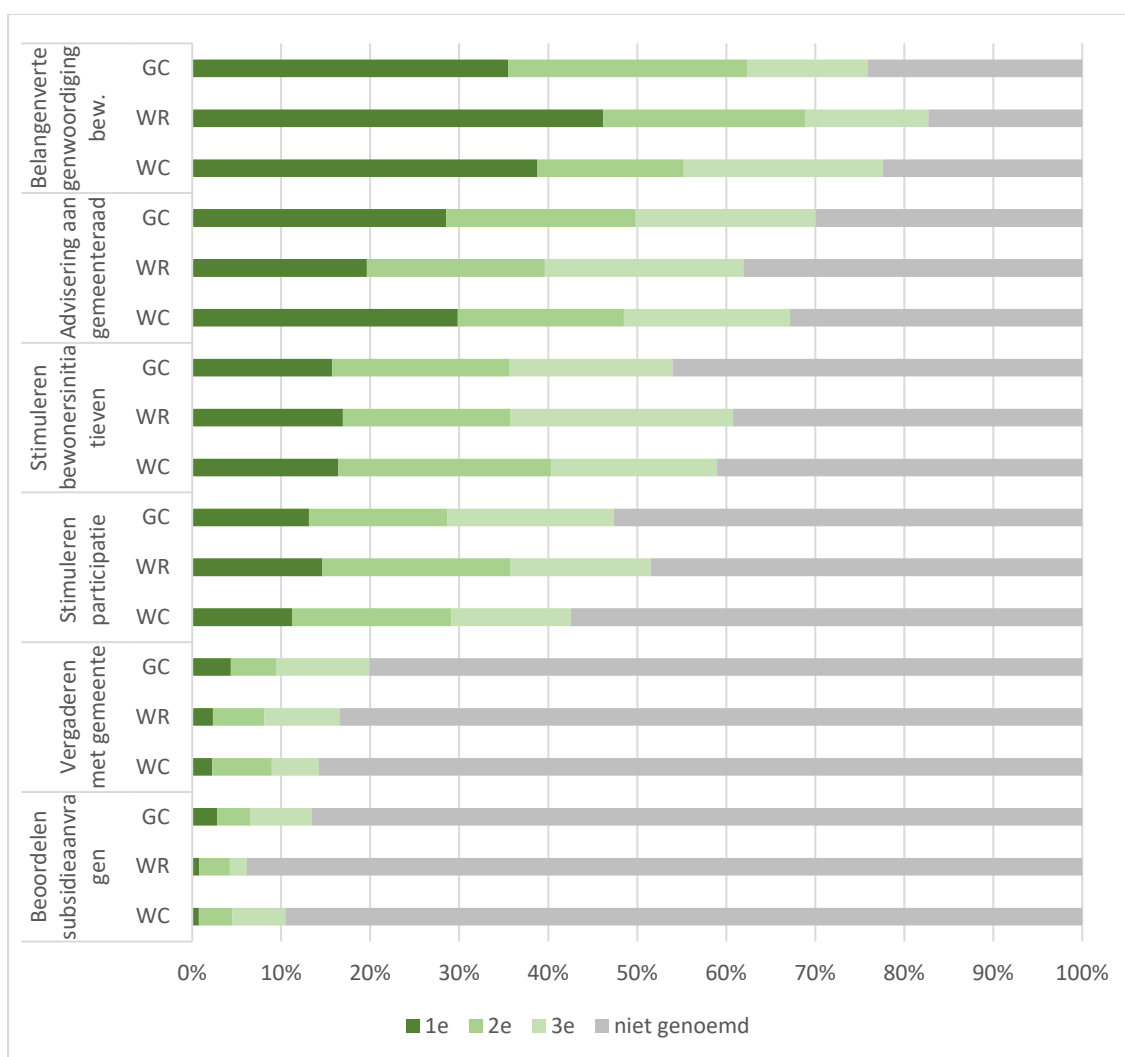
Figuur 3 Wijkraad of wijkcomité beter of slechter dan gebiedscommissie



De resultaten van de vraag wat men de belangrijkste taak van het gebiedsbestuur vindt, staan in onderstaande figuur.

Belangenvertegenwoordiging wordt bij alle drie de type gebiedsbesturen het meest genoemd. Ruim driekwart noemt dit als één van de drie belangrijkste taken. Het beoordelen van subsidieaanvragen wordt door slechts een kleine groep genoemd. De verschillen tussen de drie typen gebiedsbesturen zijn erg klein.

Figuur 4 Belangrijkste taak (per type gebiedsbestuur)



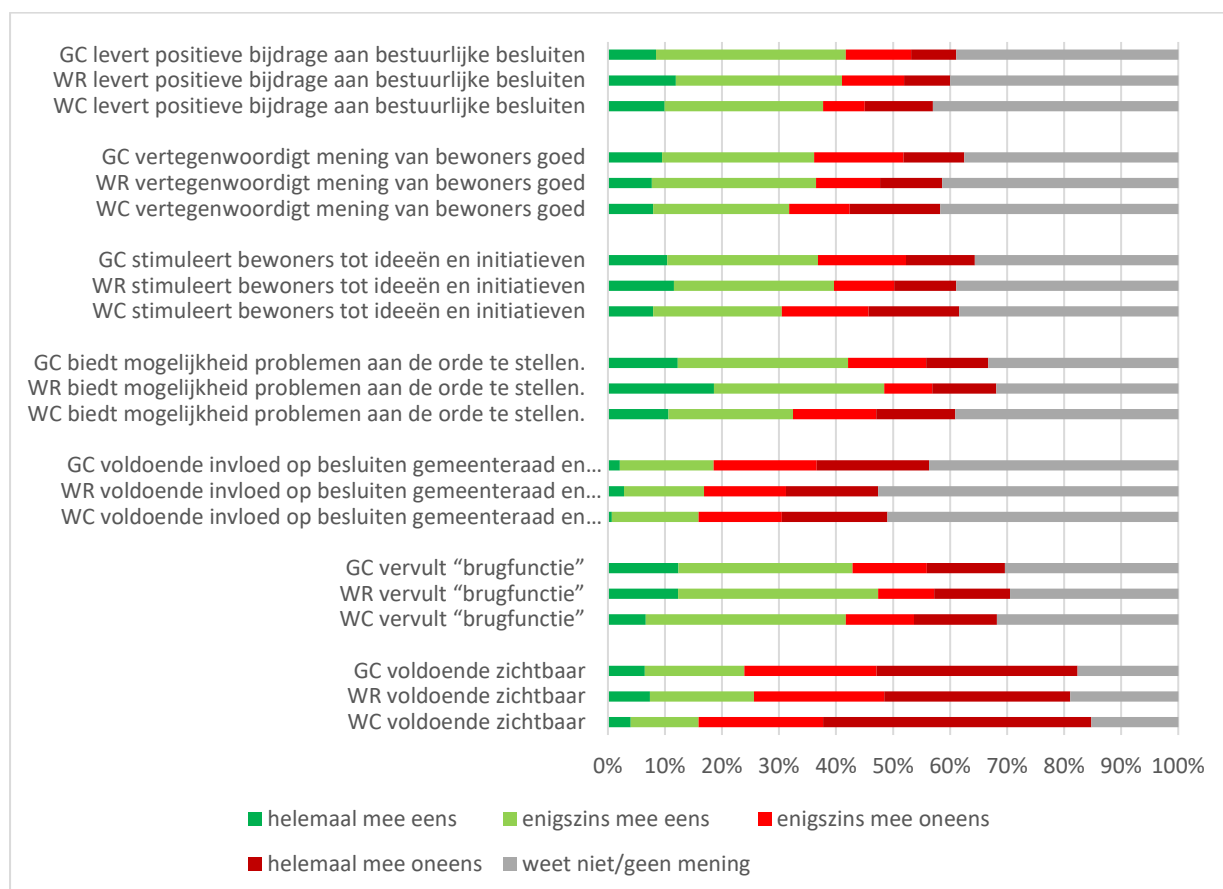
Datgene wat de gebiedsbesturen realiseren, in de ogen van de bewoners, is te zien in de volgende figuur.

Ook hier valt weer op dat bij veel stellingen respondenten aangeven dat niet te weten.

De grote uitzondering hierop is de zichtbaarheid van het gebiedsbestuur: het merendeel van de bewoners vindt hun gebiedsbestuur onvoldoende zichtbaar.

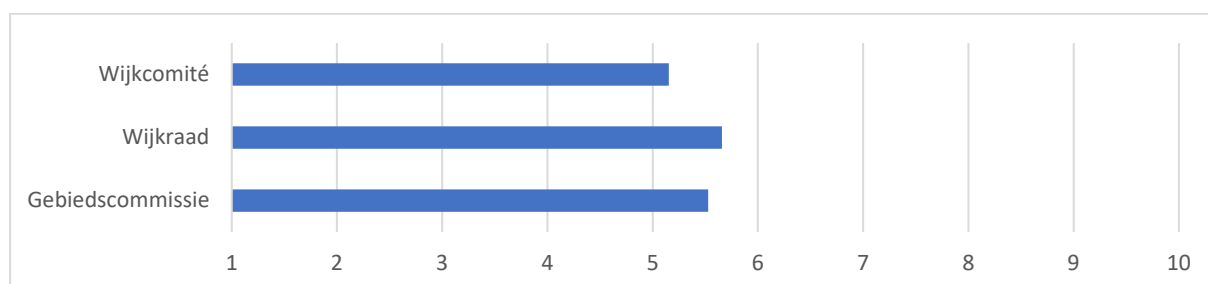
Over de invloed van het gebiedsbestuur op het gemeentebestuur heeft ongeveer de helft geen mening. Van de groep die daar wel iets van vinden, is het merendeel daar negatief over. Ook in deze grafiek valt te zien dat de verschillen tussen de diverse type gebiedsbestuur klein zijn.

Figuur 5 Oordeel over resultaten van gebiedsbestuur (per type gebiedsbestuur)



Tot slot is aan degenen die op de hoogte zijn van het type gebiedsbestuur in hun wijk gevraagd een rapportcijfer te geven voor het functioneren van hun gebiedsbestuur. De wijkcomités scoren iets lager dan de gebiedscommissies. De wijkraden iets hoger. De verschillen zijn echter klein en geen van allen scoren gemiddeld een voldoende.

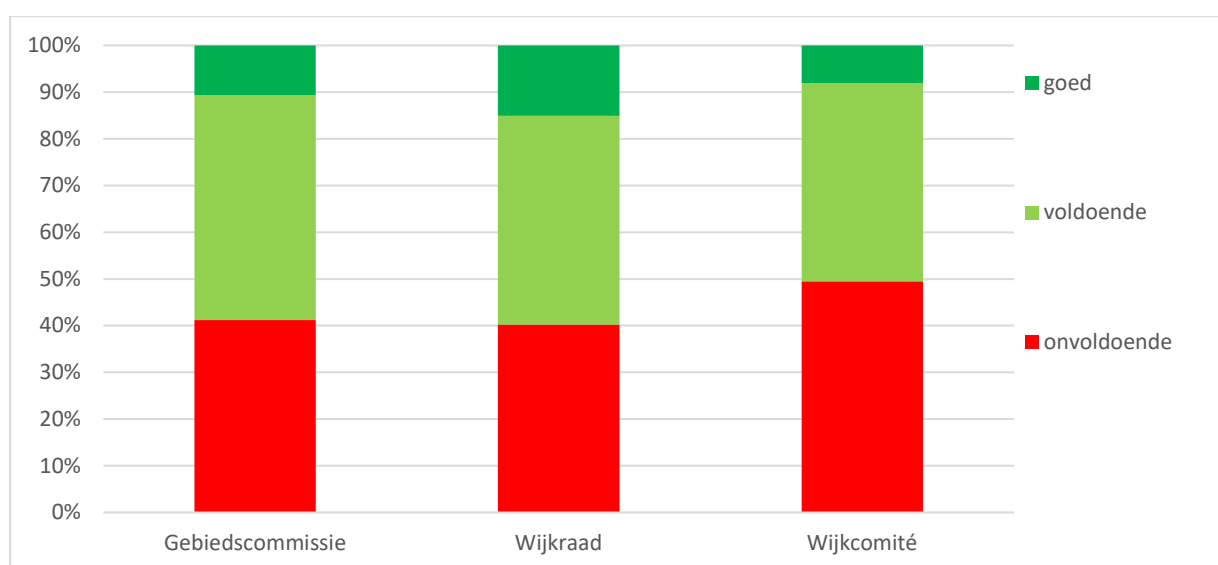
Figuur 6 Gemiddeld rapportcijfer voor functioneren gebiedsbestuur (per type gebiedsbestuur)



Iemand die een 1 als rapportcijfer geeft is misschien wel net zo ontevreden als iemand die een 3 geeft. Daarom hebben we de rapportcijfers in drie categorieën ingedeeld. Dat zijn onvoldoendes (1 tot en met 5), voldoende (6 en 7) en goed (8 tot en met 10). De volgende figuur geeft een goed beeld hoe er over de verschillende type gebiedsbestuur wordt gedacht.

De wijkcomités krijgen van de helft een onvoldoende. De wijkraden en gebiedscommissies van 40 procent.

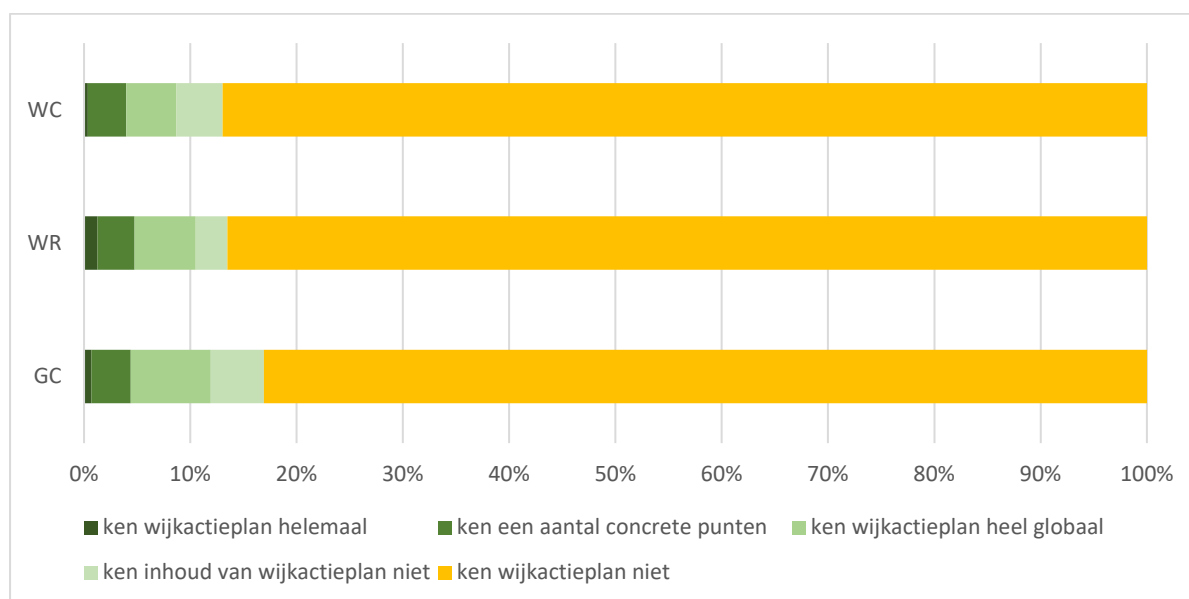
Figuur 7 Driedeling van rapportcijfers (per type gebiedsbestuur)



Aan iedereen is gevraagd of men op de hoogte is van het bestaan van wijkactieplannen (die voor iedere wijk worden gemaakt). Aan degenen die zeggen op de hoogte te zijn van het bestaan van deze plannen is gevraagd in welke mate ze deze plannen kennen. In de volgende figuur is te zien hoe bekend deze plannen zijn.

Het overgrote deel van de bewoners is onbekend met de wijkactieplannen. Minder dan 5 procent kent een aantal concrete punten. Er is nagenoeg geen verschil tussen de diverse typen gebiedsbestuur.

Figuur 8 Bekendheid met wijkactieplan (per type gebiedsbestuur)

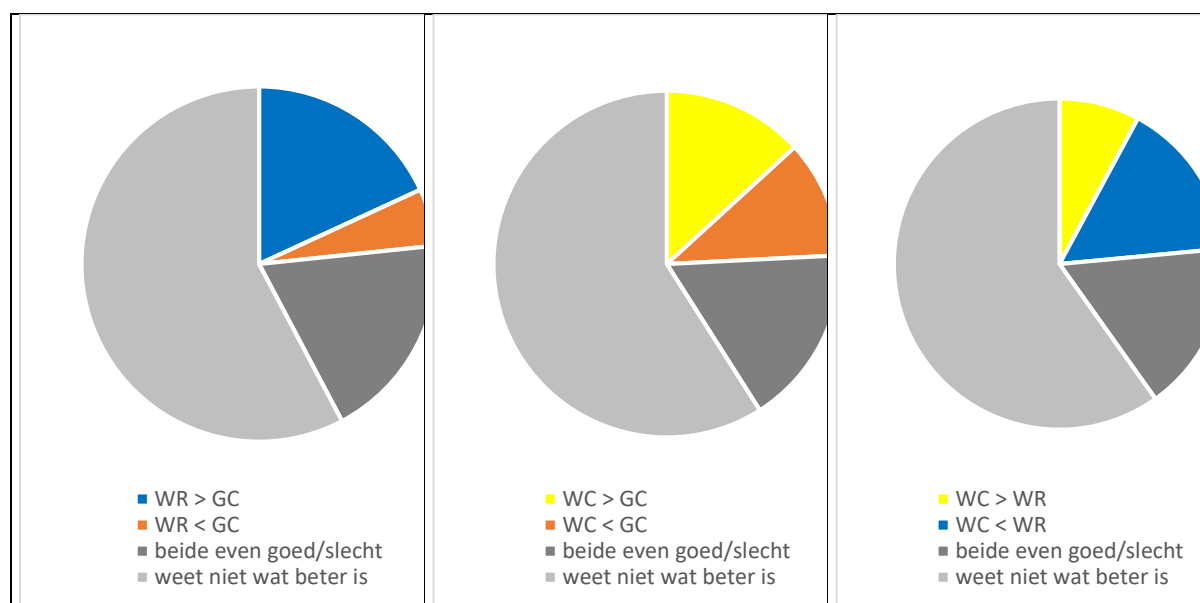


Aan de bewoners die een gebiedscommissie als gebiedsbestuur hebben, is uitgelegd wat wijkraden en wijkcomités zijn. Vervolgens is gevraagd steeds te kiezen welke van de twee bestuursvormen zij het beste vinden. Dat levert in totaal 3 vergelijkingen op.

In onderstaande figuur is te zien waar de voorkeur van de bewoners (met momenteel een gebiedscommissie) ligt.

Wat als eerste opvalt, is dat ruim de helft zegt niet te weten welk type gebiedsbestuur beter is. Slechts een kwart geeft steeds een voorkeur aan. Het model met wijkraden heeft daarbij de voorkeur.

Figuur 9 Vergelijkingen tussen type gebiedsbestuur (door bewoners met een gebiedscommissie)



In figuur 3 was al te zien dat zowel bewoners met een wijkraad als met een wijkcomité een lichte voorkeur hadden voor dat model boven het model met een gebiedscommissie.

Aan de bewoners met een wijkraad en die met een wijkcomité is uitgelegd wat de verschillen zijn tussen deze twee vormen van gebiedsbestuur. Vervolgens is gevraagd welke van die twee hun voorkeur heeft. In onderstaande figuur is te zien waar hun voorkeur naar uitgaat

Ook hier zegt de helft het niet te weten en heeft bijna een kwart geen voorkeur. Van de groep die wel een voorkeur heeft gaat die vooral uit naar een systeem met wijkraden. Dat geldt zowel voor de bewoners die momenteel een wijkraad hebben als voor de bewoners die momenteel een wijkcomité hebben.

Figuur 10 Voorkeur voor bestuursmodel

