

Sterker door strijd?

De wijk, de stad en de Rotterdammer -
vier jaar democratische innovatie in de Maasstad

Prof. Dr. Arwin van Buuren, Dr. Ingmar van Meerkerk,
Drs. Karlijn Schipper, Dr. Frank van Steenbergem,
Drs. Fey Al Faidi

Woord van dank

Dit onderzoeksrapport is tot stand gekomen in samenwerking met bewoners, gebiedscommissieleden, wijkraadsleden, wijkcomité-leden, gemeenteraadsleden, politici, wijk- en clusterambtenaren. Wij bedanken hen voor hun medewerking en waardevolle inbreng. In het bijzonder danken we de onderzoekers die de afgelopen vier jaar hebben meegewerkt aan de lerende evaluatie: Drs. Corniel van Leeuwen, Drs. Wijnand Kerklaan, Drs. Marn van Rhee (afdeling OBI, gemeente Rotterdam), Drs. Floris Hager, Drs. Lucy van Eck, Drs. Vivian Visser en BSc. Nienke Rodenhuis. Ook de klankbordgroep die door de gemeente Rotterdam was ingesteld om mee te denken en onze opdrachtgever danken wij zeer voor hun waardevolle feedback en de uiterst prettige samenwerking in de afgelopen jaren.

drift
for transition

**Erasmus
University
Rotterdam**

Erasmus

**Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences**

Colofon

Titel: Sterker door strijd? De wijk, de stad en de Rotterdammer - vier jaar democratische innovatie in de Maasstad

Auteurs: M.W. van Buuren, I. van Meerkerk, K.A. Schipper,

F. van Steenbergen, F. Al Faidi

Rotterdam, januari 2022

Uitgave: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Dutch Research Institute for Transition (DRIFT)

Erasmus Universiteit Rotterdam

ISBN: 978-90-75289-61-9

Opdrachtgever: Gemeente Rotterdam

Vormgeving: PanArt communicatie & mediadesign

Fotografie: Jonathan van Rijn

©M.W. van Buuren, I. van Meerkerk, K.A. Schipper, F. van Steenbergen & F. Al Faidi, 2022

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever

Sterker door strijd?

De wijk, de stad en de Rotterdammer -
vier jaar democratische innovatie in de Maasstad

**Prof. Dr. Arwin van Buuren, Dr. Ingmar van Meerkerk,
Drs. Karlijn Schipper, Dr. Frank van Steenbergen,
Drs. Fey Al Faidi**

Inhoudsopgave

1 Inleiding: leren van het Rotterdamse bestuursmodel 8

- 1.1 Aanleiding 9
- 1.2 Aanpak van de lerende evaluatie 10
- 1.3 Leeswijzer 12

2 Het bestuursmodel van de gemeente Rotterdam (2018 – 2022) 13

- 2.1 Van wijkraden tot wijkraden: een herhaling van zetten? 13
- 2.2 Het bestuurlijk model (2018-2022) op hoofdlijnen 15
- 2.3 Taken en bevoegdheden van democratische wijk- en gebiedsorganen 17

3 De ontwikkeling van het bestuursmodel in vogelvlucht 19

- Fase I: invoering onder stoom en kokend water (medio 2018 – april 2019) 19
- Fase II: werkende weg verbeteren (mei 2019 – maart 2020) 20
- Fase III: digitaal en op afstand – het bestuursmodel in het coronatijdperk (maart 2020 – januari 2021) 21
- Fase IV: voorsorteren op een nieuw model (Januari 2021 – heden) 23

4 Enkele facetten van de wijk- en gebiedsbesturen nader beoordeeld 25

- 4.1 Het gevraagd en ongevraagd adviseren van het stadsbestuur 25
- 4.2 Het faciliteren en toekennen van bewonersinitiatieven 26
- 4.3 Het organiseren van participatie 27
- 4.4 Het verbinden van de Rotterdammer en het bestuur 28
- 4.5 Het formuleren van de agenda van de wijk en toezien op de uitvoering ervan 30

5 Het functioneren van het bestuursmodel: vijf kernbevindingen 32

- 5.1 Waarom het bestuursmodel haar belofte slechts deels kon waarmaken? 32
 - 5.1.1. De schaduw van het verleden en uiteenlopende verwachtingen 32
 - 5.1.2. De gebrekkige mogelijkheden om medewerking af te dwingen 35
 - 5.1.3 Ondersteuning en professionaliteit 35
 - 5.1.4 Samenspel gebiedsorgaan en clusters 36
 - 5.1.5 Samenspel raad en gebieds-/wijkvertegenwoordiging 36
 - 5.1.6 Zonder positie toch invloed – lobby en politiek 37
- 5.2 Het bestuursmodel als strijdtoneel 37
- 5.3 De permanente tijdelijkheid van de wijkdemocratie 39

6 Naar een lokale democratie als constructief strijdtoneel 41

- 6.1 Kansen en bedreigingen in het nieuwe bestuursmodel 42
 - 6.1.1 Weet de gemeentelijke organisatie de wijkdemocratie beter te faciliteren? 42
 - 6.1.2 Kan het nieuwe model 'Wijk aan Zet' worden aangegrepen om weeffouten aan te pakken? 43
 - 6.1.3 Heeft de raad voldoende oog voor de wijk? 44
 - 6.1.4 Te veel dialoog, te weinig strijd? 44
 - 6.1.5 Zijn de gekozen bewoners in staat om de belangen van hun wijk te vertegenwoordigen? 46
- 6.2 Gezamenlijk leren in het nieuwe bestuursmodel 46
- 6.3 Slotbeschouwing: sterker door strijd? 48



In 1948 is Rotterdam de eerste Nederlandse gemeente die werk maakt van een decentralisering van de lokale democratie.

1 Inleiding: leren van het Rotterdamse bestuursmodel

In 1948 werd de eerste Rotterdamse wijkraad geïnstalleerd in Hillegersberg-Schiebroek. In datzelfde jaar schonk koningin Wilhelmina de stad Rotterdam haar wapenspreuk: 'Sterker door Strijd'. Beide ontwikkelingen waren onlosmakelijk verbonden met de turbulente nasleep van de Tweede Wereldoorlog. Het is onmogelijk om de situatie van toen te vergelijken met de huidige maatschappelijke context. Toch beleven we ook nu een onrustige tijd waarin sociale tegenstellingen steeds meer toenemen tegen het licht van bijvoorbeeld de pandemie, klimaatverandering en een huisvestingscrisis. Daar waar maatschappelijke vraagstukken in complexiteit alleen maar lijken toe te nemen, neemt ook de maatschappelijke controversie toe en daarmee dus ook de strijd om belangen en om waarden.

De democratie probeert die strijd te accommoderen en in goede banen te leiden. Tussen burger en bestuur, tussen partijpolitiek en ambtenarij en tussen land, stad en wijk. Dat laatste is een belangrijk aandachtspunt in een tijd van doorgaande schaalvergroting waarin tegelijkertijd de behoefte aan identificatie met de directe omgeving toeneemt. Daar waar mensen ervaren dat zij onderdeel vormen van steeds wijdere verbanden die steeds moeilijker zijn te overzien en daarmee ook gevoelens van vervreemding en onzekerheid veroorzaken, neemt hun behoefte toe om zich te richten op het nabije, datgene wat zij kunnen overzien en waar zij zich toe kunnen verhouden.

In Rotterdam is in de periode 2018-2022 geprobeerd de lokale democratie verder te verrijken middels experimenten met gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités.¹ Als onderzoekers hebben wij ons in de afgelopen jaren gebogen over de volgende onderzoeksvraag: in hoeverre dragen deze democratische experimenten op wijk- en gebiedsniveau bij aan een versterking van de lokale democratie?

1 Als we het hebben over 'gebiedsorganen' doelen we op zowel gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités. Daar waar bepaalde inzichten betrekking hebben op specifiek een van de organen zullen we dat expliciet benoemen.

Oftewel, in hoeverre is het lokale bestuursmodel sterker geworden door de wijze waarop de inherente belangenstrijd tussen stad en wijk is georganiseerd? Tijdens onze lerende evaluatie van het Rotterdamse bestuursmodel hebben we meerdere malen onze inzichten gedeeld in de vorm van tussentijdse rapportages² en participatieve sessies. Ter afronding van ons onderzoek, delen we onze slotconclusies in de vorm van een meer essayistische publicatie. Deze geeft antwoord op de vraag hoe het anno 2022 gesteld is met de lokale democratie in Rotterdam: wat leren we van de afgelopen bestuursperiode (2018-2022) en wat zijn kansen en bedreigingen voor de toekomst? En welke lessen kunnen we op basis van de Rotterdamse ervaringen trekken die van belang zijn voor het organiseren van het democratisch samenspel tussen het 'grotere' en het 'kleinere' verband?

1.1 Aanleiding

De zoektocht hoe in een grote, superdiverse stad de kloof tussen burger en bestuur overbrugd kan worden en hoe representatie van burgers het best georganiseerd kan worden, is verre van eenvoudig. Voor elke gemeente, of deze nu heel groot of relatief klein is, geldt dat de gemeenteraad als representatieve vertegenwoordiging het hoogste bestuurlijke orgaan is. Maar daarbinnen zijn er tal van opties om te zorgen dat mensen via directe of indirecte participatie intensiever worden betrokken bij het bestuur van de gemeente, waardoor de legitimiteit ervan kan worden versterkt.

Ook Rotterdam maakt daar werk van. Door te investeren in participatietrajecten rond concrete opgaven. Door middels een burgerjury of digitale participatievormen burgers te vragen naar hun mening. Maar ook door in gebieden en wijken een vertegenwoordigend orgaan te organiseren wat een platform biedt voor het betreffende gebied of de wijk en namens deze het handelen van de gemeente kan beïnvloeden.

Het organiseren van deze vorm van representatie is geen sinecure. Nadat in 2014 het deelgemeentestelsel werd afgeschaft, begon een

2 De tussentijdse inzichten en adviezen presenteerden wij eerder in twee tussentijdse rapportages ([juli](#) en [december 2019](#)) en een adviesnotitie ([december 2020](#)).

zoektocht die feitelijk nog steeds niet is afgerond, naar een nieuwe, passende vorm met een passende schaal. In deze zoektocht naar een vitaal bestuursmodel staan voor de gemeente Rotterdam de volgende zes ambities centraal:

- 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.

Dit essay bevat de belangrijkste resultaten en lessen uit de bestuurlijke vernieuwing die in de periode tussen 2018 en 2022 heeft plaatsgevonden. Terwijl dit rapport geschreven is, oefent de gemeentelijke organisatie op de volgende variant ('Wijk aan Zet') om deze straks in 2022 te kunnen doorvoeren. Ook daar reflecteren we kort op.

1.2 Aanpak van de lerende evaluatie

Vanaf 2019 hebben onderzoekers van de faculteit Sociologie & Bestuurskunde (DPAS) en DRIFT een lerende evaluatie uitgevoerd naar de recente bestuurlijke vernieuwingen, waarin de experimenten met de gebiedscommissies, de wijkcomités en de wijkraden het meest in het oog springen. Een kenmerk van een lerende evaluatie is dat het leerproces gaande de rit wordt gevolgd en er nagedacht wordt welke verbeteringen in het bestuursmodel mogelijk zijn.

De lerende evaluatie combineert verschillende kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden, waarbij verschillende betrokkenen bij het bestuursmodel bevraagd zijn: bewoners, gebiedsvertegenwoordigers, ambtenaren uit de gebieden en de wijk, bestuurders en politici. De data zijn verzameld in vier onderzoeksfases door middel van een combinatie van methoden (zie tabel 1).

Tabel 1: Fasen, doel en instrumenten van de lerende evaluatie

	Periode	Doelstelling	Instrumenten
Fase 1	Januari – juni 2019	Nulmeting van de ervaringen van de gebiedsbestuursleden over het functioneren van het bestuursmodel	Interviews (24), survey en documentenanalyse
Fase 2	Augustus – november 2019	Tussentijdse evaluatie inclusief kernobservaties en reflectie op het functioneren van het model	Interviews (30), observaties tijdens vergaderingen van de gebiedsorganen en documentenanalyse
Fase 3	Maart - november 2020	Tussentijdse evaluatie inclusief aanbevelingen voor de toekomst	Duo-Interviews (8), surveys, vignettenstudie voor bewoners, gesprek met wethouder en ambtenaren, documentenanalyse
Fase 4	Maart – november 2021	Eindevaluatie	Documentenstudie en interviews (15)

De documentenanalyse betrof (on)gevraagde adviezen, ambtelijke notities, verkiezingsuitslagen, opiniestukken in de media en de zogenaamde stadsgesprekken. Ook hebben we gebruik gemaakt van bestaande instrumenten zoals het Wijkprofiel en het Digitaal Stadspanel. Tot slot zijn we gedurende de evaluatie meermaals samengekomen met een klankbordgroep bestaande uit ambtenaren, gebiedsvertegenwoordigers en raadsleden.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 plaatsen we het Rotterdamse bestuursmodel in historisch perspectief en beschrijven we de belangrijkste wijzigingen in het model sinds 2018. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 de ervaringen met het bestuursmodel in de periode 2018-2022. In hoofdstuk 4 beoordelen het functioneren van de gebiedsorganen aan de hand van de belangrijkste taken. Hoofdstuk vijf presenteert de belangrijkste lessen en conclusies uit ons onderzoek en in hoofdstuk 6 blikken we vooruit naar de periode na 2022. In dit laatste hoofdstuk beschrijven we kansen en bedreigingen voor de doorontwikkeling van het Rotterdamse bestuursmodel.



2 Het bestuursmodel van de gemeente Rotterdam (2018 – 2022)

In 2022 zullen in alle Rotterdamse wijken wijkraden worden geïnstalleerd. Het idee is dat de nieuwe systeemaanpassing 'Wijk aan Zet' Rotterdammers meer invloed geeft op wat er gebeurt in hun wijk. In de 39 wijkraden zullen bewoners via een wijkakkoord meedenken en meebeslissen over wat hun wijk nodig heeft. De installatie van de wijkraden markeert een nieuwe stap in de zoektocht naar het vormgeven van de lokale democratie in Rotterdam. Om deze toekomstige stap te kunnen begrijpen, moeten we terugkijken naar de evolutie van het bestuurlijke systeem in Rotterdam. In het bijzonder de periode 2018-2022 waarin reeds werd geëxperimenteerd met enkele wijkraden in een context waarin voornamelijk gebiedscommissies fungeerden. We maken in dit hoofdstuk echter ook een wat grotere historische uitstap naar de voorgaande bestuursperiodes.

2.1 Van wijkraden tot wijkraden: een herhaling van zetten?

In 1948 is Rotterdam de eerste Nederlandse gemeente die werk maakt van een decentralisering van de lokale democratie. In de nasleep van de Tweede Wereldoorlog wordt dit als een noodzakelijke stap gezien om het bestuurlijk vertrouwen van de Rotterdammer te herstellen. De gemeente stelt destijds, jawel, wijkraden in. Niet alleen om de representatie voor burgers lokaal vorm te geven, maar ook om burgerparticipatie te stimuleren.³ Jaren later is Rotterdam ook de eerste gemeente met het invoeren van deelgemeenten. Deze worden in 1973 ingevoerd waarmee de lokale democratie wordt gecentraliseerd tot gebiedsniveau, maar ook verder wordt versterkt met bijvoorbeeld een lokale volksvertegenwoordiging in de vorm van een deelraad en een dagelijks bestuur. Deze democratische organen worden ondersteund

³ Van der Poel (2017). *Betwist bestuur. Wijkraden en deelgemeenten in Rotterdam*, Boom uitgeverij Amsterdam

door een omvangrijk ambtelijk apparaat op gebiedsniveau. Het jaar 2014 markeert een keerpunt in de geschiedenis van het lokaal bestuur in Rotterdam. In dat jaar zijn de deelgemeenten per wet afgeschaft en kiest het stadsbestuur om met gebiedscommissies te gaan werken. Als onderzoekers zijn wij destijds ook betrokken bij de evaluatie van deze turbulente bestuursperiode van 2014-2018.⁴ Veel direct betrokkenen ervaren de overgangperiode van deelgemeenten naar gebiedscommissies als chaotisch. Het model kent veel ingebakken frustratie en concurrentie tussen de verschillende onderdelen van het bestuurlijke systeem. Al doende lerend, hebben de gebiedscommissies geprobeerd voet aan de grond te krijgen door verschillende rollen uit te proberen met wisselend succes (bijvoorbeeld als aanjager, adviseur, spreekbuis, makelaar en waakhond). Ondanks enkele lokale successen, hebben we destijds de volgende conclusie getrokken: "Het model karakteriseert zich nog onvoldoende door vruchtbaar samenspel en complementariteit, waarin iedereen vanuit eigen kracht zijn eigen competentie toevoegt aan het geheel: delen staan vaak los van elkaar, of tegenover elkaar, of proberen nog om hun positie in het geheel te versterken."⁵

De facto betekent de 'reset' van het bestuursmodel na het afschaffen van de deelgemeenten dat het politiek primaat, nog sterker dan daarvoor het geval was, op het stadhuis komt te liggen. Hoewel de gebiedscommissies nog een aantal bevoegdheden behouden, raken zij in vergelijking met de deelgemeenten veel macht kwijt. De afschaffing van de deelgemeenten gaat gepaard met een sterke centralisatie van de ambtelijke organisatie, omdat grote delen van de gebiedsorganisatie worden overgeheveld naar de clusters. Dit maakt dat het in het algemeen lastig wordt om daadwerkelijk wijkgericht (laat staan wijkgestuurd) te werken.

In deze publicatie beschrijven we hoe de machtsbalans tussen wijk, gebied en stad zich heeft ontwikkeld sinds 2018.

4 [Loorbach et al. \(2016\). Een kwestie van kiezen. Naar een complementaire democratie voor alle Rotterdammers](#)

5 Loorbach et al. (2016), p.4.

Met de huidige installatie van wijkraden in 2022 lijkt het Rotterdams bestuursmodel weer terug bij waar het na de oorlog stond, uiteraard in een sterk veranderde samenleving en in een andere politiek-bestuurlijke context.

2.2 Het bestuurlijk model (2018-2022) op hoofdlijnen

Het bestuursmodel van 2014-2018 kent een aantal tekortkomingen. Daar zijn velen het destijds over eens, al verschilt men van mening over de oorzaak ervan. Het aangepaste model dat uiteindelijk in 2018 is ingevoerd, was meer hybride dan het model in 2014 en bevatte een aantal versoeringen waarbij de positie van de gebiedscommissies verder in het gedrang komt. Zoals we zullen lezen in komende hoofdstukken zien betrokkenen uit de gebieden dit als een verdere uitkleding van het gebiedsmodel. Het verschil met de oorspronkelijke positie van de deelgemeenten is groter dan ooit.

De meest kenmerkende wijziging in 2018 is de keuze om naast gebiedscommissies ook wijkraden (met gekozen leden) en wijkcomités (met gelote leden) in te richten. Belangrijkste motief achter deze experimenten is om het gebiedsbestuur dichter bij de Rotterdammer te brengen en vice versa. In de 14 Rotterdamse gebieden zijn 12 gebiedscommissies actief gebleven, in twee gebieden (Noord en Feijenoord) zijn deze vervangen door in totaal 14 wijkraden. In drie gebieden (Charlois, Delfshaven en Prins-Alexander) zijn de gebiedscommissies aangevuld met zes wijkcomités. Deze wijzigingen hebben geleid tot een variëteit aan bestuursorganen in de Rotterdamse gebieden (zie tabel 2).

Een andere wijziging op gebiedsniveau is de vervanging van de ambtelijk gebiedsdirecteur voor een rayondirecteur. Dit betekent dat de rayondirecteuren meerdere gebieden onder hun hoede hebben en een ruimer mandaat hebben. Ook zou een aantal keer per jaar (maximaal 6 keer) een gebiedsoverleg worden georganiseerd.

Tabel 2. Bestuursorganen op wijk- en gebiedsniveau in Rotterdam.

	Gebiedscommissie	Wijkraad	Wijkcomité
Aantal organen	12	14	6
Locatie organen	Centrum, Hillegersberg-Schiebroek, Hoogvliet, Hoek van Holland, IJsselmonde, Kralingen-Crooswijk, Overschie, Pernis, Rozenburg	Agniesebuurt, Bergpolder, Blijdorp, Het Oude Noorden, Liskwartier, Provenierswijk, Afrikaanderwijk, Bloemhof, Feijenoord, Hillesluis, Katendrecht-Wilhelminapier, Kop van Zuid-Entrepot, Noordereiland, Vreewijk	Pendrecht, Tarwewijk, Middelland, Oud Mathenesse-Witte Dorp, Nesseland, Zevenkamp
Aantal leden per orgaan	9 tot 15 leden	5 leden	5 leden
Aanstelling leden	Verkiezingen met een kieslijststelsel (i.c.m. met gemeenteraads-verkiezingen)	Verkiezingen op individuele titel (i.c.m. met gemeenteraads-verkiezingen)	Loting
Vergoeding per lid	450 euro per vergadering, maximaal 24 keer per jaar	450 euro per vergadering, maximaal 12 keer per jaar	450 euro per vergadering, maximaal 12 keer per jaar

De experimenten met de gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités worden ingevoerd terwijl de gemeentelijke organisatie en het stadsbestuur het belang van participatie en wijkgericht werken steeds meer onderschrijven. Een zoektocht die in de periode tussen 2018 en 2022 onverminderd voortgaat en in 2021 vorm krijgt in programma's zoals 'Werken in stad en Wijk'.

Op centraal niveau worden echter geen structurele modelwijzigingen doorgevoerd. Wel wordt het stedelijk kiesrecht voor 16- en 17-jarigen ingevoerd. Ook spreken de gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en de gemeentelijke clusters de ambitie uit om meer responsiever te zijn voor wijk- en gebiedsbelangen. Op een aantal vlakken (denk aan ondersteuning, maar ook aan bevoegdheden) wordt het bestuursmodel versoberd ten opzichte van de vorige editie.

2.3 Taken en bevoegdheden van democratische wijk- en gebiedsorganen

De wijkraden en wijkcomités zijn zelfstandige organen en acteren op het schaalniveau van de wijk in plaats van het gebied. Terwijl de gebiedscommissie 9-15 leden telt (het aantal is afhankelijk van de grootte van het gebied), bestaat een wijkraad of wijkcomité uit 5 leden. Wijkraadsleden en wijkcommissieleden hoeven niet verbonden te zijn aan een politieke partij of organisatie. Verkiezingen voor de wijkraden zijn op individuele titel. Voor alle drie de type organen wordt het voorzitterschap afgeschaft en wordt gewerkt met een technisch voorzitter. De wijkraden en wijkcomités hebben dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden als de gebiedscommissies. Kort samengevat zijn de verantwoordelijkheden: het organiseren van participatie van bewoners, ondernemers en organisaties betrekken bij beleid, de wijkagenda vaststellen, het faciliteren van bewonersinitiatieven, de samenwerking met het gemeentebestuur en de gebiedsorganisatie en het geven van gevraagd en ongevraagd advies.⁶

⁶ Voor een overzicht van de taken en bevoegdheden van de wijkraden, wijkcomités en gebiedscommissies zie paragraaf 2.3 in [Van Buuren et al. \(2019\)](#).
[1e Tussenrapportage lerende evaluatie bestuursmodel Rotterdam 2018-2022](#)

De wijkraden en wijkcomités krijgen net als de gebiedscommissies ambtelijke ondersteuning. Voor zaken over de wijk, zoals de wijkactieplannen, bewonersinitiatieven, het ondertekenen van besluiten en ondersteuning van vergaderingen, zijn de wijkmanager en de wijknetwerker het aanspreekpunt. Voor wijkoverstijgende zaken op strategisch niveau is dat de desbetreffende rayondirecteur. Er is ook persoonlijke ondersteuning voor het leerproces van de leden beschikbaar vanuit de directie gebieden.

Naast de experimenten met de wijkraden en wijkcomités, de invoering van kiesrecht voor 16- en 17-jarigen en de bezuiniging in de ambtelijke ondersteuning (waarbij de gebiedsdirecteuren werden vervangen door rayondirecteuren die op een groter schaalniveau opereren), besluit de gemeenteraad ook de volgende veranderingen door te voeren:

1. De beloningen tussen gebiedscommissieleden worden gelijkgetrokken. Niet langer krijgen voorzitters een dagelijkse vergoeding. Zij zijn technische voorzitters geworden. De taken worden binnen de gebiedscommissie onderling verdeeld.
2. Het invoeren van de mogelijkheid tot het aanstellen van een externe voorzitter.
3. De voormalige APV-taken (algemeen plaatselijke verordening) worden niet langer meer bij de gebiedsbesturen belegd.
4. Het gewogen advies wordt geschrapt uit de gereedschapskist van de gebiedsbesturen.

Deze veranderingen tezamen vormen het aangepaste bestuursmodel in de periode 2018-2022. In combinatie met een wereldwijde Covid-19-pandemie sinds begin 2020 heeft deze periode tot een stresstest gemaakt voor de veerkracht van de lokale democratie. In de komende hoofdstukken zal duidelijk worden in hoeverre het Rotterdamse bestuursmodel voor deze test is geslaagd.

3 De ontwikkeling van het bestuursmodel in vogelvlucht

De uitwerking van het bestuursmodel 2018-2022 is in vier fases onder te verdelen: 1) de invoering van het model, 2) het werkende weg verbeteren van het model, 3) het aanpassen en experimenteren tijdens Covid-19 pandemie, en 4) het voorsorteren op 'Wijk aan Zet' in 2022.

Fase I: invoering onder stoom en kokend water (medio 2018 – april 2019)

De invoering van het bestuursmodel vindt plaats in medio 2018 onder "stoom en kokend water". De voorbereidingstijd is kort en na de verkiezingen in maart moet ineens veel gebeuren. Zo moeten de nieuwe wijkvertegenwoordigers rap een wijkagenda opstellen terwijl zij in een aantal gevallen amper tijd hebben gehad om zich te verdiepen in hun rol. In deze fase valt op dat de leden van de gebiedsbesturen over het algemeen met veel enthousiasme en verve hun rol oppakken. Tegelijkertijd lopen ze ook tegen een aantal knelpunten aan. De gebiedsbesturen ervaren dat ze slechts beperkt invloed hebben op beleid. Ze verbazen zich over de trage, beperkte of zelfs het uitblijven van reacties op adviezen. De responsiviteit vanuit de clusters en gemeenteraad is dus gebrekkig. Daarnaast ervaren gebiedsbesturen een gebrek aan toerusting en faciliteiten (zoals vergoeding, toegang tot informatie en praktische voorzieningen zoals wifi en ruimte om te overleggen). Gebiedsbesturen zijn tevreden met de ondersteuning van de ambtenarij, maar zouden graag meer ondersteuning hebben. Ook ambtenaren in gebieden geven aan dat ze slechts beperkt de tijd hebben om gebiedsbesturen goed te ondersteunen. Tot slot zijn er spanningen op het vlak van de interne werkwijze, onderlinge taakverdeling en afstemming. De gebiedsvertegenwoordigers zijn in deze fase nog duidelijk op zoek naar hun rol. Deze knelpunten leveren de nodige frustratie en teleurstelling op. De gebiedsorganen voelen zich weinig serieus genomen.

Fase II: werkende weg verbeteren (mei 2019 – maart 2020)

Al snel na de invoering wordt duidelijk dat het model een aantal gebreken vertoont en dat de invoering niet helemaal zonder kleerscheuren is geschied. Daarom wordt besloten een 'veegactie' te houden om een aantal kleine, maar irriterende gebreken op te sporen en te verhelpen. Ten eerste worden de faciliteiten voor de gebiedsbesturen geoptimaliseerd. De openingstijden voor vergaderplekken worden verlengd en er komen beter toegeruste iPads. Ook de toegankelijkheid voor ICT-ondersteuning wordt verbeterd. Daarnaast worden er acties ondernomen voor de zichtbaarheid en benaderbaarheid van de gemeente in de wijk. In vier wijken wordt ook geëxperimenteerd met meer ambtelijke ondersteuning, waarbij de secretaris-functie niet wordt uitgevoerd door de wijkmanager maar door een andere ambtenaar om de ondersteuning te verstevigen, maar ook om de onafhankelijkheid van deze functie sterker te borgen vanwege de verschillende rollen die wijkmanagers moeten vervullen. Ten slotte worden de gebiedsorganen beter ondersteund bij hun eigen communicatie om zo goed en effectief mogelijk over te komen.

Sindsdien kan gesteld worden dat het bestuursmodel steeds beter settelt. Betrokkenen raken gewend aan hun rol en de wijze waarop zij die willen invullen. Dat geldt ook voor de gebiedsorganen an sich. Verschillende gebieden en verschillende typen organen ontwikkelen hun eigen specifieke werkwijzen en routines rondom adviezen, het organiseren van participatie en het verstrekken van budgetten bij bewonersinitiatieven. Zo is het ene orgaan druk bezig om ongevraagde adviezen te leveren, terwijl het andere orgaan zich richt op het organiseren van participatietrajecten rondom bepaalde thema's. Ook wordt er geconstateerd dat het instellen van de rayonstructuur het mogelijk maakt om signalen uit de gebieden met gezag in de clusters over te brengen.

Kortom, er is een groeiend zelfbewustzijn bij de gebiedsorganen, waarbij zij ook nadrukkelijker de vraag stellen hoe zij daadwerkelijk impact kunnen hebben op wat er in hun wijk of gebied gebeurt. Tot slot, zien we in gebieden dat politieke tegenstellingen, soms nog uit het tijdperk van de deelgemeenten, langzaam maar zeker naar de

achtergrond verdwijnen en dat daarvoor in de plaats andere – meer op samenwerking gerichte – omgangsvormen in de plaats komen. Het nieuwe model begint zich langzamerhand meer te bewijzen.

Wel komt in deze fase sterk naar voren dat veel leden van gebiedsorganen een zekere erkenning van het belang van de gebiedsorganen en van hun input missen. Dit ervaren gebrek aan erkenning wordt vooral gevoeld in het gebrekkige contact met het stadsbestuur en de gemeenteraad en in het ervaren gebrek aan vroegtijdige en transparante informatie en communicatie met het ambtelijk apparaat.

Deze observaties geven aanleiding om een aantal maatregelen te nemen en met elkaar het gesprek te voeren. Zo doet wethouder Kathmann namens het college de toezegging extra aandacht aan het proces van advisering te gaan geven. Ook gaat ze op zoek naar begrip en gezamenlijkheid om zo het bestuursmodel in 'de tweede helft' met meer slagkracht te laten functioneren. Wethouder Kathmann kondigt een 'Tour-de-Wijk' aan en organiseert daarnaast in de zomer van 2020 gesprekken met de gebiedsvertegenwoordigers per rayon (Noord Buiten, Zuid Buiten, Noord Binnen en Zuid Binnen) in om hun ervaringen met het bestuursmodel te bespreken en hun ideeën over de toekomst te horen.

Fase III: digitaal en op afstand – het bestuursmodel in het coronatijdperk (maart 2020 – januari 2021)

Vanaf eind maart 2020 wordt alles echter anders. De lockdown die de samenleving op slot gooit, raakt de wijkdemocratie hard. Fysiek vergaderen is niet langer toegestaan, terwijl digitaal vergaderen in eerste instantie niet mogelijk is. De meeste (formele) vergaderingen liggen vanaf half maart tot en met eind april stil. Daarnaast worden veel al goedgekeurde bewonersinitiatieven en evenementen afgelast en moeten inkomende bewonersinitiatieven heroverwogen worden.

Het is voor de gebiedsbesturen in deze fase zoeken naar hoe ze hun taak toch kunnen uitvoeren en toegankelijk en nabij kunnen zijn voor de bewoners. Gebiedsorganen die doorgaans ondernemender zijn in het initiëren van dialoog en het organiseren van bijeenkomsten,

slaan ten tijde van de gedeeltelijke lockdown ook vaker de handen ineen. Andere gebiedsorganen nemen een meer afwachtende houding aan en verdwijnen in deze periode wat meer naar de achtergrond. Deze meer passieve of reactieve houding is (vaak) geen onwil, maar vooral onmacht en wordt, in het geval van de wijkraad en het wijkcomité, versterkt door het afbreukrisico van kleine teams waarbij het uitvallen van een of enkele leden al snel leidt tot te weinig slagkracht om iets te kunnen organiseren.

De gebiedsorganen ervaren in het algemeen weinig autonomie en ondersteuning om zelf een weg te vinden in hoe aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Ze worden nauwelijks betrokken bij de implementatie van de Covid-19-maatregelen door de stad in het gebied. Er wordt soms met een jaloers oog naar de gemeenteraad en wethouders gekeken, die meer bewegingsruimte hebben om samen te komen dan de gebiedsorganen. Dit wordt als bewijs gezien van de stelling dat gebiedsorganen als minder belangrijk worden gezien dan het stadsbestuur.

Tijdens de zomer vinden de aangekondigde gesprekken plaats tussen wethouder Kathmann en de gebiedsvertegenwoordigers per rayon. Belangrijke gedeelde ervaringen uit deze bijeenkomsten zijn dat er behoefte is aan meer communicatie, dialoog en informatie-uitwisseling tussen het stadsbestuur en de gebiedsorganen en dat het voor gebiedsvertegenwoordigers vaak onduidelijk is hoeveel beleidsruimte zij echt hebben om een verschil te kunnen maken. De aanwezigen geven aan dat er nog te veel sprake is van 'wij/zij' in plaats van brede samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheden. Ook wordt regelmatig naar voren gebracht dat gebiedsvertegenwoordigers de inbreng en de interactie met de gemeenteraad missen. Zij zien een betere samenwerking en meer contact met de gemeenteraad als voorwaarden om het samenspel tussen de stad en de wijken goed te kunnen laten verlopen.

In deze fase zien we enerzijds serieuze pogingen vanuit de portefeuillehouder om te luisteren naar de wensen van de gebiedsorganen, maar anderzijds ook dat dit – in de ogen van de vertegenwoordigers

zelf – niet leidt tot significante verbetering van de omgang met hen. De coronacrisis die tegelijkertijd speelt, zorgt voor aanvullende uitdagingen en bemoeilijkt de interactie met de stad verder. De onvrede over de gebrekkige impact van adviezen, bijvoorbeeld, blijft ook na alle verbeteracties groot. Inzet op een sterker samenspel en dialoog tussen gebiedsorganen, de stad en de raad vormen belangrijke elementen die in het voorsorteren op het nieuwe model meegenomen worden.

Fase IV: voorsorteren op een nieuw model (Januari 2021 – heden)

In de winter van 2020 en begin 2021 bereidt het college een nieuw voorstel voor over de toekomst van het Rotterdams bestuursmodel. Het krijgt de naam 'Wijk aan Zet'. In de eerste maanden van 2021 wordt een intensieve reeks gesprekken georganiseerd, waarbij de stad in al haar geledingen mee kan denken over het nieuwe bestuursmodel. Dat leidt uiteindelijk tot een raadsbesluit (dat overigens slechts door een krappe meerderheid wordt gesteund), waarbij wordt gekozen om over te stappen op 39 wijkraden. De wijkraden zullen de gebiedscommissies vervangen en het experiment met de wijkcomités zal eindigen.

Het voorstel 'Wijk aan Zet' stuit op forse kritiek en roept veel emoties op. En vaak zijn deze niet positief. Velen ervaren het nieuwe model als een volgende ronde in het steekspel tussen 'stad' en 'wijk'. Het organiseren van de gebiedsvertegenwoordiging op wijkniveau is voor leden van de gebiedscommissies een teken aan de wand dat het stadhuis geen kritisch tegenspel vanuit de wijken aandurft. De kritiek richt zich vooral op het feit dat het bestuursmodel wéér helemaal op de schop gaat en er onvoldoende wordt voortgebouwd op wat er de afgelopen jaar is geleerd. Het voelt als een afbraak van de huidige structuren en netwerken waar veel tijd in gestoken is. Om die reden zijn ook niet alle gebiedsorganen blij met de herindeling en samenvoegingen van gebieden en wijken. Daarnaast leeft het idee dat het gebiedsorgaan verder zal worden uitgekleed en nog minder mandaat zal hebben. Gebiedsorganen laten blijken dat ze het jammer vinden dat ze minder verantwoordelijk zullen worden over de bewonersinitiatieven, omdat zo de contactmomenten met de bewoners in de wijk verminderen.

Veel van de beloften van het nieuwe model worden niet geloofd. Hoeveel zeggingskracht zullen de wijkraden in praktijk gaan krijgen? In hoeverre worden ze als belangrijk onderdeel van de bestuurlijke keten en wijkdemocratie daadwerkelijk serieus genomen en erkend?

Sommige gemeenteraadsleden zijn op hun beurt bang dat de wijkraden nog afhankelijker zullen worden van wijkmanagers. Leefbaar Rotterdam en VVD vinden dat gebiedscommissies behouden moeten blijven, omdat die het beste de weg naar het Stadhuis kunnen vinden. Na meerdere moties en amendementen is het voorstel 'Wijk aan Zet' uiteindelijk toch – zij het slechts met een nipte meerderheid – aangenomen in de raad. Dit liet zien dat het nieuwe bestuursmodel zeker niet de steun van de hele raad krijgt en dat er serieuze twijfels bestaan.

Om zich beter voor te bereiden op de nieuwe bestuursperiode wordt een oefenaanpak 'Wijk aan Zet' gestart in Lageland en op Katendrecht-Wilhelminapier. In deze wijken wil de gemeente gericht leren hoe ze 'de wijk' beter kunnen faciliteren om mee te laten denken en mee te kunnen beslissen over activiteiten in hun eigen leefomgeving. Hiermee wordt het opnieuw aangepaste bestuursmodel gezien als een aanvangspunt voor een nieuwe werkwijze tussen wijk, bestuur en ambtenarij.

Op het moment van schrijven, staan de verkiezingen voor de gemeenteraad en wijkraden voor de deur. De eerste kandidaten hebben zich gemeld. Het bestuursmodel 2018 – 2022 zal bijna worden bijgezet bij het bestuursarchief van de gemeente Rotterdam. Het nieuwe model dat in de steigers staat zal over enkele maanden worden ingevoerd. De teleurstelling over het nieuwe model wil uiteraard niet zeggen dat betrokkenen over het huidige model tevreden zijn. Maar het maakt wel duidelijk wat zij als een verbetering en wat zij als een verslechtering ervaren. En vooral zegt het iets over de grondhouding van waaruit voornemens vanuit het stadhuis bijna automatisch worden ingekleurd en gewaardeerd. Die grondhouding is in veel gevallen niet erg positief.

4 Enkele facetten van de wijk- en gebiedsbesturen nader beoordeeld

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de gebiedsorganen in algemene zin hun functies hebben beleefd en ingevuld. De gebiedsvertegenwoordigers zelf en bewoners zien belangenbehartiging van hun wijk(en) als belangrijkste taak van de gebiedsorganen. Gevolgd door ofwel advisering van het stadsbestuur (bij gebiedscommissies) ofwel het stimuleren van participatie en initiatieven (bij wijkraden en wijkcomités). Opmerkelijk genoeg wordt de uitvoering van de wijkactieplannen zelden genoemd als belangrijkste taak door gebiedsvertegenwoordigers. In de tijdsbesteding van de vertegenwoordigers zien we een vergelijkbaar patroon: de meeste tijd wordt besteed aan het stimuleren van participatie en belangenvertegenwoordigen. Weinig tijd wordt besteed aan het opstellen en het toezien op de uitvoering van de wijkactieplannen. Dit is een rol die in het nieuwe bestuursmodel een veel nadrukkelijker positie krijgt.

4.1 Het gevraagd en ongevraagd adviseren van het stadsbestuur

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 en zijn daar veel tijd aan kwijt, terwijl vaak niet heel duidelijk is wat hier mee gedaan wordt. Gebiedsorganen hebben moeite om selectief te zijn en zijn regelmatig ontevreden over de impact van hun adviezen. Veel adviezen vragen ook vaak om specifieke kennis van zaken die niet direct beschikbaar is binnen de gebiedsorganen.

In de loop van de bestuursperiode is er verbetering in de snelheid van afhandeling van de adviezen, maar de tevredenheid over de impact van de adviezen blijft beperkt. 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, blijkt dat regelmatig wel een positief gevolg te hebben. Sommige gebiedsorganen weten op deze manier concrete zaken voor hun wijk of gebied voor elkaar te krijgen. De ervaring van gebiedsvertegenwoordigers in combinatie met het samenspel met de wijkmanager speelt hierbij een belangrijke rol. Op het moment dat ervaring minder aanwezig is of het ook voor wijkmanagers moeilijk is een voet tussen de deur te krijgen, kunnen politieke lijntjes een verschil maken. Dit is erg afhankelijk van het netwerk van betrokkenen en was niet de insteek van het model (gezien juist de inzet op het minder politiek maken van de gebiedsorganen). Verschillen in politieke netwerken verklaren dan ook de relatief grote verschillen in effectiviteit tussen gebieden en gebiedsvertegenwoordigers.

4.2 Het faciliteren en toekennen van bewonersinitiatieven

Bij deze functie zien we veel verschillen tussen gebiedsorganen hoe deze wordt ingevuld. Sommige organen weten deze rol met verve in te vullen en slagen erin hun wijk of gebied ook daadwerkelijk te mobiliseren. In deze gebieden wordt deze vorm van bewonersparticipatie dan ook nadrukkelijk toegejuicht en zijn budgetten soms gedurende het jaar al uitgeput. In andere gebieden hebben gebiedsorganen meer moeite om bewoners te bereiken en te verleiden om initiatieven te ondernemen. Dit heeft enerzijds te maken met kennis, kunde en ervaring, maar ook met de bestaande netwerken in het gebied/wijk en hoe gebiedsorganen daarop zijn aangehaakt. 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 gebiedsvertegenwoordigers lastig om het voortouw te nemen en andere bewoners dan de *'usual suspects'* te bereiken. Gebiedsvertegenwoordigers blijven vaak goedwillende amateurs die samen met de gebiedsorganisatie de buurt proberen te bereiken.

Ten aanzien van de toekenning van budget aan bewonersinitiatieven zien we eveneens een palet aan werkwijzen. In de uitoefening van

deze functie speelt de wijknetwerker en wijkmanagers een belangrijke rol. In de praktijk krijgen bewoners namelijk vooral te maken met de wijknetwerkers, wijkmanagers en Opzoomermee bij het aanvragen van fondsen voor hun plannen. De uiteindelijke beslissing ligt wel bij het gebiedsorgaan, maar het advies van ambtenaren wordt vaak gevolgd. In sommige gebieden is de toekenning van budget aan bewonersinitiatieven een meer interactief proces tot het laatste moment, waarbij individuele leden van gebiedsorganen een grotere rol spelen. Dit kan soms tot wrevel bij bewoners leiden op het moment dat in het openbaar uitvoerig over hun specifieke initiatief wordt beraadslaagd. In een eerder tussenrapport concludeerden wij dan ook dat het wellicht beter is om de gebiedsorganen wel de kaders te laten stellen voor initiatieven maar de zakelijke afdoening bij de gebiedsorganisatie neer te leggen.

4.3 Het organiseren 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 leken hier in het algemeen nog het meest werk van te maken en daardoor ook de meeste resultaten te boeken. Gebiedscommissies hebben in een aantal gevallen moeite gehad 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 geweest of gesteld 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 hebben we gezien 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. Maar ook omdat hier nadrukkelijk een zekere spanning waargenomen kan worden tussen de meer representatieve vorm van

democratie (waarbij de gebiedsvertegenwoordigers hun wijk of gebied vertegenwoordigen) en de meer participatieve vorm (waarbij het gebied zelf moet kunnen meepraten).

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.

4.4 Het verbinden van de Rotterdammer en het bestuur

Deze functie van de gebiedsbesturen wordt beperkt waargemaakt.

We zien dat veel gebiedsbesturen – net zo goed als andere democratisch gekozen organen – moeite hebben een brede groep bewoners te bereiken. Uit het bewonersonderzoek en het wijkprofiel bleek dat het gros van de bewoners slecht op de hoogte is van het (huidige) bestuursmodel en nauwelijks rechtstreeks met een gebiedsorgaan te maken heeft gehad. 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 al investeren zij zelf in een aantal gevallen wel veel in contacten met hun bewoners. Wat betreft de bekendheid en het contact met de gebiedsorganen scoren de buitengebieden significant hoger dan de andere gebieden. Het algemene beeld is dus dat de gemiddelde bewoner weinig bekend is met het gebiedsorgaan in de wijk of het gebied. Desondanks zien we in de periode 2018-2022 wel een andere groep die betrokken raakt in het gebiedsorgaan en ook andere netwerken meebrengt. We zien allereerst dat door loting een zeer diverse groep Rotterdammers met een eigen unieke achterban inderdaad in de gelegenheid is gesteld om een vertegenwoordigende rol te spelen. We hebben bij deze groep – mits ze aangehaakt bleven

want het verloop was in de wijkcomités hoger dan in de andere gebiedsorganen – een steile leercurve gezien. Daarnaast kijken ze vanuit een ander perspectief naar maatschappelijke problemen, wat de mogelijkheden tot het vinden van oplossingen kan vergroten. Tegelijkertijd heeft een deel van deze groep dermate weinig politiek-bestuurlijke vaardigheden, netwerk in de wijk en/of kennis van zaken dat de ambtelijke ondersteuning in feite namens deze vertegenwoordigers het eigenlijke werk doet. We concluderen dan ook dat enkel loting niet leidt tot een stabiele basis voor vertegenwoordiging en beter gericht, tijdelijk en thematisch ingezet kan worden.

Daarnaast zijn door persoonlijke verkiezingen, Rotterdammers met een breed netwerk in de wijk, maar niet politiek actief, in de gebiedsorganen terecht gekomen. Een minder partij gedreven invulling van het gebiedsorgaan is in de periode 2018-2022 duidelijker van de grond gekomen en maakt de dynamiek in de gebiedsorganen rijker en levendiger. Enerzijds is een deel van de gekozenen ervaren als bestuurder of bekend in de wijk als vrijwilliger. Zij hebben vaak een groot netwerk en de nodige 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 soms problematisch gebleken omdat het eigenlijke werk in een aantal gevallen op de schouders van een te beperkt aantal mensen terecht kwam. Daar komt bij dat door de wisseling van de leden gedurende de bestuursperiode de continuïteit soms in het geding kwam. Kortom, het systeem van persoonlijke verkiezing heeft tot betrokkenheid en mobilisatie van andere Rotterdammers geleid, maar vraagt wel om de nodige aandacht voor continuïteit en training.

Ook 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 de kracht van nabijheid en lokale verankering, hoewel dit niet direct

zichtbaar naar voren komt in de bewonersonderzoeken. Tegelijk hebben we ook het gemis aan slagkracht op diverse plekken gezien, deels vanwege de kleinere 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’ maar eerder tot bestuurlijke drukte en fragmentatie.

4.5 Het formuleren van de agenda van de wijk en toezien op 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. Toch is de sturende werking van dit instrument heel beperkt gebleken. Gebiedsorganen zien dit instrument in een aantal gevallen ook niet als ‘van hen’ omdat hun rol bij het opstellen van de wijkagenda klein was. De aandachtspunten voor de wijkagenda werden onder hoge druk in de eerste maanden opgesteld, waarna er weinig meer mee gedaan werd. Aangezien nieuwe leden zich nog aan het oriënteren waren, is de sturing van ondersteunende ambtenaren bij het opstellen van de wijkagenda soms aanzienlijk geweest. Ook zien we het terug in de genoemde tijdsbesteding van gebiedsvertegenwoordigers: aan deze functie werd relatief weinig tijd besteed.

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. Daar waar dat gebeurde, nam de focus vaak wel toe en kreeg de agenda meer sturend vermogen.

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 niet actief mee bemoeien. Daarmee is veel potentie van dit in beginsel krachtige idee verloren gegaan. In de nieuwe plannen komt dit idee terug en zijn de voorwaarden voor succes beter ingevuld.



5 Het functioneren van het bestuursmodel: vijf kernbevindingen

Het functioneren van het bestuursmodel in de jaren 2018 tot en met 2022 vatten we samen in vijf kernbevindingen, waarmee we de sterke en zwakke punten van het bestuursmodel bij elkaar brengen.

1. Gebiedsorganen konden vanwege hun relatief zwakke positie de verwachtingen van actieve inwoners en gebiedsvertegenwoordigers om daadwerkelijk het verschil in de wijk te maken niet waarmaken.
2. Alle betrokken organen maakten uiteindelijk slechts kleine stapjes om de stedelijke agenda en de stedelijke uitvoeringsmachine daadwerkelijk wijkgericht te maken.
3. Gebiedsorganen slaagden er maar gedeeltelijk in om tot krachtige combinaties te komen van representatieve en participatieve vormen van democratie.
4. Het samenspel tussen de representatieve democratie op het niveau van de stad (lees: de gemeenteraad) en van de wijken en gebieden, was weinig effectief.
5. Er werden duidelijke verschillen zichtbaar tussen gebiedsorganen onderling, waarbij het informele proces en de inzet van personen in een aantal gevallen tot meer succes leidde.

5.1 Waarom het bestuursmodel haar belofte slechts deels kon waarmaken?

Het beeld rijst van een bestuursmodel waarbij het glas op zijn hoogst half vol is. Om te verklaren dat dit eindoordeel niet positiever uitvalt, is het belangrijk om in te gaan op een zestal randvoorwaarden of condities waarbinnen de gebiedsorganen functioneerden.

5.1.1. De schaduw van het verleden en uiteenlopende verwachtingen

Zeker bij gebiedsvertegenwoordigers die al wat langer meedraaien zien we dat er met een zekere nostalgie wordt teruggeblikt naar

voorgaande perioden. Ten tijde van de deelgemeenten hadden de gebieden hun eigen budget, apparaat en mandaat. Hoewel dit (in ieder geval voor een aanzienlijke periode) een gepasseerd station is, hebben oudgedienden dit model onbewust of bewust nog als referentiekader. Maar ook voor de groep gebiedsvertegenwoordigers die later betrokken is geraakt, is er een gevoel van ontevredenheid en onduidelijkheid over hun mandaat. Zij zijn immers gekozen als vertegenwoordiger voor hun wijk of gebied. Dit schept de verwachting dat zij ook direct invloed moeten kunnen hebben op plannen en projecten die het gebied raken. En daar worden zij ook op aangesproken door bewoners. De praktijk leert dat de directe invloed beperkt is.

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 en wijken zouden aanjagen. Op onderdelen lukt dit, maar regelmatig ook niet of valt de oogst tegen. Hier lopen de verwachtingen ook duidelijk uiteen tussen gebiedsvertegenwoordigers en bestuurders/ambtenaren op stadsniveau. De vraag is ook of het van gebiedsvertegenwoordigers die weinig ervaring hebben, laat staan geloot zijn, verwacht mag worden dat zij participatieprocessen organiseren. Zeker als hier relatief weinig tijd voor is in het reageren op gevraagde adviezen bijvoorbeeld.

Het gevolg is wel dat binnen de stedelijke organisatie de gebiedsorganen daarom niet als cruciaal gezien worden 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 de gebieden te doen. In een aantal gevallen lijkt de stedelijke organisatie ook niet echt geïnteresseerd te zijn in wat de gebieden van hun voornemens vinden en heeft participatie geen doorwerking en impact.

De gebiedsorganen 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 democratisch 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 die in de vorige periode lid van de gebiedscommissie waren of zelfs daarvoor nog ten tijde van de deelgemeente. Maar ook bij de wijkraden is dat – zeker naarmate de tijd vordert – ook regelmatig 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.

Volgens betrokkenen zijn er dus over en weer verkeerde verwachtingen geschapt. 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 (zeker op het eerste gezicht) de zoveelste uitkleding van het model: wel een mandaat van kiezers maar geen instrumenten om dat te vertalen naar impact op de wijk.

5.1.2 De gebrekkige mogelijkheden om medewerking af te dwingen

Het overgrote merendeel van de leden van de gebiedsorganen is kritisch op de invloed van het eigen orgaan op het stadsbestuur. Het beeld rijst dat gebiedsorganen te vrijblijvend benaderd konden worden voor adviezen, maar dat het onduidelijk is hoe zij nu impact kunnen hebben. Ze ervaren dat het stadsbestuur hun adviezen onvoldoende serieus neemt of daadwerkelijk iets met hun werk doet. Daarnaast zijn ze vaak onvoldoende en tijdig op de hoogte van relevante ontwikkelingen in hun buurt of wijk om daarop in te kunnen spelen. Ze voelen zich in hun functioneren sterk afhankelijk van de gebiedsorganisatie en de grillen van het gemeentelijk apparaat of het stadsbestuur. Nu is de interactie met de clusters in de loop van de periode zeker verbeterd (zie verderop), maar kunnen gebiedsvertegenwoordigers zelf weinig sturen. Er is weinig ingeregeld om samenwerking, laat staan medewerking, aan te wakkeren dan wel af te dwingen.

5.1.3 Ondersteuning en professionaliteit

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 positief over de kwaliteit van de ondersteuning). En de ambtenaren in de gebieden geven zelf ook aan dat het lastig is om binnen de beschikbare tijd 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, werd vaak node gemist.

Een aanzienlijk deel van de gebiedsambtenaren is 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.

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.

5.1.4 Samenspel gebiedsorgaan en clusters

De wisselwerking tussen de clusters en de gebiedsorganen wordt over het algemeen matig gewaardeerd, hoewel daar wel verbetering in is te zien. Het hangt hierbij ook sterk af van de vraag over welk cluster men spreekt. De voornaamste oorzaken van de nog matige wisselwerking is enerzijds een vermeend gebrek aan responsiviteit van de clusters. Anderzijds een anderzijds een gebrek aan competenties en capaciteiten van de gebiedsorganen en een ervaren gebrek aan urgentie/noodzaak om de gebiedsorganen (tijdig) te betrekken bij zaken die hen raken.

5.1.5 Samenspel raad en gebieds-/wijkvertegenwoordiging

Breed gedeeld is de frustratie over de houding van college en raad ten aanzien van de gebiedsorganen. Hoewel daar verbetering in lijkt te komen, voelen gebiedsorganen zich vaak niet gezien, laat staan serieus genomen als volwaardige gesprekspartner. Enkele ongelukkige incidenten (bijvoorbeeld een op het laatste moment afgezegde ontmoeting) dragen sterk bij aan dat beeld.

Hierbij wringt dat er, zoals verschillende betrokkenen aangeven, feitelijk niks geregeld was over hoe de interactie tussen raad en gebiedsorganen te structureren en te faciliteren. Het gegeven dat raadsleden overvolle agenda's hebben en ook overvraagd lijken te worden vergroot de impact daarvan. Raadsleden – een paar uitzonderingen daargelaten – hebben moeite om uit zichzelf de gebieden op te zoeken.

5.1.6 Zonder positie toch invloed – lobby en politiek

Omdat de weg vanuit het gebiedsorgaan naar de clusters van de stedelijke organisatie 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 en bestuurders in hun wiek geschoten zijn.

Wat we dan dus zien is dat gebiedsorganen die zich niet voldoende erkend voelen of weinig mogelijkheden ervaren of krijgen om een impactvolle dialoog te voeren met beleidsmakers en bestuurders andere wegen gaan bewandelen om zich gehoord te voelen. Ze boren hun lijntjes binnen de politiek aan of ze zoeken de media op. En vaak beide tegelijk. Dit komt de relatie tussen gebiedsbestuur en stadsbestuur enerzijds en gemeentelijk apparaat anderzijds niet ten goede. Tegelijkertijd is deze toevlucht heel begrijpelijk vanuit de positie waarin het gebiedsorgaan zich bevindt. Als zij niet (snel genoeg) via de weg van overleg en afstemming hun zin krijgen, grijpen zij naar het arsenaal van lobby en beïnvloeding. De partners met wie zij tot dan toe in gesprek zijn, zien dat niet zelden als ongewenst of zelfs als onbehoorlijk. En zo ontstaat er gemakkelijk een meer conflictgerichte dynamiek waarbij er – ook vanwege de beeldvorming over en weer – eerder verliezers aan beide kanten ontstaan dan winnaars.

5.2 Het bestuursmodel als strijdtoneel

Bij een gezonde democratie hoort strijd. Immers gaat democratie over het maken van keuzen en is het een vorm om conflicten die daarmee gepaard gaan hanteerbaar te maken. Tegelijkertijd zien we in de context van het Rotterdamse bestuursmodel veel strijd die niet erg productief was.

Het bestuursmodel was het decor van veel positiestrijd. De gebiedsorganen waren op veel punten niet tevreden met hun mogelijkheden om de stedelijke machinerie bij te sturen. In een aantal gevallen gingen ze daarover de strijd aan en kaartten zij ook hun tekortschietende positie aan. De strijd was dus niet alleen inhoudelijk van aard, maar ging ook met grote regelmaat over posities, over erkenning en invloed.

Daarbij valt nog iets op. De inhoudelijke strijd had in veel gevallen vooral te maken met een botsing tussen het stedelijke en het lokale belang. Op het niveau van wijk en gebied was het in veel gevallen niet zozeer een probleem om tot een gedeeld standpunt te komen over wat er binnen wijk of gebied zou moeten prevaleren. De strijd ontstond omdat beelden en ambities verschilden tussen het stedelijke niveau en het lokale. En omdat het moeilijk bleek om de belangen van het grotere geheel af te stemmen op de wensen van het kleinere geheel. Op beide niveaus werd en wordt vanuit een eigen referentiekader naar vraagstukken gekeken, verschillen afwegingskaders en logica's en verschillen daarom ook prioriteiten en belangen.



Opvallend is dat het bestuursmodel juist op dit cruciale snijvlak tussen het kleinere en het grotere verband, waar dus veel van de inhoudelijke strijd plaatsvindt, weinig voorzieningen heeft die deze strijd in goede banen kunnen leiden en ertoe kunnen bijdragen dat dit conflict hanteerbaar wordt gemaakt.

Ook zien we dat – mede door een gebrek aan rechtstreekse en informele interactie tussen raad en gebiedsorganen – deze inhoudelijke strijd vaak overschaduwd door bijkomende strijdpunten. Vanuit het stadhuis (college, raad) was vaak het idee dat de gebiedsorganen vooral politiek bedreven en gericht waren op het vergroten van hun invloed, terwijl ze daar bewust niet voor bedoeld waren. Vanuit de gebiedsorganen was vaak de overtuiging dat zij hun zin niet kregen omdat zij binnen hun beperkte mogelijkheden onvoldoende vuist konden maken. Deze beeldenstrijd – van verongelijkte gebiedsorganen versus hautaine stadsbestuurders – overschaduwde regelmatig de inhoudelijke strijd en maakte het inhoudelijk conflict nog moeilijker op te lossen.

5.3 De permanente tijdelijkheid van de wijkdemocratie

Er is nog iets wat meegewogen moet worden bij het beoordelen van het bestuursmodel. Dat is het feit dat het bestuursmodel permanent last heeft van haar verleden en van de (dreiging van de) toekomst. Elke vier jaar wordt het bestuursmodel tegen het licht gehouden en aangepast. Dat gebeurde in 2014 en in 2018, en in 2022 wordt opnieuw een nieuw model ingevoerd.

Eenzijds betekent dit dat betrokkenen de gang van zaken steeds plaatsen in het perspectief van de evolutie van het bestuursmodel. Gebiedsvertegenwoordigers zien de huidige structuur als een verslechtering van de voorgaande en schetsen veelvuldig het beeld dat de positie van de gebieden achteruitboert (terwijl het stedelijke discours precies tegengesteld is). Anderzijds betekent het ook dat betrokkenen na drie jaar alweer voorsorteren op een nieuwe werkelijkheid, een deel van hun tijd besteden aan het proberen mede vorm te geven van een nieuw model en soms al gedeeltelijk hun motivatie verliezen om er nog wat van te maken (omdat zij het nieuwe model zien als de volgende versoering van de gebiedsdemocratie).

Deze permanente tijdelijkheid maakt dat er ook een bijna voortdurende strijd is over “het model”. Enerzijds voeren betrokkenen nog lang na de invoering van een vernieuwd model strijd over keuzes die in hun ogen verkeerd zijn geweest. Naarmate de periode vordert verschuift het strijdtoneel en gaat de strijd over het model wat in de steigers staat. In de door ons onderzochte periode betekende dit dat er ruim een jaar voordat het model ‘afliep’, al strijd was over het nieuwe model. Het is jammer dat op deze wijze veel energie niet besteed wordt aan de inhoud, maar aan de vorm.

Tegelijkertijd zorgt deze tijdelijkheid er ook voor dat er weinig institutioneel geheugen wordt opgebouwd. Veel gebiedsvertegenwoordigers zijn nieuw en hebben dus weinig kennis van zaken. Anderen hebben dat wel, maar hebben daar soms ook last van omdat ze binnen een model hebben gewerkt waarin er meer mogelijkheden waren tot beïnvloeding. Dat leidt gemakkelijk tot een zekere nostalgie, waarbij het heden wordt vergeleken met het verleden. Dat versterkt het beeld van een glas dat slechts half vol is.

6 Naar een lokale democratie als constructief strijdtoneel

In de vorige hoofdstukken hebben we geconcludeerd dat de lokale democratie tussen 2018-2022 niet in de mate die beoogd was is versterkt met de introductie van de aangepaste gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités. De belangrijkste reden hiervoor is de asymmetrische machtsrelatie tussen de gebieds- en wijkorganen enerzijds en de centrale bestuurs- en beleidsorganen anderzijds. In het model is sinds 2018 geen structurele wijziging doorgevoerd die deze relatie meer in balans heeft gebracht. Scherp gesteld, waar op centraal niveau vooral vrijblijvende ambities worden uitgesproken, is op decentraal niveau het model met de gebiedscommissies op de schop gegooid en ontbeerden de nieuwe organen (wijkraden en -comités) nog meer dan de gebiedscommissies slagkracht om impact te genereren.

Deze herstart heeft – zeker vergeleken met de eerdere herstart in 2014 met de opheffing van de deelgemeenten – in eerste instantie tot een verdere versplintering van de machtspositie van de gebieds- en wijkorganen geleid en daarmee hun impact verminderd. Echter, door deze organen meer op wijkniveau te organiseren is het bestuur wel iets dichterbij de Rotterdammer gebracht. Juist die verschuiving naar ‘burgernabijheid’ sluit naadloos aan bij de ambities van het Rotterdamse bestuur. Het is een verschuiving die in 2022 verder kracht wordt bijgezet met de installatie van 39 wijkraden. Tegelijkertijd kan dit alleen werken als alle betrokkenen alles op alles zetten om de interactie van ‘klein binnen groot’ tot een succes te maken.

In dit slothoofdstuk blikken we vooruit naar de invoering van het nieuwe bestuursmodel in 2022. We geven daarbij een aantal aandachtspunten mee, die onzes inziens van belang zijn om de slagingskansen van het nieuwe model per 2022 te vergroten.

6.1 Kansen en bedreigingen in het nieuwe bestuursmodel

Als het gaat over het nieuwe bestuursmodel dan zien we een aantal kansen en bedreigingen. Het is belangrijk om daar bewust van te zijn als het model verder wordt gedetailleerd en ingevoerd in de komende maanden en jaren. Enerzijds zijn er zeker kansen. Al geldt voor al deze kansen dat ze niet automatisch zullen worden verzilverd en er oplettendheid nodig is om te zorgen dat deze kansen daadwerkelijk materialiseren.

6.1.1 Weet de gemeentelijke organisatie de wijkdemocratie beter te faciliteren?

Een belangrijke kans heeft te maken met de voortvarendheid waarmee op dit moment gewerkt wordt aan de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie om daadwerkelijk meer wijkgericht en responsief te kunnen sturen en werken. Hoewel dit zeker niet de eerste keer is dat gepoogd wordt de gemeentelijke organisatie meer wijkgericht in te richten, is de poging deze keer wel voortvarend en serieus ter hand genomen en wordt er niet alleen gesleuteld aan het bestuursmodel maar ook aan de inrichting en sturing van de organisatie (via het programma Werken aan Stad en Wijk). Ook lijkt het erop dat er een meer positieve grondhouding binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig is ten aanzien van de wijk als organisatieschaal dan lange tijd het geval is.

Uit onze evaluatie blijkt overduidelijk dat de gemeentelijke organisatie en de wijze waarop deze is ingericht en functioneert, het bestuursmodel moet kunnen faciliteren. Als dat niet het geval is (en de afgelopen periode was dat zeker nog niet voldoende het geval), is het bestuursmodel gedoemd te falen. De gemeentelijke organisatie zal nog een stevige ontwikkeling door moeten maken om te kunnen balanceren tussen concernsturing op stedelijke opgaven en bewonerssturing op wijkopgaven. Het inrichten van de organisatie om dit goed en gelijktijdig te faciliteren, zonder dat de ene de andere vorm van sturing verdringt en uitdooft, zal nog heel wat tijd en puzzelwerk vergen en vergt een ontwikkeling naar meer tweebenigheid.

Maar de ontwikkeling is wel degelijk perspectiefrijk. Tegelijkertijd is het belangrijk om hier te benadrukken dat het nieuwe model niet in de eerste plaats bedoeld is om de gemeentelijke organisatie te veranderen, maar om de wijkdemocratie beter te laten functioneren. Er mag geen doelverschuiving ontstaan. Het gaat primair om de wijk die meer zeggenschap moet krijgen, en secundair om het neerzetten van een organisatie die dat moet kunnen accommoderen.

6.1.2 Kan het nieuwe model 'Wijk aan Zet' worden aangegrepen om weeffouten aan te pakken?

Een tweede kans heeft te maken met de versimpeling van de lokale democratie door in alle wijken wijkraden te installeren. In zekere zin lijkt het de volgende herstart te zijn van het bestuursmodel. Hoewel daar ook zeker nadelen aan kleven en het sowieso problematisch is dat er in Rotterdam weinig ruimte lijkt te bestaan om een aanpak gaandeweg door te ontwikkelen en de kinderziekten weg te poetsen, biedt het nieuwe model ook kansen omdat een aantal gevoelige hangijzers in het nieuwe model zijn verdwenen. We noemen slechts het opheffen van de gebiedscommissies (die lange tijd veel moeite hadden met het accepteren van hun veranderde positie) en het doorbreken van de partijpolitieke representatie in de wijkraden. Er is nieuw elan nodig om het bestuursmodel tot een succes te maken en een houding dat 'het vroeger beter was' helpt daar niet bij.

Tegelijkertijd is het frame van de 'Wijk aan zet' ook wat misleidend, aangezien de stad op tal van thema's aan zet zal willen zijn en blijven. Of de wijk daadwerkelijk aan zet zal komen, zal met name af te lezen zijn in situaties waarbij de belangen tussen stad en wijk duidelijk botsen. Wanneer worden die conflicten beslecht in het voordeel van de stad en wanneer in het voordeel van de wijk? Kunnen alle betrokkenen hierbij tot een gedeeld begrip komen van datgene wat door "de wijk" wordt bepaald en datgene wat "de stad" bepaalt? Of blijft dat een bron van meningsverschil en daarmee van frustratie en strijd? En lukt het betrokken partijen uiteindelijk tot een uitkomst te komen waarbij beide belangen en perspectieven goed tot hun recht komen?

6.1.3 Heeft de raad voldoende oog voor de wijk?

Het nieuwe model kent daarmee ook bedreigingen. Deze hebben allereerst te maken met het commitment vanuit de gemeenteraad voor het nieuwe bestuursmodel en de onzekerheid over de bestuurlijke agenda van het nieuwe college. Het politieke draagvlak voor de wijzigingen die in 2021 zijn doorgevoerd, is niet heel robuust. Bij een deel van de raad merken we een zekere desinteresse als het gaat om de vormgeving van de decentrale democratie. Het is van groot belang dat de nieuwe gemeenteraad en zeker ook de partijen die gezamenlijk een coalitie gaan vormen, zich wel committeren aan het model zoals nu is vastgesteld en hun eigen primaat niet overschatten. Het is cruciaal dat zij de wijkraden daadwerkelijk serieus nemen en daadwerkelijk zien als hun partner in de wijk. Wijkraden en gemeenteraad vormen gezamenlijk de representatieve democratie. Natuurlijk is daarin sprake van verschil in positie en rol. Maar voor een goed samenspel is het vooral belangrijk dat beiden opereren vanuit het perspectief van complementariteit en elkaar weten te vinden en serieus nemen. Zowel gemeenteraad als wijkraden zoeken, ieder op hun eigen niveau, het beste voor de stad.

Tegelijkertijd is er een aanzienlijk risico dat raadsleden er weinig tijd of prioriteit aan geven om de dialoog met de wijkraden aan te gaan. Kortom, het is erg van belang dat de interface tussen wijkraad en gemeenteraad institutioneel verankerd wordt zonder dat hierbij de ruimte voor een goede dialoog wordt beperkt door het te formalistisch te maken. Vanuit het stadsbestuur gezien is de idee van adoptiewethouders die elke een aantal wijken onder hun hoede krijgen interessant en een aanvullend aanknopingspunt om de dialoog tussen 'stad' en 'wijk' verder te verbeteren. Ook hier geldt dat er de nodige scepsis heerst of dit daadwerkelijk en betekenisvol gestalte gaat krijgen.

6.1.4 Te veel dialoog, te weinig strijd?

Een tweede bedreiging heeft te maken met de keuze die het nieuwe model maakt om vooral te investeren in de kracht van dialoog en gezamenlijkheid. Met het afschaffen van de deelgemeenten zette

Rotterdam een dikke streep door het bestaan van decentrale besturen met substantiële eigen bevoegdheden. De opeenvolgende modellen kenden steeds minder eigen bevoegdheden toe aan de gebiedsgerichte organen. Dat is in 'Wijk aan Zet' niet anders. Het model is in sterke mate gebaseerd op het principe van dialoog. Het is begrijpelijk en nastrevenswaardig om de kracht van een democratisch model te zoeken in de kwaliteit van deliberatie, van een constructieve dialoog, maar een democratisch systeem kan ook niet zonder 'hard controls' en 'checks and balances'. Niet om daarin te verzanden of om daar direct in eerste instantie naar te grijpen, maar om daarmee recht te doen aan het feit dat democratie altijd gaat om het beslechten van conflicterende belangen en zeker in een situatie waarin een 'sterke' stad gemakkelijk de 'kleine' wijk kan overvleugelen. Het is daarom belangrijk dat de wijk ook middelen heeft om dit conflict aan te kunnen gaan. Hoewel er een escalatielijn naar de gemeenteraad is gecreëerd, staat of valt het succes van de nieuwe wijkraden vooral ook met de bereidheid om er samen uit te komen. Die bereidheid moet er dan ook wel zijn. Anders wordt ook het nieuwe bestuursmodel uiteindelijk het slachtoffer van verwachtingen die niet waargemaakt worden.



6.1.5 Zijn de gekozen bewoners in staat om de belangen van hun wijk te vertegenwoordigen?

Een derde bedreiging heeft te maken met de capaciteit van bewoners die zich gaan inzetten in de nieuwe wijkraden. Met de afschaffing van partijpolitieke representatie gaat er gedeeltelijk ook politieke scholing, ervaring en netwerk verloren dat de slagkracht van wijkraden kan inboeten. We hebben afgelopen periode gezien dat er andere bewoners betrokken raken in de wijkdemocratie dan voorheen op basis van het loslaten van enkel partijgebonden verkiesbaarheid. Dit is enerzijds verfrissend gebleken. Anderzijds riep het dikwijls vraagstukken op over competenties, ervaring, netwerken en verwachtingen. Belangrijk voor de nieuwe wijkraden is dat zij de ruimte en ondersteuning krijgen om zich te ontwikkelen als vertegenwoordigers en dat zij ook onderling een team kunnen vormen.

6.2 Gezamenlijk leren in het nieuwe bestuursmodel

Het is een misvatting om te denken dat met 'Wijk aan Zet' alle problemen opgelost moeten zijn. Democratie is altijd *werk in uitvoering*. Ook het nieuwe model. Belangrijk is om ook 'Wijk aan Zet' goed te monitoren en te blijven zoeken hoe dit gaandeweg verbeterd en verfijnd kan worden, in goed georganiseerde samenspraak met betrokkenen. In dit opzicht is het aan te raden met een klankbordgroep verder te werken zoals die ook heeft bestaan tijdens de afgelopen lerende evaluatie. Tevens zou voorkomen moeten worden dat over vier jaar het model weer grondig op de schop genomen wordt, waarbij dan opnieuw veel van wat is opgebouwd verloren gaat. Wat dat betreft heeft het gaandeweg aanscherpen en fijn slijpen van het model de voorkeur boven een meer schoksgewijze vierjaarlijkse herziening.

Gebiedsvertegenwoordigers zullen in de komende bestuursperiode opnieuw moeten zoeken naar krachtige combinaties van horizontale werkwijzen, waarbij ze zoeken naar steun in de wijk, in het wijknetwerk en bij elkaar (bijvoorbeeld via het nieuwe digitale platform) en verticale werkwijzen waarbij ze met de organisatie en het bestuur moeten schakelen om zaken voor elkaar te krijgen. Dit is een precaire aangelegenheid. Het vraagt om een zorgvuldige, zorgzame en geduldige aanpak.

Uiteindelijk vraagt het nieuwe bestuursmodel van de Rotterdamse bestuurders zelfbeheersing en bescheidenheid. Bescheidenheid om daadwerkelijk de wijk ruimte te geven om met een eigen agenda, substantiële wijkplannen en een robuust wijkakkoord te kunnen komen. Om daadwerkelijk ruimte te geven aan het 'kleine' binnen het 'grote' verband. Bescheidenheid om ook de organisatie ruimte te geven om hier serieus tijd en aandacht voor te kunnen organiseren en hier iets moois van te maken, zonder dat alle aandacht opgeslorpt wordt door stedelijke opgaven en collegedoelen. Zeker de formerende partijen zullen dit zich terdege bewust moeten zijn.

Van de gemeenteraad vraagt het nieuwe model een op samenwerkende en ondersteunende rol. Zij hebben straks maar liefst 39 wijkraden als partner. Alleen als de raad daadwerkelijk wil investeren in een serieuze relatie met de wijkraden en ze ook daadwerkelijk serieus neemt en bijspringt waar nodig, kan het nieuwe model slagen. De raad zal haar controlerende taak ten opzichte van de wijkdemocratie voluit serieus moeten nemen en ook met de vuist op tafel moeten slaan als er met de wijkraden een loopje wordt genomen, ook al staat dat misschien de voortvarende realisatie van politiek aantrekkelijke voornemens in de weg. Het vraagt dus om politiek lef en commitment aan de wijkraden.

Tot slot, vraagt het nieuwe model ook om bescheidenheid en responsiviteit van de clusters. Terecht wordt veel waarde gehecht aan het meer ontvankelijk en responsiever inrichten van de clusters, als belangrijk element in het versterken van de lokale democratie. En dat heeft de nodige voeten in de aarde. Tegelijkertijd schuilt daar ook een gevaar in. Het responsiever maken van een gemeentelijke organisatie kan gemakkelijk vanuit een ambtelijke logica gezien worden als de snelste route naar een meer wijkgericht bestuur. Toch is dat niet automatisch ook een recept voor een meer democratisch bestel. Sterker nog, het kan het in essentie politieke van de wijkdemocratie ook gemakkelijk uit het oog verliezen.

Soms lijkt het erop dat men denkt een dat een niet zo goed functionerende democratie gecompenseerd kan worden met een meer responsieve overheidsorganisatie. Of dat een responsieve overheidsorganisatie zelf wel kan ophalen wat er leeft in een wijk. Maar dat is een hardnekkige vergissing. Een goed functionerende wijkvertegenwoordiging behelst een waarde in zichzelf en doet recht aan het inherent politieke karakter van volksvertegenwoordiging. Daarom mag het een nooit worden gezien als compensatie voor het ander.

6.3 Slotbeschouwing: sterker door strijd?

Vijfenzeventig jaar na de installatie van de Rotterdamse wijkraden, worden volgend jaar wederom wijkraden geïnstalleerd. Dit past in het tijdsbeeld waarin de lokale democratie continu wordt heruitgevonden om recht te doen aan de maatschappelijke context. Bovendien is de democratie nooit af. Democratie is ook niet per definitie leuk, gezellig of verrijkend. Het is bedoeld om op een vreedzame wijze conflicten te beslechten. Het is een vorm van strijd, maar dan op een beschaafde manier, via debat en procedures. Daar waar maatschappelijke vraagstukken in complexiteit alleen maar lijken toe te nemen, neemt ook de controverse toe en daarmee dus ook de strijd om belangen. Dat zal ook in wijkraden merkbaar worden. En niet zelden zullen toch stad en wijk tegenover elkaar staan. Of zal er sprake zijn van conflicten binnen een wijk of tussen wijken.


We hebben gezien dat het bestuursmodel in Rotterdam ten doel heeft om de verhouding van 'klein binnen groot' op een goede manier te organiseren. Beiden hebben hun eigen referentiekader, hun eigen agenda en daarmee hun eigen afwegingscriteria. Dat veroorzaakt logischerwijs verschil van inzicht, en in veel gevallen ook wrijving of zelfs conflict.

In de inleiding gaven we aan dat in een steeds groter wordende wereld de behoefte aan betekenisgeving aan de directe omgeving, het nabije, steeds groter wordt. Bestuurlijke entiteiten worden steeds groter en krijgen ook steeds meer opgaven op hun bord. Om vervreemding tegen te gaan en legitimiteit te organiseren, is het van groot belang om het schaalniveau waar burgers zich mee kunnen associëren serieus

te nemen. Of dat nu een dorpsraad is binnen een samenvoegingsgemeente of een wijkraad in een grote stad. Dat is een vorm van multi-level democratie waarbij het conflict dat geaccommodeerd moet worden enerzijds betrekking heeft op botsende belangen *binnen* een wijk. Maar veel belangrijker is het conflict dat geaccommodeerd moet worden tussen het 'centrale' en het 'decentrale' niveau. En dus is het van cruciaal belang om juist de interface tussen 'groot' en 'klein' zorgvuldig te organiseren en nauwgezet te onderhouden. Vanwege de machtsongelijkheid is immers de kans groot dat het grote verband de strijd maar al te gemakkelijk in het eigen voordeel beslist, zonder dat het kleine verband zich gekend voelt of gehoord weet. Ook de afgelopen vier jaar geven daar meer dan genoeg illustraties van.

De strijd tussen de wijk en de stad verdient het om op een democratisch verantwoorde en transparante wijze beslecht te worden. Democratie is niet bedoeld om dat conflict weg te moffelen achter een rookgordijn van dialoog, ontmoeting en interactie. Democratie is bedoeld om dat conflict een podium te bieden. Als dat schuurt is dat niet meteen een teken dat er sprake is van "politiek" met een onaangename bijmaak. Het is ook niet direct een teken dat er sprake is van machtsspelletjes of getouwtrek. Het gaat ergens om en daarom zoeken betrokkenen naar middelen om zelf aan het langste eind te trekken. Hoe volwassener een democratisch model, hoe beter het in staat is het conflict te accommoderen. Wat dat betreft geldt wel degelijk: een democratie wordt sterker door strijd. Zeker in een situatie waarin de verhoudingen automatisch scheef en ongelijk zijn maar waarin partijen zichzelf dwingen tot een faire strijd op de inhoud en volgens de regels van de kust.

En getuige van onze bevindingen is die strijd in Rotterdam volop gaande. Als de noodzakelijke randvoorwaarden op orde zijn, kan de invoering van het nieuwe model een mooie stap vormen om deze democratische strijd daadwerkelijk zo te organiseren dat de stad als geheel er sterker door wordt en sterke wijken werken aan hun eigen agenda en aan de agenda van de stad. De grote opgaven waar Rotterdam mee worstelt, hebben dat meer dan nodig.



De strijd tussen de wijk en de stad verdient het om op een democratisch verantwoorde en transparante wijze beslecht te worden.

Fotografie

Jonathan van Rijn

Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)

Burgemeester Oudlaan 50
3062 PA Rotterdam, The Netherlands
T +31 10 408 1111