

EEN KWESTIE VAN KIEZEN

NAAR EEN COMPLEMENTAIRE DEMOCRATIE VOOR ALLE ROTTERDAMMERS



Onderzoeksrapport Evaluatie Bestuurlijk Model Rotterdam 2016

Titel:

Een kwestie van kiezen. Naar een complementaire democratie voor alle Rotterdammers

Auteurs:

Prof. dr. Derk Loorbach (DRIFT/EUR)

Prof. dr. Arwin van Buuren (FSW/EUR)

Frank van Steenberghe (DRIFT/EUR)

Corniel van Leeuwen (FSW /EUR)

Sarah Rach (DRIFT/EUR)

Hans Bil (FSW/EUR)

Karlijn Schipper (DRIFT/EUR)

Prof. mr. dr. Solke Munneke (RUG/FR)

Prof. dr. Martijn van der Steen (FSW/EUR)

Met medewerking van:

Felix Stam (FSW/EUR)

Sophie Buchel (DRIFT/EUR)

Marieke Verhagen (DRIFT/EUR)

Correspondentieadres:

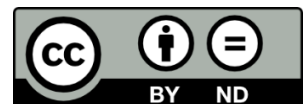
evaluatiebestuursmodel@fsw.eur.nl

Dankwoord:

Wij willen alle respondenten hartelijk bedanken voor alle tijd, geduld en moeite die zij gestoken hebben in het beantwoorden van al onze vragen en hun deelname aan de participatieve sessies.

Datum:

Rotterdam, 24 november 2016



Dit werk is gelicenseerd onder een Creative Commons Naamsvermelding-GeenAfgeleideWerken 3.0 Nederland. Bezoek <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/nl/> om een kopie te zien van de licentie.

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	1
SAMENVATTING	3
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	9
1.1 De Rotterdamse democratie in transitie	9
1.2 Onderzoeksopzet	11
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	14
HOOFDSTUK 2 METHODOLOGIE	18
2.1 Methodologische insteek	18
2.2 Methodologische verantwoording	20
HOOFDSTUK 3 HET BESTUURLIJK MODEL ROTTERDAM 2014+	26
3.1 Aanloop en discussies: transitie van deelgemeente naar gebiedscommissies	26
3.2 Missie en doel van de gebiedscommissie	30
3.3 Inrichting, taken en bevoegdheden van gebiedscommissies	31
3.4 Het bestuurlijk model: oud en nieuw vergeleken	34
INTERMEZZO VERGELIJKING ROTTERDAM, AMSTERDAM EN DEN HAAG	39
HOOFDSTUK 4 DE GEBIEDSCOMMISSIES IN DE PRAKTIJK	43
4.1 Verkiezingen en opstartfase	43
4.2 Resultaten en opvallende gebeurtenissen	47
4.3 Modus operandi van de gebiedscommissies	53
4.4. Percepties op het functioneren van de gebiedscommissies	57
4.5 Synthese gebiedscommissies in de praktijk	69
HOOFDSTUK 5 ROTTERDAMSE BESTUURSMODEL IN DE PRAKTIJK	77
5.1 De gebieden en gebiedscommissies	77
5.2 Het perspectief van de Rotterdamse burger	84
5.3 De diepte in: vier cases in de gebieden ontleed	86
5.4 Synthese	92
INTERMEZZO DEMOCRATISCHE EXPERIMENTEN	94
HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES	98
6.1 Het bestuursmodel onder de loep	98
6.2 Gebiedscommissies: uitgangspunten en praktijk	98
6.3 Het Rotterdamse bestuursmodel: toetsing aan de vijf kernwaarden	103
6.4 Het geheel: meer dan de som der delen?	106
6.5 Het geheel: vereenvoudiging of verrijking?	111
6.6 Een valse start inlopen	112
HOOFDSTUK 7 AANBEVELINGEN	113
7.1 De oogst van twee jaar besturen volgens BMR 14+	113
7.2 Gebiedsgericht werken in de praktijk: een basisprincipe voor beleid	114
7.3 Complementaire democratie: een stip op de horizon	116
7.4 Aan de slag met systematisch experimenteren en leren	117

7.5 Doorontwikkeling van het bestaande model: een levendige gebiedsdemocratie	117
7.6 Een bestuurlijk model voor alle Rotterdammers	124
LITERATUURLIJST	125
BIJLAGEN.....	128
BIJLAGE 1 RESPONDENTENLIJST	129
BIJLAGE 2 SELECTIE & OMSCHRIJVING RESPONDENTEN.....	133
BIJLAGE 3 VRAGENLIJSTEN	136
BIJLAGE 4 OPZET PARTICIPATIEVE SESSIES.....	140

SAMENVATTING

In 2014 stapte de gemeente Rotterdam af van de 14 deelgemeenten als gedecentraliseerde bestuurslagen op gebiedsniveau. Enerzijds omdat het Rijk via een wijziging van de Gemeentewet deze vierde bestuurslaag formeel liet vervallen, anderzijds ook vanuit een groeiende ontevredenheid over het functioneren van de deelgemeenten. Vervolgens installeerde de gemeente 14 gebiedscommissies die een minder formele positie kregen: zij kregen een rol als adviseur en zijn als verlengstuk van het gemeentebestuur een vertegenwoordiger van de stad in het gebied. Deze overgang van deelgemeenten naar gebiedscommissies vatte de gemeente samen onder de noemer: 'meer invloed, minder macht'.

Toetsing aan de Rotterdamse kernwaarden

In dit evaluatieonderzoek, dat heeft plaatsgevonden in de periode mei tot en met november 2016, is diepgravend gekeken naar het functioneren van de gebiedscommissies in hun bredere maatschappelijke en bestuurlijke context. Op basis van tientallen interviews, diverse participatieve sessies en drie enquêtes met direct betrokken gebiedscommissieleden, ambtenaren, politici, professionals en Rotterdammers is een beeld ontstaan van de huidige staat van het bestuurlijke systeem en de lokale democratie in Rotterdam.

De kernvraag van deze evaluatie is: *In hoeverre draagt het huidige bestuursmodel van de gemeente Rotterdam op een legitieme en effectieve wijze bij aan gebiedsgerichte beleidsvorming met nauwe betrokkenheid van de burger?* Hierbij vormen de Rotterdamse kernwaarden een beoordelingskader waar het bestuurlijke model aan zou moeten bijdragen:

- Bestuur dicht bij de burger (burgernabij)
- Vorm en inhoud geven aan de diversiteit van gebieden
- Participatie van Rotterdammers bij beleidsvorming en uitvoering
- Democratische legitimatie
- Een efficiënte en effectieve overheid

Een valse start inlopen

De keuze voor het huidige Rotterdamse bestuursmodel was een moeizaam tot stand gekomen compromis. Daarbij is er door de tijd heen een aantal keuzes gemaakt dat niet altijd even consistent, dan wel gedegen doordacht was. Voor de uiteindelijke invoering is dit compromismodel daarenboven een aantal keren geamendeerd. Dat heeft geleid tot weeffouten in het model van de gebiedscommissies, die zowel van juridische, procedurele als structurele aard zijn. Bovendien werd met de introductie van de gebiedscommissies slechts een deel van het gehele bestuurlijke model gewijzigd en bleef de positionering en werkwijze van de overige delen – college, raad en ambtelijke organisatie – grotendeels intact. Dat heeft afbreuk gedaan aan de effectiviteit van deze structuurwijziging.

De installatie van de gebiedscommissies ging tevens gepaard met een grootschalige reorganisatie binnen de gemeente waarin ambtenaren (meermaals) werden herplaatst en de ambtelijke organisatie van de deelgemeenten werd teruggeplaatst naar de centrale clusters. Veel direct betrokkenen ervaarden deze overgangperiode als chaotisch. Tevens verdween veel capaciteit, netwerken, kennis en kunde met de gebiedsambtenaren de clusters in. Wij constateren dat de installatie van de gebiedscommissies niet los kan worden gezien van deze herschikking van het gehele stedelijk bestuur. Het vormt tezamen een algehele 'reset' van het tot dan toe decentraal georganiseerde bestuursmodel.

Het bestuursmodel in de praktijk

In de praktijk van het stadsbestuur van Rotterdam blijkt dat de gebiedscommissies een aantal functionaliteiten vervullen die een belangrijke toegevoegde waarde (kunnen) hebben voor de stad. Deze functionaliteiten hebben we als volgt getypeerd: aanjager (het mobiliseren en ondersteunen van maatschappelijke initiatieven van onderop),

adviseur (het gevraagd en ongevraagd adviseren over gemeentelijk beleid dat het gebied raakt), spreekbuis (het agenderen van thema's en issues die in de wijk of de buurt leven en die aandacht behoeven), makelaar (het leggen van de verbinding tussen maatschappelijk initiatief in het gebied en het bestuur), waakhond (het richting bestuur escaleren als bij het nemen of uitvoeren van beslissingen de belangen van het gebied ernstig worden geschaad) en scheidsrechter (het bemiddelen bij waardenbotsingen in het gebied).

Tegelijkertijd is hier een drietal belangrijke kanttekeningen bij te maken. Allereerst zien we dat het invullen van deze functionaliteiten lokaal grote verschillen laat zien, dat de invulling vaak niet vanzelf gaat en dat de functionaliteit regelmatig niet het gewenste effect heeft. Dit heeft alles te maken met de context waarbinnen de gebiedscommissies hun werk moeten doen. Deze context wordt niet alleen bepaald door de kwaliteiten en ondersteuning die aanwezig zijn binnen de commissies en gebieden zelf, maar vooral ook met de mate waarin de gebiedscommissies voldoende worden erkend in wat zij doen. We zien dat de andere delen van het bestuursmodel vaak onvoldoende oog hebben voor de toegevoegde waarde van deze functionaliteiten op gebiedsniveau. Daarnaast zien we dat de effectiviteit van deze functionaliteiten in sterke mate afhangt van de rol en houding van de gebiedscommissies zelf, alsmede met de kwaliteiten en vaardigheden van het (politiek-bestuurlijke) netwerk van betrokken personen.

Het Rotterdamse bestuursmodel vertoont in de praktijk veel competitie tussen de samenstellende delen ervan. Ondanks ook goede voorbeelden van vruchtbare samenwerking zien we die competitie nagenoeg overal. Tussen clusters en gebiedsorganisaties. Tussen gebiedscommissies en gemeentebestuur. Tussen gebiedsdirecteuren en voorzitters. En zelfs tussen gebiedscommissieleden en voorzitters. 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 door het optreden in concrete casuïstiek. Dat is deels een gevolg van het feit dat het model nog jong is en zich nog aan het zetten is, het is nog niet gestold. Het is ook een gevolg van het feit dat een deel van de betrokkenen in het nieuwe model – al dan niet bewust – nog handelt volgens de logica van het oude model. Daarnaast is het een gevolg van enkele ingebouwde mechanismen in het nieuwe model: namelijk een duidelijke scheefte in de krachtsverhoudingen, waarin de gebieden een kleine rol tegenover een groot stedelijk apparaat vervullen. In plaats van synergie en complementariteit te zoeken ten opzichte van decentrale behoeften en opgaven, is op het niveau van de stad nog vaak de eigen centrale logica en procesvoering leidend.

Richting vereenvoudiging of verrijking?

Het zal dan ook niet verbazen dat we gedurende het onderzoek stevige verschillen in de beleving en waardering van het bestuursmodel zijn tegen gekomen. Deze weerspiegelen een belangwekkende kloof tussen 'de stad' en 'de gebieden'. Wanneer we de perspectieven op verbetering van het model proberen te ontleden zien we dat er twee richtingen onder de respondenten bestaan die het uiteindelijke oordeel over het bestuursmodel vormgeven. De ene richting is kritisch over het bestuursmodel en acht een vereenvoudiging mogelijk – of zelfs nodig – om dichterbij realisatie van de Rotterdamse kernwaarden te komen. In dit perspectief is de meerwaarde van de gebiedscommissies gering. De andere richting is ook kritisch, maar denkt dat juist een verrijking nodig is om het oorspronkelijke doel te realiseren. De belangrijkste klacht achter het verlangen naar verrijking, is het gebrek aan impact en gezaghebbendheid om vanuit de gebieden de agenda van de stad te beïnvloeden en bij te sturen. Hierdoor kan geen recht worden gedaan aan de gebiedsurgenties die lokaal worden ervaren. Vanuit dat oprechte verlangen is er de legitieme wens om het huidige model te versterken, zonder het verder te compliceren. Juist als men inzet op een gekozen volksvertegenwoordiging als gebiedsdemocratie, moet het gekozen orgaan de verwachtingen waar kunnen maken en gezaghebbend de rollen van een dergelijk orgaan kunnen invullen.

Kiezen voor gebiedsgerichte democratie is politiek

Met het veranderde bestuursmodel heeft een verschuiving plaatsgevonden naar een meer centrale en beleidsmatige invulling van gebiedsgericht werken. Daarbij is de trend dat stedelijk beleid gebiedsgericht wordt uitgevoerd, waarbij het gebiedsgericht werken vaak als een ambtelijke en beleidsmatige opgave wordt gezien. Dit terwijl de gewenste en in de praktijk ook effectieve invulling er één is waarin de agenda en de uitvoering van beleid

wordt bepaald door de opgaven en de kansen zoals die in het gebied en door de Rotterdammer worden ervaren en gearticuleerd. Zo is er een toegenomen conflict en kloof waar te nemen tussen 'de stad' en 'het gebied' wat leidt tot concurrentie en weinig synergie. Ook tussen gebiedscommissies en ambtenaren heerst in een aantal gebieden nog een flink wantrouwen. Tevens ervaart men dat de inkrimping van de bevoegdheden en het mandaat van de gebiedscommissie leidt tot geringere invloed op het stedelijk beleid en een beperkte lokale doorzettingsmacht. Daar staat wel tegenover dat er op het uitgangspunt van samenhangend bestuur wel winst geboekt is, immers: de grotere rol van de centrale stad maakt dat er minder ruimte is voor tegenstrijdige geluiden. Dat heeft voor meer samenhang gezorgd, hoewel men zich af kan vragen of daarmee ook niet de nodige *checks en balances* in het model zijn verdwenen.

Uit onze evaluatie blijkt dus dat de ambtelijke opvatting van stedelijk gebiedsgericht werken dominant lijkt te worden en dat dit ten koste gaat van maatschappelijk initiatief en tegenkracht vanuit het lokale en decentrale niveau. Dit komt naar voren in de frustraties die worden geuit met betrekking tot het niet serieus nemen van participatie en maatschappelijk initiatief, maar is wat ons betreft ook terug te zien in de lage opkomstcijfers en de geringe betrokkenheid van burgers bij beleid in algemene zin. Juist om tegenwicht te bieden aan de centrale beleidslogica en daadwerkelijk ruimte voor opgavengericht handelen en lokaal maatwerk te creëren is een sterke vertegenwoordiging op een schaalniveau lager dan de gehele stad gewenst. Dat ligt besloten in de Rotterdamse kernwaarden, maar past ook bij de maatschappelijke diversiteit in de stad: de verschillen in problemen, behoeften en mogelijkheden tussen verschillende buurten, wijken en gebieden en de wenselijkheid van maatwerk en flexibiliteit vereisen dit. Maar deze keuze is wel degelijk een politieke: het impliceert het daadwerkelijk opgeven van macht en middelen van het centrale representatief democratische bestuur ten gunste van het direct democratische decentrale maatschappelijke proces.

De in de evaluatie geconstateerde functies van de gebiedscommissies zijn, los van de huidige vorm van de gebiedscommissies en hun huidige positie binnen het bestuurlijk model, volgens ons cruciale rollen in een vitale lokale democratie waarin representativiteit en participatie in balans zijn. Burgers dienen immers toegang te kunnen hebben tot besluitvorming, moeten zaken kunnen initiëren en agenderen. Bestuur moet kunnen mediëren, adviseren en aanjagen. En mensen in buurten en wijken met concrete wensen, noden en ambities moeten gezamenlijk een contragewicht kunnen vormen tegen bestuurlijke en ambtelijke processen vanuit de stad (en de belangen die daarachter schuilgaan) zodra deze botsen met de ervaren problemen in de buurt of de wijk. Dit noopt tevens tot controlerende en corrigerende invloed vanuit de gebieden in de richting van de stad. Het is dus van belang dat er in het Rotterdamse model nadrukkelijk sprake blijft van een expliciete en goed werkende decentrale bestuurlijke component: er moet échte democratische vertegenwoordiging van het gebied zijn. Er moet ten slotte wel iets te kiezen zijn als Rotterdammer. Op het moment dat beleid wordt gevormd en uitgevoerd, moet een krachtig, competent platform op gebiedsniveau kunnen dienen als spreekbuis voor het gebied, als facilitator van de gebiedsdemocratie en borger van de belangen van het gebied. Dat borgt dat de agenda van de stad en de uitvoering niet zozeer gebiedsgericht (top-down) maar gebiedsgedreven (bottom-up) tot stand komt.

Gebiedsgericht bestuur: een samenspel van krachten

Onze aanbevelingen richten zich zowel op de wijze waarop de stad complementair bestuurd wordt, als op de vorm en inhoud van het participatieve democratische proces op decentraal niveau. Allereerst doen we de aanbeveling om het participatief democratisch besturen met kracht door te zetten, en daartoe gebiedsvertegenwoordiging als platform, makelaar en partner veel nadrukkelijker in te schakelen en toe te rusten. Gebiedsvertegenwoordiging in een vorm die aansluit bij de kenmerken en dynamiek van een specifiek gebied is in deze opvatting de drijvende kracht achter het articuleren en bewaken van een dynamische, integrale gebiedsagenda. Hiervoor zal in plaats van het versterken van bevoegdheden en adviestaken van de huidige gebiedscommissies meer werk gemaakt moeten worden van de andere functionaliteiten, zoals het bevorderen van maatschappelijk initiatief en het daadwerkelijk in co-creatie betrekken van burgers bij de planvorming op gebiedsniveau. Daarbij horen passende vormen van ondersteuning, honorering, competentieontwikkeling en waardering voor de vertegenwoordigers.

De agenda van de stad moet veel meer dan nu een evenwichtige combinatie zijn van de urgenties van de gebieden en de opgaven van de stad. De opgaven van het gebied, uiteraard binnen de kaders van de stad, moeten leidend zijn voor het bepalen van de stedelijke inzet in de gebieden. Dat impliceert stedelijke kaders die ruimte geven, die zich

beperken tot de hoofdzaken en die uitnodigend zijn naar de gebieden toe om bottom-up te worden ingevuld en uitgewerkt. Dat betekent ook dat de clusters hun werkwijze veel fundamenteeler gebiedsgericht maken. Hierbij kan worden gedacht aan de gebiedsspecifieke inzet van middelen die gekoppeld is aan de opgaven en kenmerken van de gebieden. Op deze manier zijn de clusters meer in staat in te spelen op de opgaven en incidenten die vanuit de gebieden worden geformuleerd en de initiatieven die zich lokaal aandienen en vragen om overheidsparticipatie. Gewenst is een besturingswijze waarin burgers en maatschappelijke actoren meer en meer leidend worden in het benoemen van maatschappelijke opgaven. En waar rondom concrete opgaven een brede verantwoordelijkheid wordt gecreëerd en gezamenlijk aan praktijkoplossingen wordt gewerkt. Het stadsbestuur is in deze besturingswijze in staat daarin mee te bewegen en daarop in te spelen.

Dat betekent ook dat de gebiedsdirecteur en -organisatie hun sterkere positie moeten behouden in het voorbereiden en aansturen op de uitvoering van de gebieds- en wijkplannen (op basis van de gebiedsagenda). En vooral ook dat de ambtelijke clusters nadrukkelijker zijn aan te spreken op het beleid in de gebieden door bijvoorbeeld een deel van het cluster expliciet ondersteunend te maken aan het vormgeven en de uitvoering van gebiedsagenda's. Dit vereist naast aanscherping van de taken en aansturing ook een nadrukkelijker betrokkenheid van het college en de raad. Vanuit het college ligt het voor de hand de betrokkenheid van wethouders én de raad bij gebieden te versterken. Niet alleen door meer formele betrokkenheid maar ook door het instellen van een aantal nieuwe vormen van overleg en afstemming waaraan de raad en het gebied samen deelnemen.

Naar een complementaire democratie: ruimte voor verschil

Om de ontwikkeling tegen te gaan waarin beleid verwordt tot management en maatschappelijke gevoelens, en conflicten pas escaleren nadat beleid is geformuleerd, is het zaak om serieus werk te maken van democratische vernieuwing en het ontwikkelen van nieuwe verbindingen tussen burger en bestuur. Om de representatieve democratie systematisch te versterken door ruimte te bieden aan meer maatschappelijke vormen van (directe) democratie en zelfbestuur op lokaal niveau. Dergelijke vormen van democratie (soms aangeduid als participatieve, dan weer als directe democratie of zelforganisatie) zijn complementair aan de representatieve democratie, juist doordat ze deze verder invullen en aanvullen. Maar ook omdat ze deze uitdagen, corrigeren en tot ongeplande uitkomsten leiden waarin het formele beleid volgend moet zijn. Denk hierbij aan voorbeelden als burgerbegrotingen, het uitdagerrecht, collectief zelfbeheer, wijkreferenda en andere mechanismen die aansluiten bij de directe leefwereld van burgers. Het gebiedsniveau – met de gebiedsagenda als kristallisatiepunt – is wat ons betreft een goede schaal om hier veel ambitieuzer mee te experimenteren. Dit maakt het mogelijk maximaal te kunnen leren en ook nieuwe praktijken te laten institutionaliseren.

Een levendige, decentrale en participatieve democratie kan uiteraard niet zonder een krachtig samenspel met de representatieve democratie. Want niet iedereen kan of wil participeren. Tevens zijn er publieke waarden die geborgd moeten worden en er zijn tal van publieke taken en verantwoordelijkheden die het meest efficiënt centraal worden geregeld. Een vruchtbaar samenspel tussen centraal en decentraal is daarom een voorwaarde voor een gezond bestuursmodel van complementaire democratie. Het is gewenst dat er op het gebiedsniveau veel meer diversiteit kan ontstaan in hoe de lokale democratie gestalte krijgt. De uiteindelijke vorm en inhoud van de democratische vertegenwoordiging en de organisatie van gebiedsdemocratie (met de focus op buurt, wijk en gebied) zou ontwikkeld moeten worden in het gebied op basis van de kenmerken en mogelijkheden van het gebied. Dat geldt ook voor het samenspel en de balans met de meer klassieke, representatieve vormen van democratie en bestuur (met het accent op de stad als geheel). Dat betekent dus ook dat we aanbevelen om beloftevolle aanpakken en ervaringen te verankeren en door te ontwikkelen en ruimte te bieden aan verschil. Op de korte termijn ligt het nog voor de hand de huidige commissievorm als platform en aanjager van de gebiedsdemocratie (ook op de lagere schaalniveaus van buurt en wijk) te hanteren. Maar het uitgangspunt van maatwerk en diversiteit moet op termijn ook kunnen leiden tot verschillende vormen van vertegenwoordiging in verschillende gebieden of wijken, en daarmee mogelijk dus ook het verdwijnen van de gebiedscommissie in (sommige) Rotterdamse gebieden.

Werk in uitvoering

Het huidige bestuursmodel van Rotterdam is niet ideaal maar hoeft dat ook niet te zijn. Het moet echter wel ruimte bieden aan diverse idealen, behoeften en initiatieven van Rotterdammers die kansen zien voor zichzelf, hun medemens en hun stad waar ze trots op zijn. Aan Rotterdammers die willen bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken waar hun stad mee worstelt. Rotterdammers aan wie een bestuur graag ruimte en richting geeft, omdat ze bijdragen aan de kwaliteit van de stad, aan maatwerk in oplossingen en aan het betrekken van hun mede-Rotterdammers. We hebben de contouren van een model geschetst dat niet in één keer wordt neergezet, maar wat geleidelijk groeit en continu verandert. Een model dat ruimte geeft om te leren en verschil koestert, omdat het past bij de oneindige variëteit van de stad Rotterdam en haar inwoners. Een model dat het goede wat er reeds is behoudt, maar in staat is om zelfcorrectie en maatschappelijke betrokkenheid te organiseren door haar eigen tegenkrachten te faciliteren en zo de beste en meest gedragen oplossingen voor de stad en haar burgers tot stand te laten komen.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

In 2014 is het nieuwe bestuursmodel in de gemeente Rotterdam in werking getreden. De meest in het oog springende verandering was daarin de afschaffing van de deelgemeenten en de invoering van de gebiedscommissies. Het nieuwe bestuursmodel op basis van de gebiedscommissies kent de volgende uitgangspunten¹:

1. Rotterdammer gericht werken
2. Samenhangend bestuur
3. Lokale doorzettingsmacht
4. Compacte vormgeving

De gemeenteraad treedt nu op als opdrachtgever van een afgesproken tussentijdse evaluatie, waarbij een open evaluatie van het bestuursmodel geplaatst moet worden in relatie tot de gehele gemeentelijke organisatie, inclusief de clusters, gemeenteraad en college. De evaluatievraag is dan ook expliciet gericht op een reflectie op de mate waarin het nieuwe bestuursmodel, in relatie tot de hele gemeentelijke organisatie inclusief de politieke onderdelen, bijdraagt aan het realiseren van de Rotterdamse kernwaarden (zoals verwoord in het Normatief kader)²:

- Bestuur dicht bij de burger (burgernabij)
- Vorm en inhoud geven aan de diversiteit van gebieden
- Participatie van Rotterdammers bij beleidsvorming en uitvoering
- Democratische legitimatie
- Een efficiënte en effectieve overheid

In onderstaande paragrafen wordt onze visie op de vraag en de achterliggende problematiek gepresenteerd, om vervolgens een plan van aanpak te presenteren. In hoofdstuk 2 zullen we onze methodologische opzet en keuzes verantwoorden. Het derde hoofdstuk analyseert de historische aanloop en de opzet van het huidige bestuursmodel en de rol van de gebiedscommissies daarin. Hoofdstuk 4 biedt inzicht in het reilen en zeilen van de veertien gebiedscommissies en de percepties op het functioneren van de commissies. Tevens worden hier de relaties tot de andere onderdelen uit het bestuursmodel verkend. In hoofdstuk 5 verdiepen we ons in de daadwerkelijke praktijk van vier gebiedscommissies en kijken we in hoeverre zij in staat zijn in te spelen op de lokale context en hoe zij in concrete casuïstiek belangen en prioriteiten uit het gebied hebben geadresseerd. Vervolgens maken we in hoofdstuk 6 de balans op, waarin we het huidige bestuursmodel koppelen aan bovenstaande uitgangspunten en kernwaarden. Op basis daarvan hebben we in hoofdstuk 7 aanbevelingen geformuleerd gericht op een verrijking van de gebiedsdemocratie in Rotterdam.

1.1 De Rotterdamse democratie in transitie

De invoering van het nieuwe bestuursmodel past in een veranderingsproces waarin de gemeentelijke organisatie van meer centraal en hiërarchisch naar integraal, gebiedsgericht en faciliterend gaat. Rotterdam is hierin niet uniek: al sinds de jaren '80 verschuift de rol van de (lokale) overheid en wordt er onder de noemer van participatief, interactief of procesgericht beleid gezocht naar nieuwe manieren om effectief te werken aan maatschappelijke doelen³. In onze interpretatie wordt dit veranderingsproces ingegeven door een combinatie van

¹ Beleidslijn Gebiedscommissies 2014, Gemeente Rotterdam

² Dichtbij, democratisch en divers. Normatief kader voor vernieuwing bestuurlijk model Rotterdam. Onderzoek BMR14+, Rotterdam

³ Bovendien waren begin 1900 lokale bestuursvormen de norm, we leefden in een decentrale wereld. Daarna raakte de staat steeds meer op de voorgrond en begon steeds meer taken naar zich toe te trekken (centralisering). Vervolgens kwam door trends van globalisering en modernisering het lokale bestuur steeds meer op de achtergrond te staan. Er is echter altijd sprake geweest van tegenkrachten, zoals na WOII waarin de wijkgedachte opkwam voor het herstellen van het verloren vertrouwen in de democratie (en het versterken van de gemeenschapszin). Ook mondden de intrusieve verzorgingsstaat en de kritiek op de stadsontwikkeling (stadsvernieuwing) in de jaren '70-'80 uit in een roep om lokale direct democratie. Deze roep werd beantwoord met de installatie van deelgemeenten en deze stonden vanaf het begin onder druk door een gebrek aan legitimiteit.

krachten die we hieronder kort toelichten.

Toenemende maatschappelijke complexiteit

Maatschappelijke problemen rond de toekomst van economie, ecologie en het sociaal domein zijn in toenemende mate complexe, lange-termijn en onzekere vraagstukken (Rotmans, Kemp et al. 2001). Naast de grote verschillen in de wijze waarop die problemen begrepen worden en welke oplossingen men verkiest, raken ook ontwikkelingen op allerlei schaalniveaus met elkaar verweven. Zo is de lokale dynamiek in buurten en wijken bijvoorbeeld direct verbonden met het landelijke debat en de internationale politiek (Loorbach, Wittmayer et al. 2016). Een voorbeeld hiervan is de recente discussie rond het AZC in Beverwaard. Deze complexiteit vertaalt zich in wat we wel 'ongestructureerde problemen' (Hisschemöller 1993) noemen: we zijn het met elkaar niet eens over de oorzaken en kern van de problematiek waardoor het vinden van consensus en oplossingen schier onmogelijk is. Dit vereist nieuwe manieren van anticiperen, discussiëren, co-creëren en daarmee ook een nieuwe rol van overheden die in steeds mindere mate direct naar oplossingen kunnen grijpen om deze vervolgens SMART te implementeren.

Zelfsturing en zelforganisatie

De mogelijkheden van internet, globalisering en in het algemeen toegenomen toegang tot kennis en kapitaal heeft geleid tot wat sociologen eerder de netwerksamenleving hebben genoemd (Castells 1996). In netwerken organiseren mensen en partijen zich om voor hen waardevolle acties te ondernemen. De maatschappelijke sturing door ondernemers en in toenemende mate door maatschappelijke initiatieven is door het PBL en de NSOB aangeduid als de 'energieke samenleving' (Van der Steen, Scherpenisse et al. 2014) en wordt via het begrip 'participatiesamenleving' gezien als een mechanisme voor sociale innovatie. Tegelijk wijst onderzoek uit dat veel maatschappelijk initiatief ontstaat uit onvrede met het achterblijven van actie of beleid vanuit overheid of markt, het is daarmee niet automatisch ondersteunend aan beleid (Roorda, Verhagen et al. 2015). Voor beleidsmakers en lokale overheden is het dan ook steeds meer zoeken naar een nieuwe verhouding ten aanzien van die maatschappelijke zelfsturing: door minder middelen moet een beroep worden gedaan op burgers en ondernemers om bij te dragen aan maatschappelijke doelen. Tegelijkertijd betekent dat het uit het handen geven van controle kan leiden tot het in de knel komen van democratische waarden als gelijkheid, rechtvaardigheid, transparantie en solidariteit.

Afnemende legitimiteit en effectiviteit van de 'klassieke overheid'

Hoewel het beeld van een sturende overheid ('vadertje staat') deels geromantiseerd is, heeft er de afgelopen decennia onmiskenbaar een afkalving plaatsgevonden van het vertrouwen in en de betrokkenheid van burgers bij beleid en politiek. Ook in Rotterdam was in de tijd van de wederopbouw en de stadsvernieuwing de overheid nog meer autoritair en top-down ingericht. De toen aanwezige maatschappelijke weerstand, spanning en tegenbeweging heeft geleid tot/bijgedragen aan het ontstaan van de deelgemeenten. Sinds die tijd is het speelveld steeds complexer en diffuser geworden. De teruglopende opkomst bij verkiezingen⁴, lage betrokkenheid bij beleid en inspraak, de beperkte vijver waaruit politieke partijen vissen en in het algemeen een afnemend vertrouwen in de overheid worden stevast opgepakt als signalen om beleidsinnovaties door te voeren die dit proces moeten stoppen.

Populariteit democratische experimenten

Door de ervaren kloof tussen burger en overheid wordt in Rotterdam – maar ook op nationaal en internationaal niveau – steeds vaker ruimte gecreëerd voor democratische experimenten in steden. In Rotterdam zien we dit zowel op wijkniveau plaatsvinden middels experimenten zoals Buurt Bestuurt, Right to Challenge (buurtrechten), Burgerbegroting (participatief begroten), zelfbeheer middels Huizen van de Wijk, etc. Op stedelijk niveau zijn recent

⁴ In 2014 was het opkomstpercentage bij de Rotterdamse gemeenteraadsverkiezingen 45,1% (het landelijk gemiddelde is 53,8%). Het betekende een historisch dieptepunt. In sommige wijken lag het percentage zelfs onder de 30%, zoals de Agniesebuurt (26,2%), Tarwewijk (26,6%) en Carnisse (28,6%). Het opkomstpercentage bij de gebiedscommissieverkiezingen was 42,4% (bron: analyse verkiezingen gemeenteraad en gebiedscommissies, gemeente Rotterdam 2014).

ook meerdere experimenten geïnitieerd, zoals de Burgertop op Zuid, het Burgerpanel, het Stadsinitiatief en het CityLab010. Hiermee worden diverse vormen van directe en participatieve democratie getest die daarmee aanvullend zijn op het reguliere bestuurlijke model in Rotterdam. Deze trend is tevens waarneembaar in andere (inter-)nationale steden die elkaar ook weer beïnvloeden en inspireren⁵. Het past in de historische trend van een constante heruitvinding van lokale democratie en leert ons dat de democratie geen af project is, maar constant in ontwikkeling is. Door de interactie met de vier eerdergenoemde ontwikkelingen is deze heruitvinding van de lokale democratie uiterst actueel wat zich uit in een breed palet aan experimenten.

Toenemende vernieuwingsdruk van binnenuit

Al langer ontstaan er vanuit de ambtelijke organisatie allerlei initiatieven van ondernemende ambtenaren die experimenteren (al dan niet gestimuleerd door leidinggevendenden) met nieuwe rollen en werkwijzen. Soms expliciet als experiment neergezet zoals Bureau Frontlijn in het sociale domein, maar vaak ook door binnen bestaande projecten en programma's op nieuwe manieren financiering, vergunningen, samenwerking of planvorming te faciliteren. Met de inzet van integrale gebiedsgerichte teams – is via het inspelen op wijknetwerken en door georganiseerde experimenten met en reflecties op nieuwe rollen en werkwijzen van overheden – reeds een behoorlijk brede basis en intern draagvlak ontstaan voor de beweging richting een nabijere en meer faciliterende overheid.

Van regulering naar democratisering

De verschuiving naar meer participatieve vormen van democratie komt tevens voort uit het reguleringsbeleid van de Nederlandse overheid sinds de jaren '80. De heersende opvatting in dit beleid is: alleen overheidsregulering als particulier initiatief niet tot bevredigende resultaten leidt. Grofweg bestaan daarvoor binnen de overheid twee motieven: a) een principiële motief, te weten de vrijheid van de burger hoort voorop te staan, niet de inperking van die vrijheid door eenzijdige regels van 'de overheid', en b) een primair economisch motief, vanuit de retoriek dat zelfregulering een efficiëntere vorm van regulering is. Deze beide lijnen zijn eenvoudig van regulering naar democratisering door te trekken (zie Van Ommeren, 2012⁶).

De combinatie van deze krachten heeft in Rotterdam in 2014 geleid tot de structurele aanpassing van het bestuursmodel die in onze interpretatie een consolidatie van een bredere beweging was en tevens de opmaat gaf voor een volgende fase van experimenteren, leren en institutionele verandering. Dit alles tegen de achtergrond van de 'participatiesamenleving', decentralisaties in zorg en welzijn, toenemende urgentie rond lokale milieu-, energie- en klimaatuitdagingen en zorgen over de toekomstige houdbaarheid en vitaliteit van de regionale economie en arbeidsmarkt. Hierbij is onze interpretatie dat het nieuwe bestuursmodel niet alleen de genoemde Rotterdamse kernwaarden dichterbij moet brengen, maar ook kan bijdragen aan effectievere beleidsvorming ten aanzien van de genoemde complexe stedelijke uitdagingen. Daarbij merken we op dat ook voor een deel van de klassieke overheidstaak nog steeds een top-down benadering van een gelegitimeerde overheid wordt verwacht; een deel dus dat zich minder voor particulier initiatief, directe democratie, etc. leent (in het bijzonder het terrein van de openbare orde springt hierbij in het oog).

1.2 Onderzoeksopzet

De vraag naar een evaluatieonderzoek betreffende de voortgang en resultaten van de invoering van het nieuwe bestuursmodel hebben we nadrukkelijk geplaatst tegen deze bredere achtergrond van een bestuurlijke transitie. Een transitie is een fundamenteel veranderingsproces dat decennia beslaat, een grillig en onvoorspelbaar verloop kent en maar nauwelijks (zeker in klassieke zin) te sturen is (Loorbach 2014). De bestuurlijke transitie is zoals gezegd

⁵ Zie bijvoorbeeld: <https://decorrespondent.nl/538/Het-kan-een-totaal-andere-inrichting-van-onze-democratie/20050497654-e90c50ae>

al zeker sinds de jaren '90⁷ gaande en nu middenin de chaotische fase waarin cultuur-, structuur- en gedragsveranderingen samenkomen, botsen met bestaande routines en structuren en belangen, onvermijdelijk leidend tot nieuwe routines, structuren en werkwijzen die nu nog nauwelijks te voorzien zijn.

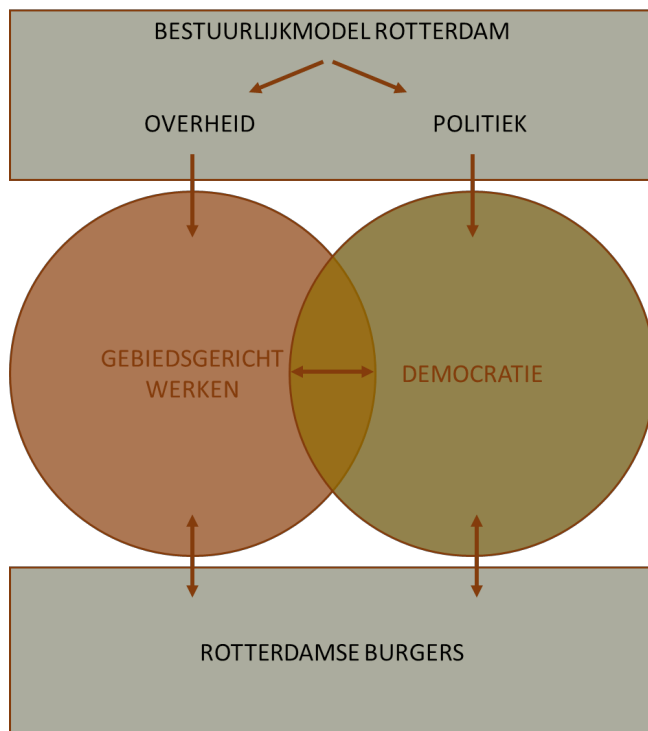
De vraag naar een evaluatie van de invoering van het bestuursmodel is dan ook niet een eenduidige, om meerdere redenen:

1. Er is geen referentiepunt: er is geen gemeente zoals Rotterdam, er is geen benchmark of vergelijkbare situatie waarin de verandering in het bestuurlijke model niet is doorgevoerd.
2. Er is niet op voorhand consensus over de beoogde doelen van het bestuurlijke model, dan wel over de mate van succes of de indicatoren die inzicht moeten geven in deze doelen.
3. Het nieuwe bestuurlijke model is niet te isoleren van de omgeving, maar hiermee sterk verweven, waarbij ook nog de interpretatie van wat het model is of moet zijn zeer subjectief is.
4. Omdat het de verandering in bestuurlijke model ook gaat om processen van cultuur- en gedragsverandering kunnen we er vanuit gaan dat het verbeteren van het model substantiële tijd nodig heeft.

Een reflexieve evaluatie van het bestuurlijke model

Een (nieuw) bestuursmodel bestaat voornamelijk uit twee mogelijke elementen: a) de institutionele vormgeving (welk orgaan gaat waarover) en/of b) de werkwijze van die organen, ook in hun relatie tot burgers. Het is de vraag wat er sinds 2014 op dit punt precies is veranderd en verbeterd. Ook omdat er krap twee jaar na de invoering in medio 2016 nog maar beperkte ervaring is met het bestuurlijke model. Juist vanwege deze redenen ligt een meer *reflexieve of lerende evaluatie* van het bestuurlijk model voor de hand. Hierbij is het doel niet alleen om een oordeel te geven over de kwaliteit van het bestuurlijk model, maar vooral om uitspraken te doen over hoe het verbeterd kan worden in interactie met degenen die het bestuurlijke model vormen (de ambtenaren, bestuurders en raadsleden) of hiermee interacteren (de burgers en gebiedspartners). We hebben dan ook beoogd om met de betrokkenen op systematische wijze inzichten te genereren en om op basis van de wetenschappelijke analyse een *gedeeld, gewogen en gedragen oordeel* te kunnen vormen over de kwaliteiten en de (nodig geachte) verbeteringen. Op basis van de uitgangspunten van de gebiedscommissies en de kernwaarden bestuurlijk model zijn grofweg twee hoofddoelen te onderscheiden: de overheid staat in het teken van gebiedsgericht werken en de Rotterdamse burger participeert en voelt zich gerepresenteerd door de lokale democratie (zie hieronder een visualisatie van de twee hoofddoelen).

⁷ We zouden zelfs kunnen betogen dat met de protesten tegen de stadvernieuwing in de jaren '70 en de navolgende instelling van de deelgemeenten in Rotterdam deze beweging al is ingezet. In die zin herhaalt de geschiedenis zich en is de vraag in hoeverre we nog voldoende lering trekken uit dit soort historische veranderingen in het bestuursmodel of dat we nu een herhaling van zetten meemaken.



*Figuur 1. De twee hoofddoelen van het Rotterdamse bestuurlijke model op basis van de vier uitgangspunten. Gebiedsgericht werken (overheid): **samenhangend bestuur, lokale doorzettingsmacht, compacte vormgeving, vorm en inhoud geven aan diversiteit van de gebieden en een efficiënte en effectieve overheid.** Democratie (politiek): **participatie van Rotterdammers bij beleidsvorming en uitvoering en democratische legitimiteit.** Tussen: **Rotterdammer gericht werken en Bestuur dicht bij de burger.***

Een additionele reden voor deze evaluatieaanpak is de ontstaansgeschiedenis van het huidige bestuurlijke model. Vast staat dat de wetgever ervoor heeft gekozen de tot dan toe bestaande mogelijkheid van deelgemeenten uit de Gemeentewet te schrappen⁸. Zowel de gemeente Rotterdam als Amsterdam hebben zich hiertegen verzet, en, na inwerkingtreding van de wet, gezocht naar een model om de bestaande vormen van binnengemeentelijke decentralisatie toch zoveel mogelijk voort te zetten. De in de Gemeentewet opgenomen optie van territoriale bestuurscommissies (gebiedscommissies) biedt daarvoor mogelijkheden, waarvan dan ook, binnen de grenzen van de wet, gebruik is gemaakt. Vastgesteld moet worden dat de wetgever vond dat de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam té zelfstandig waren geworden. De wetswijziging was dan ook om deze gemeenten op dit punt in hun mogelijkheden te beperken en de nieuwe gebiedscommissies beschikken dan ook over minder bevoegdheden en minder zelfstandigheid dan de oude deelgemeenten. Het is in dat licht de vraag wat er precies zo fundamenteel nieuw is aan het model van 2014, zeker als ook naar de werkwijze wordt gekeken. Het relateert bovendien de mogelijkheden om op dit punt veel verdergaande aanbevelingen te kunnen doen. Simpel gezegd: de wetgever wil geen al te zelfstandige gebiedscommissies. Dat zou leiden tot een vierde bestuurslaag. Dit roept vragen op over de 'afhankelijkheid' van de gebiedscommissies van de gemeente als geheel (en de organen daarvan - immers zij stellen in, zij verlenen bevoegdheden, zij houden toezicht) welke logischerwijs dan ook nadrukkelijk meegenomen moeten worden binnen de evaluatie.

De vraag of het niet te snel is om in 2016 een in 2014 ingevoerd systeem te evalueren, wordt ondervangen door het plaatsen van de invoering van het nieuwe bestuursmodel in een breder lange-termijn perspectief op een veranderende lokale overheid en nieuwe vormen van lokale democratie. En tevens door de gebiedscommissies nadrukkelijk zowel in hun relatie tot de hele gemeentelijke organisatie als in hun relatie tot de dagelijkse praktijk

⁸ Zie bijvoorbeeld: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33017_afschaffing_bevoegdheid

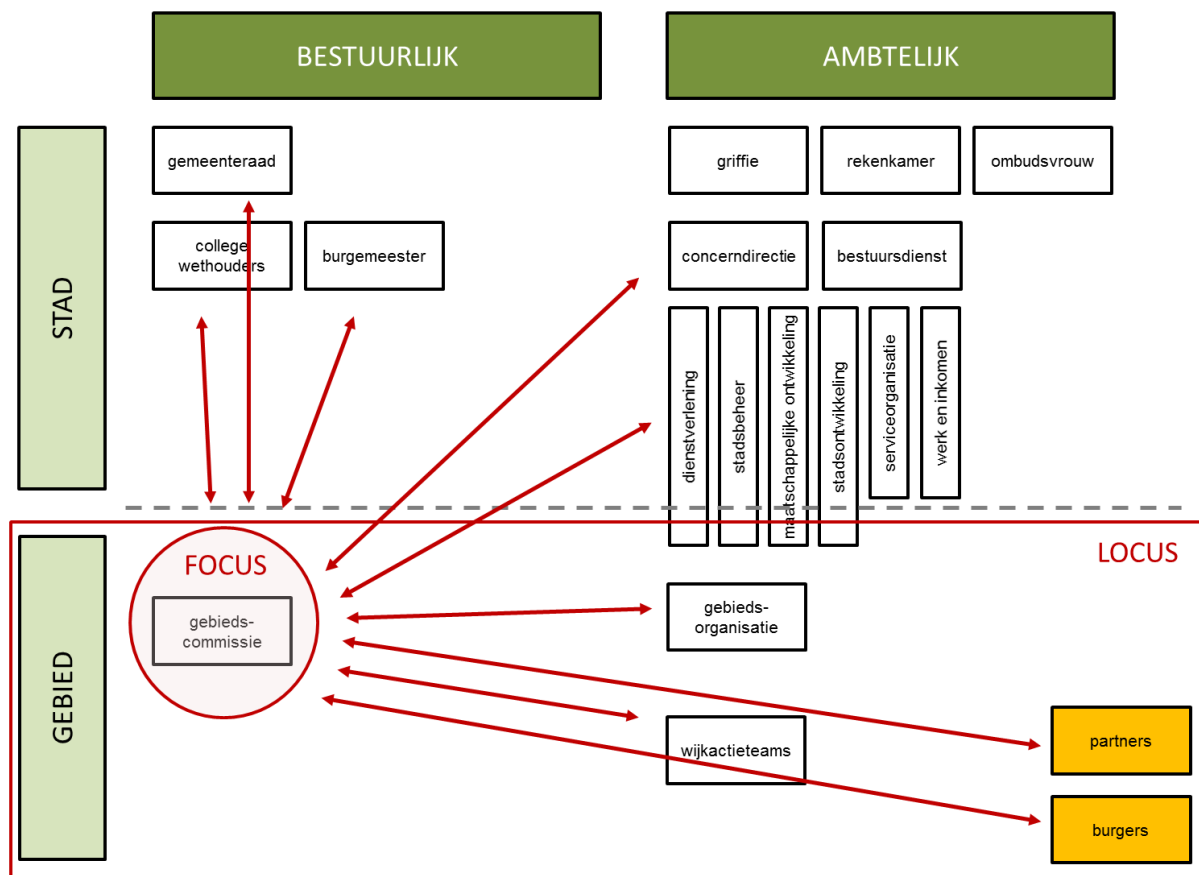
van de Rotterdammer te beschouwen. Daarnaast beoogt de evaluatie, zoals eerder genoemd, concrete verbeterpunten te benoemen passend bij de fase waarin het bestuurlijk model zich bevindt.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Ons vertrekpunt van deze evaluatie is wel degelijk de invoering van de gebiedscommissies en de vraag in hoeverre hiermee de beoogde doelen zijn gehaald. De gebiedscommissies zijn immers ingevoerd om de betrokkenheid van burgers bij beleid te verbeteren, tot meer integrale oplossingen te komen en daarmee de lokale democratie te versterken. Het functioneren van de gebiedscommissies valt echter niet los te zien van hun verhouding tot de rest van de ambtelijke organisatie (de clusters) en de politiek (college/burgemeester en raad). Vanuit dit perspectief ontstaat er een gelaagde evaluatie die gebaseerd is op de volgende niveaus en de interactie hiertussen:

- Burgers en gebiedspartners
- Gebiedscommissies
- Clusters en gebiedsorganisaties
- Gemeenteraad
- College van burgemeester en wethouders

Op en tussen al deze niveaus kan verdiepend onderzoek de nodige inzichten verschaffen in de verschillende ervaringen van gebiedscommissies, in hoeverre die samenhangen met hun lokale context of met de meer generieke ambtelijke en bestuurlijke context. Door systematisch de context in kaart te brengen in relatie tot de werking, structuur en effectiviteit van verschillende gebiedscommissies valt af te leiden welke competenties, methoden, werkwijzen of instrumenten beter of slechter presteren. Maar tegelijk moeten deze inzichten afgezet worden tegen de interactie tussen de gebiedscommissie en het specifieke gebied, waartussen grote verschillen bestaan. Door in te gaan op de specifieke wisselwerking tussen gebiedscommissie en de specifieke context kunnen meer inzichten ontstaan in de effectieve omgang met specifieke problemen, doelgroepen of instrumenten. Samengevat is de focus van ons onderzoek de gebiedscommissie en haar relatie met de andere onderdelen uit het bestuursmodel en de locus is het gebied. In figuur 2 is deze insteek gevisualiseerd.



Figuur 2. De focus en locus van het onderzoek waarin de relaties zijn geschetst naar de diverse onderdelen van het bestuursmodel.

In ons onderzoek hebben we getracht op een systematische wijze te kijken naar de werking van het nieuwe bestuursmodel, tegen de achtergrond van de ambitie dat het de Rotterdamse kernwaarden dichterbij moet brengen. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook:

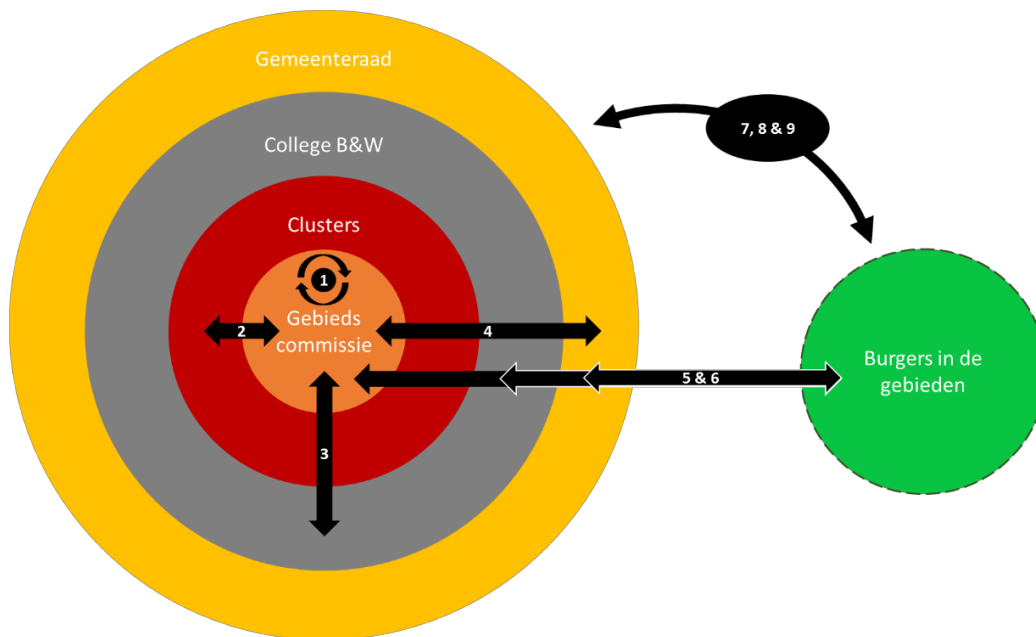
In hoeverre draagt het huidige bestuursmodel van de gemeente Rotterdam op een legitieme en effectieve wijze bij aan gebiedsgerichte beleidsvorming met nauwe betrokkenheid van de burger?

Deze hoofdvraag betreft zowel een evaluatie van de interne werking binnen het bestuurlijk model tussen de verschillende onderdelen (gebiedscommissie, clusters, raad en college) in het realiseren van effectief beleid, als ook de wisselwerking tussen de gebiedscommissies en de specifieke gebieden. In de achterliggende filosofie van gebiedsgericht werken ligt immers besloten dat de context ook deels bepalend zal (moeten) zijn voor de vorm en inhoud van het beleid, in casu de gebiedscommissies. Daar de bestuurlijke en ambtelijke context van de gebiedscommissies voor elke individuele gebiedscommissie dezelfde is, maar de context anders, volgen we in onze visie drie sporen:

1. Het eerste spoor is een evaluatie van de interne verhoudingen, wisselwerking en verdeling van verantwoordelijkheden en middelen in relatie tot de (interne) werking van de gebiedscommissies. Dit spoor biedt inzicht in de werking en mogelijke verbeterpunten ten aanzien van het bestuursmodel. De focus ligt bij dit spoor op het gebiedsgericht werken.

2. Het tweede spoor kijkt meer specifiek naar de wisselwerking tussen gebiedscommissies en het specifieke gebied om te identificeren hoe de betrokkenheid van de burger en gebiedsgerichte beleidsvorming verloopt en op welke punten deze verbeterd kan worden. De focus ligt bij dit spoor op de democratische legitimiteit.
3. Het derde spoor kijkt naar de synthese en integratie van bovenstaande twee sporen om de relatie tussen gebiedsgericht werken en de democratische legitimiteit te verkennen.

In onderstaande figuur zijn de verschillende evaluatieniveaus gevisualiseerd.



Figuur 3. Visualisatie analyseniveaus bestuurlijk model Rotterdam

Op basis van deze drie sporen en analyseniveaus worden de volgende negen sub-vragen geformuleerd:

- Generieke evaluatie (spoor 1) werking bestuurlijk model
 - i. Hoe verloopt de interne werking van gebiedscommissies, welke taken en verantwoordelijkheden zijn er, hoe worden deze bepaald en op welke wijze worden de gebiedscommissies georganiseerd?
 - ii. Hoe verhouden de gebiedscommissies zich tot de ambtelijke organisatie, in casu de clusters, hoe wordt gebiedsgericht stedelijk beleid vertaald naar uitvoeringsprogramma's?
 - iii. Hoe verhouden de gebiedscommissies zich tot de gemeenteraad, welke verwachtingen en formele verhoudingen zijn er?
 - iv. Hoe verhouden de gebiedscommissies zich tot het college B&W, op welke wijze zijn verantwoordelijkheden verdeeld, welke verwachtingen zijn er?
- Specifieke en verdiepende evaluatie (spoor 2) toegespitst op vijf focusgebieden:
 - v. Hoe is de wisselwerking tussen de gebiedscommissie en de burgers in de gebieden? Op welke wijze is de interactie georganiseerd, hoe wordt deze gewaardeerd, hoe is de betrokkenheid en welke rol spelen andere organisaties, instellingen en bedrijven?
 - vi. Hoe verloopt de representatie tussen Rotterdamse burgers en de gemeenteraad en college B&W? In hoeverre is sprake van een legitieme vertegenwoordiging?
- Synthese en integratie (spoor 3):

- vii. In hoeverre is de context van de diverse gebieden leidend binnen de gebiedsplannen en de gemeentelijk beleid? (in hoeverre worden gebiedsplannen meegenomen in de beslissingen van de gemeenteraad?)
- viii. In hoeverre laat het huidige bestuurlijk model ruimte voor (diverse vormen van representatieve en participatieve) democratie?
- ix. In hoeverre draagt een gebiedsgerichte overheid bij aan democratische betrokkenheid van de Rotterdamse burger?

Deze drie sporen zullen de verhoudingen tussen de gemeente, de gemeenteraad, de gebiedscommissie en de burgers in kaart brengen. Tevens biedt het inzicht in vragen wat burgers als hun 'echte' representatie zien. Deze systematische aanpak zal een schat aan ervaringen, lessen, feiten en inzichten opleveren, maar nooit een eenduidig positief of negatief antwoord noch een blauwdruk voor 'het beste' model. De lokale democratie is continu in beweging en ons hoofddoel is dan ook om voldoende gebalanceerde informatie te verzamelen om met de betrokken partijen een gewogen oordeel te vormen over de werking van het nieuwe bestuursmodel. Maar ook om op basis hiervan opnieuw te reflecteren op de geformuleerde doelen achter de invoering alsmede mogelijk volgende stappen in versterking van de lokale democratie. Door te kiezen voor het transitieperspectief kunnen we de huidige dynamiek in een breder lange-termijn perspectief plaatsen en van daaruit een aantal kritische vragen stellen met betrekking tot de achterliggende doelen, de spanningen en tegenstrijdigheden, de uitdagingen van institutionele en gedragsverandering en de rol van macht en belang. Maar het biedt daarmee ook ruimte voor een toekomstreflectie met betrekking tot ideale lange-termijndoelen en hoe gegeven de taaiheid van verandering en de noodzaak tot verdere doorontwikkeling volgende stappen te maken. In het volgende hoofdstuk zullen we onze methodologische opzet en keuzes verantwoorden.

HOOFDSTUK 2 METHODOLOGIE

Een evaluatie van het bestuurlijk model dient op basis van objectieveerbare en transparante informatie geformuleerd te worden maar is niet objectief in klassiek wetenschappelijke zin, zo dit al mogelijk zou zijn. Ons onderzoek dient dan ook vooral om de basis en ruimte te bieden voor een meer fundamentele discussie die tegelijk zeer praktisch vertaald kan worden in directe acties. In onze visie is dit onderzoek dan ook een aanzet tot een zogenaamde reflexieve en lerende evaluatie waarin op basis van gestructureerde verzameling van kennis, data maar ook meningen en interpretaties een wetenschappelijke reflectie wordt geformuleerd. Deze reflectie plaatst het nieuwe bestuursmodel in haar bredere bestuurlijke en politieke, maar ook in haar maatschappelijke context.

2.1 Methodologische insteek

Het doel van ons evaluatieonderzoek is niet per se het vellen van een definitief oordeel over de kwaliteit van het bestuurlijk model, maar de evaluatie is vooral gericht op het formuleren van (tussentijdse) conclusies en aanbevelingen hoe het Rotterdamse bestuurlijke model verbeterd kan worden. Op deze manier wordt onze wijze van evalueren ingezet als onderdeel van het leerproces over mogelijke verbeteringen. We omschrijven deze methodiek ook wel als een lerende evaluatie.

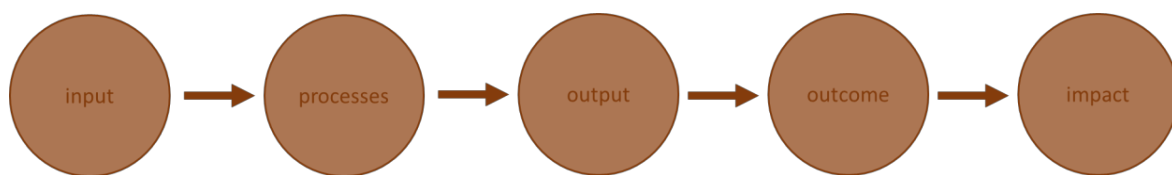
Voor de evaluatie hebben we een interpretatieve insteek gehanteerd, waarvan het uitgangspunt is dat de sociale werkelijkheid, en dus ook de ambtelijke en bestuurlijke, niet slechts een objectief maar eerder een intersubjectief gegeven is (Schwartz-Shea & Yanow 2013). Vanuit dit uitgangspunt houdt de onderzoeker in kwestie sterk rekening met de contextuele betekenisverlening en situationele omstandigheden en acties (Korsten 2011). Bij interpretatief onderzoek worden redenen voor een verschijnsel aangedragen, en in mindere mate de oorzaken (Korsten 2011). Tevens gebruikt het geen vooraf bepaalde definities van 'contested concepts' waar hypothesen en variabelen aan worden opgehangen, zoals democratische legitimiteit⁹. Het gevolg voor onze onderzoeksopzet is geweest dat we vragen hebben gesteld als: wat verstaat de respondent onder democratische legitimiteit? En wat veronderstelt gebiedsgericht werken volgens de respondent? Waarom draagt een hervorming van het bestuurlijke model (niet/onvoldoende/wel) bij aan het vergroten lokale democratie?

Voor het lerende aspect binnen evaluatie hebben we verder geput uit literatuur over transitie-monitoring en bestuurskunde (Taanman 2014, Edelenbos & Van Buuren 2005). Deze vormen van monitoring gaat niet zozeer om een beoordeling op zich, maar om een proces dat de leerervaringen (het vallen en opstaan) van de deelnemers ondersteunt, in een breder perspectief plaatst en hun handvatten biedt om de volgende stappen te zetten. Het doel is geweest om een lerende omgeving te creëren in bijvoorbeeld participatieve sessies. Door middel van de monitoring en evaluatie hebben we getracht kennisuitwisseling te bevorderen tussen de verschillende elementen (clusters, gebiedscommissies, gemeenteraad, etc.). Ons onderzoek kan tevens een opzet vormen voor een systematische monitoring van het bestuurlijk model om de inzichten (beter) te communiceren, verantwoorden en/of verbeteren. Het resultaat van zo'n type monitoring kan zijn om een raamwerk te ontwikkelen dat de Gemeente Rotterdam in staat stelt om het bestuurlijke model blijvend te kunnen monitoren en evalueren. Door blijvend te reflecteren en te leren kan het bestuurlijke model worden aangepast naar wens en krijgt het een meer adaptief karakter.

Vertaling van gewenste effecten naar onderzoeksopzet

Zoals aangegeven in de vorige paragrafen heeft de wijziging van het Rotterdamse bestuursmodel een aantal gewenste effecten. Het in kaart brengen van dit type gewenste effecten wordt veelal vertaald in een klassieke evaluatiemethodiek (zie figuur 4).

⁹ Hiermee breekt de interpretatieve insteek met een meer positivistische manier van wetenschap bedrijven die veelal een vorm van schijnbare objectiviteit genereert.



Figuur 4. Visualisatie effectenmeting

Zo kan voor de uitgevoerde evaluatie onderscheid worden gemaakt tussen de volgende effecten:

- Input: het aantal personen dat gebiedsgericht werkt, het aantal gebiedscommissieleden, de beschikbare financiële middelen, de verordening, de ondersteuning van gebiedscommissies, etc.
- Processen: activiteiten die gebiedsgericht werken bevorderen, activiteiten die democratie willen versterken (zoals de taken en bevoegdheden van gebiedscommissies), etc.
- Output: kwantitatieve resultaten zoals het aantal gebiedsplannen, het aantal gevraagde en ongevroagde commissie-adviezen, het aantal toekenningen/afwijzingen van bewonersbudgetten, etc.
- De gewenste outcome zoals de uitgangspunten van de gebiedscommissies (Rotterdammer gericht werken, samenhangend bestuur, lokale doorzettingsmacht, compacte vormgeving)
- De gewenste impact zoals de kernwaarden van het bestuurlijk model (bestuur dicht bij de burger, vorm en inhoud geven aan de diversiteit van gebieden, participatie van Rotterdammers bij beleidsvorming en uitvoering, democratische legitimatie, een efficiënte en effectieve overheid).

Echter, we hebben vijf perspectieven op de gewenste effecten onderscheiden (zie ook figuur 3): burgers en gebiedspartners, gebiedscommissies, gebiedsorganisaties en clusters, college en de gemeenteraad. Binnen en tussen deze perspectieven zullen spanningen bestaan en een eenzijdige onderzoeksopzet doet dan ook tekort aan de diversiteit van deze perspectieven. Het recht willen doen aan de diversiteit, heeft echter ook gevolgen gehad voor de omvang van de onderzoeksopzet. Het veronderstelt een mix van methoden in tegenstelling tot de klassieke impact-meting hierboven met bijvoorbeeld een aantal enquêtes. Democratie en openbaar bestuur zijn bij uitstek fenomenen die zich lastig laten vangen in slechts kwantitatieve data. Daarbij: wat betekent 'samenhangend', 'burgernabij', 'democratische legitimiteit', etc. volgens diverse respondenten? En hoe kunnen we omgaan met normativiteit in de vraagstelling (e.g. rondom legitimiteit)? Dit zijn 'contested concepts', die middels een interpretatieve insteek en diepte-interviews afgepeld kunnen worden. Objectieve overeenstemming over dit soort concepten is vrijwel onmogelijk. En bovendien: hoe worden gemarginaliseerde stemmen boven tafel gekregen door een eenzijdige onderzoeksmethodiek (ervan uitgaande dat het opkomstpercentage bij gebiedscommissies in 2014 slechts 42,4% was en in sommige wijken zelfs onder de 30%). Door een integrale aanpak kunnen dit soort kanttekeningen in ogenschouw worden genomen en kunnen eventueel ook ongewenste effecten van het bestuursmodel aan het licht komen. Door dit mee te nemen in de onderzoeksopzet hebben we met de vergaarde inzichten adequater ingespeeld op de toekomst. Het moge duidelijk zijn, wij hebben gekozen voor een mix aan methoden die we hebben gekoppeld aan de diverse groepen en perspectieven. In onderstaande tabel hebben we dit weergegeven.

Perspectief	Omschrijving	Aantal	Methoden
Burgers en gebiedspartners	'De Rotterdamse burger' in brede zin; maar ook burgers die in direct contact staan met de gebiedscommissie; alsmede mensen die weinig participeren in de lokale democratie. Tevens zijn ook de gebiedspartners belangrijke schakels in het gebied (zoals woningcorporaties,	624.815	Enquête, interviews, participatieve sessies

	welzijnsinstellingen, zelforganisaties, onderwijsinstellingen, etc.)		
Gebiedscommissies	Drie type perspectieven: voorzitter, vicevoorzitter en leden. Taken zijn adviseren (gebiedsplan), organiseren, faciliteren en toetsen van participatie, toezien op uitvoering, geld + bevoegdheden+ doorzettingsmacht, fonds voor bewonersinitiatieven	14 commissies, 10-15 personen per commissie	Enquête, interviews, participatieve sessies
Clusters en gebiedsorganisaties	De ambtelijke diensten: Dienstverlening, Stadsbeheer, Veiligheid, Maatschappelijke Ontwikkeling, Werk en Inkomen, Stadsontwikkeling, Serviceorganisatie, Bestuursdienst, Concerndirectie. Een cruciale partij voor deze evaluatie is de gebiedsorganisatie (als koppeling tussen gebied en de clusters)	8 clusters 14 gebieds-organisaties ¹⁰	Enquête, interviews, participatieve sessies
College B&W	Het college van Burgemeester en Wethouders vormt het dagelijks bestuur van Rotterdam	7 leden	Interviews
Gemeenteraad	De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan van de gemeente. Alle leden zijn lid van een politieke partij, een fractie en rechtstreeks gekozen door de stemgerechtigde inwoners. De raad vertegenwoordigt de Rotterdammers.	45 leden, 10 partijen	Interviews
Experts	Mensen zoals wetenschappers, griffie, ondernemers, welzijnswerkers, burgers/ondernemers gericht op democratische experimenten, etc.	N.v.t.	Participatieve sessies

Tabel 1. Type respondenten gekoppeld aan methoden

2.2 Methodologische verantwoording

Deze perspectieven en methoden hebben we gecombineerd in drie type analyses, te weten: een *generieke analyse*, een *verdiepende analyse* en een *syntheseslag*. De drie analyses zijn gericht op het in kaart brengen van de werking en effecten van het nieuwe bestuurlijke model en zijn aanvullend aan elkaar.

Generieke spoor

De generieke analyse heeft zich gericht op het complete bestuurlijke model (incl. alle 14 gebiedscommissies) waarbij kwantitatieve data aan kwalitatieve data is gekoppeld. Allereerst is een uitgebreide deskstudie¹¹ uitgevoerd naar het reilen en zeilen van het bestuurlijke model in Rotterdam. Vervolgens zijn op basis daarvan enquêtes opgesteld in

¹⁰ Een gebiedsorganisatie heeft een wisselende omvang naar grootte van gebied. De gebiedsorganisatie bestaat uit: een gebiedsdirecteur, gebiedsmanagers, gebiedsnetwerkers en ondersteuners. Zie bijvoorbeeld Charlois: <http://www.rotterdam.nl/gebiedsmedewerkerscharlois>

¹¹ Deze deskstudie omvatte een documentenanalyse (wetten, beleidsstukken, rapportages, gebiedsplannen, gebiedsverslagen, etc.) een politieke analyse (van de leden en de gebiedscommissies) en een media-analyse (met behulp van LexisNexis alle Nederlandse landelijke en regionale dagbladen geraadpleegd tussen mei 2016 en juni 2016).

samenwerking met de gemeentelijke afdeling OBI¹² en de Stuurgroep Evaluatie bestuursmodel Rotterdam¹³. Deze zijn afgenomen onder:

- Alle huidige leden van de gebiedscommissies (113 respondenten)
- Ambtenaren die op een of andere manier zijn bij gebiedsgericht werken (aangedragen door de concerndirectie). Zowel ambtenaren uit de gebiedsorganisaties als uit de clusters en concerndirectie (74 respondenten)
- Een steekproef van Rotterdamse burgers uit het Digitaal Stadspanel Rotterdam (995 respondenten)

Voor de enquête van de gebiedscommissies zijn alle leden en (vice-)voorzitters uitgenodigd om de vragenlijst in te vullen. Voor de enquête aan burgers is een steekproef bepaald op basis van overleggen met de afdeling OBI en de Stuurgroep Evaluatie bestuursmodel Rotterdam. Deze steekproef bestond uit Rotterdammers¹⁴ die in een eerdere fase de jaarlijkse Omnibus-enquête van de gemeente hebben ingevuld en destijds hebben aangeven bereid te zijn tot het beantwoorden van aanvullende vragen. De enquête onder het ambtelijk apparaat was gericht op ambtenaren die werken in de Rotterdamse gebieden en mensen uit de clusters die zich actief verhouden tot het gebiedsgericht en wijkgestuurd werken. In de enquêtes zijn algemene vragen gesteld over lokale democratie en/of specifiek over gebiedscommissies. Bij de enquête voor bewoners hebben we in de selectie rekening gehouden met het feit dat mensen weten wat gebiedscommissies zijn en dat ze er contact mee hebben gehad. Voor het overzicht van deze vragen kan bijlage 3 worden geraadpleegd.

De uitkomsten van de enquêtes zijn aangevuld met 57 semigestructureerde interviews onder diverse groepen respondenten (politici, ambtenaren en gebiedscommissieleden)¹⁵. Bij de selectie van deze respondenten is gekeken naar: spreiding binnen de gebieden, respondenten met lange en korte betrokkenheid in het bestuurlijk model, respondenten uit verschillende politieke geledingen, respondenten binnen de verschillende geledingen van het ambtelijk apparaat (gebiedsorganisatie, clusters en concerndirectie)¹⁶. De diepte-interviews waren (semigestructureerde) diepte-interviews van ongeveer 1 a 1,5 uur waarin werd stil gestaan bij de stand van de lokale democratie, het functioneren van de gebiedscommissies, de relaties met het bestuurlijk model en het gebiedsgerichte werken. Deze zijn afgenomen met respondenten die aantoonbare affiniteit met de lokale democratie hebben (in direct contact staan met de gebiedscommissie en/of burgers, verzoeken en aanvragen van burgers in behandeling nemen, burgers die actief zijn in maatschappelijk initiatieven, etc.). Ten slotte zijn ook drie participatieve sessies georganiseerd in juni 2016. In deze participatieve sessies kwamen ambtenaren, stedelijke en gebiedspartners¹⁷, gebiedscommissieleden en burgers bijeen om het bestuurlijk model te bediscussieren aan de hand van de daaraan ten grondslag liggende kernwaarden. Aan deze sessies namen in totaal 84 mensen deel.

De datavergaring voor het generieke spoor heeft plaatsgevonden tussen mei 2016 en september 2016.

¹² Afdeling Onderzoek en business intelligence (OBI) van de gemeente Rotterdam. Deze afdeling is gespecialiseerd in kwantitatieve dataverwerking- en analyse.

¹³ Deze stuurgroep bestaat uit 13 leden die afkomstig zijn uit de gemeenteraad (4), de gebiedscommissies (5), de Rotterdamse griffie (2) en ambtenaren van de bestuursdienst (2). Gedurende de evaluatie heeft meerdere malen afstemming plaatsgevonden met de stuurgroep, zowel over enkele methodologische keuzes (selectie cases, respondenten, etc.) als over tussentijdse inzichten en de conceptversie van deze evaluatie.

¹⁴ De Rotterdammers die hieraan deelnemen, nemen zitting in het Digitaal Stadspanel Rotterdam dat bestaat uit mensen die op regelmatige basis gemeentelijke enquêtes invullen. Deze database/netwerk wordt onderhouden door de gemeentelijke afdeling OBI.

¹⁵ De complete lijst van respondenten is te vinden in bijlage 1.

¹⁶ De belangrijkste selectiecriteria voor de interviews waren: de variatie in perspectieven (zowel raad, als college, als ambtenaren, als diverse politieke partijen, als gebiedscommissies, etc.), de variatie in gebieden (evenwichtige spreiding over de gebieden), de variatie in domeinen / clusters (zowel veiligheid, als zorg en welzijn, als onderwijs, als stadsbeheer, etc.), de variatie in rang en status (zowel voorzitter als lid, zowel directie als gebiedsmanager, etc.), de variatie in mensen met/zonder historisch perspectief (ook ervaring met functioneren deelgemeente), de variatie in politieke achtergronden respondenten en de variatie in demografische kenmerken (zoals leeftijd, geslacht, etc.). Voor een verdere motivatie en omschrijving van de respondenten zie bijlage 2.

¹⁷ Zoals mensen van welzijnspartijen, woningcorporaties, vrijwilligersorganisaties, culturele instellingen, ondernemersverenigingen, etc. Meer toelichting over de participatieve sessies is te vinden in bijlage 4.

Verdiepende spoor

Het tweede, verdiepende spoor is een stap verder gegaan middels het uitvoeren van case study onderzoek. Door case-study onderzoek (Yin 2013) zijn we in vier gebieden de diepte in gegaan, te weten: Delfshaven, Feijenoord, Hoogvliet en Prins Alexander. De keuze voor de vier gebieden is in nauw overleg gemaakt met de Stuurgroep Evaluatie bestuursmodel Rotterdam. Aan de oorspronkelijke selectie van de drie case studies is op aandringen van de Stuurgroep ook Delfshaven toegevoegd als case study. Op deze manier konden de centrumgebieden ook meegenomen worden in deze evaluatie. Geografische spreiding was een van de selectiecriteria, maar ook het type gebiedscommissie en het type problematiek dat centraal staat in een gebied zijn meegenomen in onze afweging¹⁸. Aanvullende motivatie voor de vier gebieden is te vinden in hoofdstuk 5.

Binnen elk gebied is daarbij een 'nested case study' (Gerring, 2004) uitgevoerd waarin een specifieke casus centraal stond die de praktijk van het bestuursmodel trachtte te analyseren. Welke dit zijn alsmede de motivatie voor de vier cases is te lezen in hoofdstuk 5. In elk gebied is rondom deze 'nested cases' een participatieve sessie georganiseerd (totaal aantal deelnemers: 28) en zijn aanvullende interviews gehouden (in totaal 7). Ook zijn 192 straatinterviews met bewoners afgenomen in de vier gebieden (responspercentage is 25,7%) om zo ook (meer marginale) stemmen te laten weerklanken die bij een klassieke evaluatiestudie nauwelijks doorklinken. Deze straatinterviews zijn op centrale plekken in de gebieden afgenomen, zoals gebiedskantoren, supermarkten en wijkcentra¹⁹.

De datavergaring voor het verdiepende spoor heeft plaatsgevonden tussen augustus 2016 en oktober 2016.

Synthesespoor

In het derde spoor – gericht op synthese en integratie – zijn deskstudies uitgevoerd en participatieve sessies georganiseerd. De deskstudies zijn verricht naar de verschijningsvormen van democratische experimenten in Rotterdam en naar een vergelijkend perspectief tussen het bestuurlijke model van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam (vanuit bestuurs- en staatsrechtelijk perspectief). De participatieve sessies zijn gebruikt om de eerste bevindingen te testen en te valideren bij de geïnterviewde respondenten (34 deelnemers) en experts (24 deelnemers)²⁰. In het derde spoor is het thema democratische legitimiteit verder uitgediept en is de slag gemaakt naar de kernwaarden die aan het bestuurlijk model ten grondslag liggen. Het synthesespoor leverde dan ook de bouwstenen op voor de meer fundamentele reflectie op in de evaluatie.

De datavergaring voor het verdiepende spoor heeft plaatsgevonden tussen september 2016 en november 2016.

Deze opzet is vertaald naar vier onderzoeksfases, te weten:

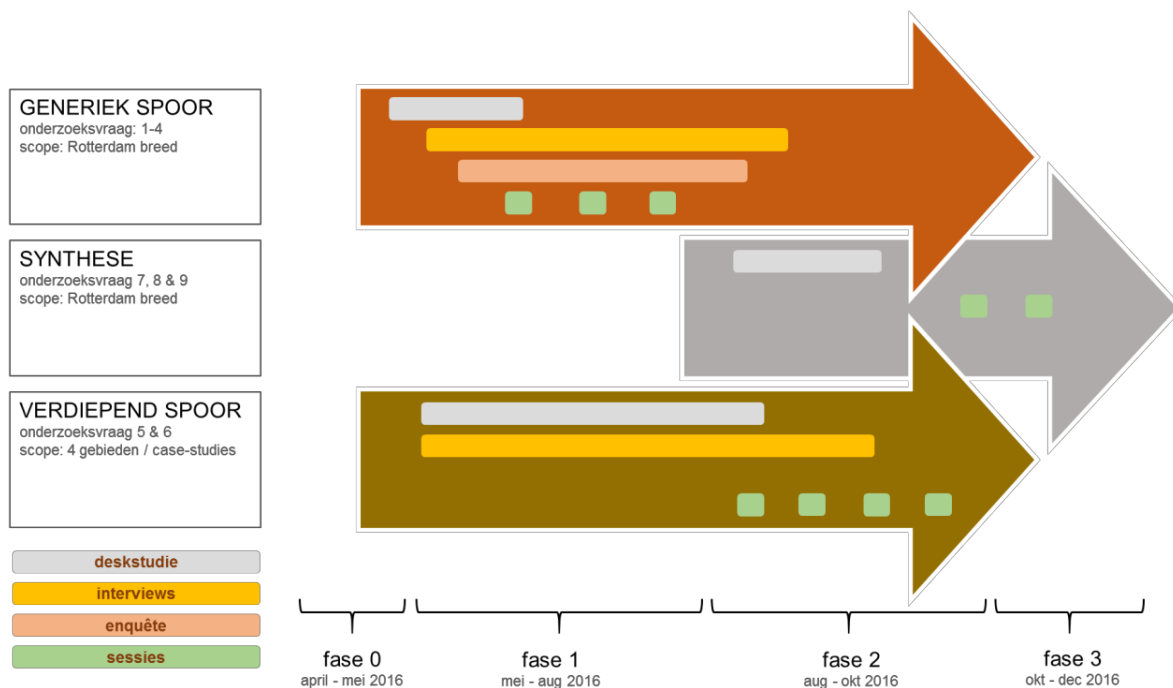
- Fase 0: Voorbereidingsfase
- Fase 1: Data-verzameling en –analyse
- Fase 2: Synthese en tussentoets voorlopige resultaten
- Fase 3: Testen conclusies en afronden

In onderstaande figuur is het gehele onderzoeksproces gevisualiseerd.

¹⁸ Andere criteria waren: het type en aard van de conflicten in een gebied, de politieke wisselingen in leden van de gebiedscommissies (lid van politiek partij, voorheen ook al in deelgemeente, etc.), de uitkomst van de verkiezingen voor de gebiedscommissies en stad uit 2014 (grootste partij, opkomstpercentages, scores lokale partijen, etc.), de aanwezigheid van het aantal en type bewonersinitiatieven en democratische experimenten de specifieke demografische kenmerken van het gebied (bevolkingssamenstelling, probleempercepties, noden, wensen, etc.) en reeds aanwezige kennis van gebied en netwerken in gebied.

¹⁹ Meer informatie over de straatinterviews en andere vragenlijsten is te vinden in bijlage 3.

²⁰ Het betrekken van externe deskundigen is in overleg met de opdrachtgever bepaald.



Figuur 5. Visualisatie onderzoeksopzet

Methodologische opzet in cijfers

Om een beeld te schetsen bij de aantallen zijn de deskstudies, interviews, enquêtes en sessies cijfermatig uitgesplitst naar spoor.

In onderstaande tabel zijn de drie sporen gekoppeld aan de onderzoeksmethoden.

	Onderzoeksvraag	Cases	Methodes	Bronnen
GENERIEK	Focus op 1, 2, 3 en 4	Stadsbreed, dus: 624.815 burgers 14 gebiedscommissies 8 gemeentelijke clusters 1 college B&W 1 griffie 1 gemeenteraad	- 1 deskstudie Rotterdam breed - 1 enquête onder burgers (i.s.m. met OBI) - 1 enquête onder leden gebiedscommissies (i.s.m. met OBI) - 1 enquête onder het ambtelijk apparaat - 28 interviews met leden gebiedscommissie - 13 interviews met ambtenaren uit clusters en gebiedsorganisatie - 11 interviews met leden gemeenteraad - 3 interviews met leden uit college B&W - 3 participatieve sessie met ambtenaren, burgers	- Raadsinformatiesysteem (raadsstukken, agenda's, toekenningen bewonerssubsidies, etc.) - City Portal (adviezen, besluiten, agenda's, etc.) - Gebiedsplannen- en adviezen - Politici, commissieleden, ambtenaren, burgers, experts - Internet, media, rapportages, notities, etc. - LexisNexis - Datamateriaal afdeling OBI (eerdere enquêtes en studies, de Wijkprofielen)

			en stedelijke gebiedspartners	
VERDIEPEND	Focus op 5 en 6	4 casestudies in gebieden (dus voor een viertal gebieden de diepte in)	- 4 deskstudies naar gebieden - 9 interviews met leden gebiedscommissie en ambtenaren uit de clusters en gebiedsorganisatie - 192 straatinterviews met bewoners - 4 participatieve sessies met betrokkenen rondom concrete casus (1 per gebied)²¹	- Gebiedsplannen- en adviezen²² - Commissievergaderingen en inspraak²³ - Toekenningen/afwijzingen bewonersbudgetten (die de gebiedscommissie beheert)²⁴ - Cases van lokaal verzet die (zowel in positieve als negatieve zin) in het nieuws zijn geweest - Lokale initiatieven die in de raad zijn behandeld²⁵
SYNTHESE	Focus op 7, 8 en 9	Vergelijking inzichten generiek en verdiepend	- 1 deskstudie naar democratische experimenten in Rotterdam - 1 deskstudie naar vergelijking bestuurlijke model Amsterdam en Rotterdam met juridische insteek - 2 participatieve sessies om inzichten te testen met respondenten en externe deskundigen	- Rapportages, publicaties, media, websites, etc. - Wetten - Etc.

Tabel 2. Aantal cases en mix van methodieken

In onderstaande tabel is de gehele opzet gekwantificeerd.

Analyse-eenheid	Potentieel	Aantal cases	Aantal interviews (totaal)	Aantal enquêtes	Aantal desk-studies	Aantal sessies
Gebiedscommissies	14 commissies / 187 leden	14	30	Enquête=1 Aantal = 113 N=187, Respons=60%		
Clusters en gebiedsorganisaties	22 (8 clusters en 14 gebiedsorganisaties)	150	19	Enquête=1 Aantal = 74 N=150, Respons=49%		

²¹ Voor deze sessies zijn burgers, professionals en ondernemers uitgenodigd uit de gebieden die betrokken zijn geweest bij een concrete casus uit het gebied.

²² Het gaat hierbij om vragen als: hoe zijn de gebiedsplannen tot stand gekomen? Zijn bewoners voldoende betrokken geweest bij de gebiedsplannen? Etc. Het traceren van totstandkoming van de plannen tot de huidige impact

²³ Het gaat hierbij om vragen als: hoe vaak vinden vergaderingen plaats? Wat zijn de onderwerpen? In hoeverre vindt inspraak van bewoners plaats (direct en/of indirect)?

²⁴ Het gaat er hierbij om te kijken naar cases die zijn goedgekeurd, deels zijn goedgekeurd en zijn afgekeurd. Tevens mensen interviewen die hierbij betrokken zijn geweest.

²⁵ Bijvoorbeeld cases die de gehele cyclus hebben doorlopen (van lokale beweging/protest tot behandelt in gemeenteraad), zoals protest in Wielewaal, open houden van Hart voor Carnisse en sluiting van de Carnissetuin. Dit soort spanningen spelen zich veelal af op het snijvlak van Maatschappelijke Ontwikkeling en Stadsontwikkeling.

Bewoners	624.815 (2014)	≈6248	192 N=746 Respons=26%	Enquête=1 Aantal=995 N=1857 Respons=54%		
Gemeenteraad	45 leden / 10 partijen	10	11			
College B&W	7	7	3			
Stedelijke en gebiedspartners en experts	N.v.t.	-	1			
Overkoepelend	N.v.t.	-			7	9
TOTAAL			256	3	7	9

Tabel 3. Gekwantificeerde onderzoeksopzet

Op basis van deze methodologische insteek en de daarin gemaakte keuzes hebben wij getracht een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van de huidige situatie en het bestuursmodel in al haar complexiteit te vangen. Door het gebruik van een brede set van methoden en bronnen en de diverse betrokkenheid van de respondenten, is een zo hoog mogelijke representativiteit en validiteit van de onderzoeksresultaten nagestreefd. In de bijlagen is meer informatie te vinden over de methodologische opzet zoals de lijst van respondenten, de selectie en omschrijving van respondenten de gehanteerde vragenlijsten en de georganiseerde participatieve sessies.

Deze opzet heeft overigens haar weerslag op de indeling en opbouw van dit rapport. De deskstudie in het generieke spoor worden uiteengezet in hoofdstuk 3. De deskstudie, interviews en enquêtes uit het generieke spoor hebben geleid tot de resultaten in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 is voornamelijk gebaseerd op de resultaten uit het verdiepende spoor. De data afkomstig uit de deskstudies in het synthesespoor zijn vertaald in de twee intermezzo's rondom democratische experimenten en een vergelijking van gemeentelijke bestuursmodellen.

HOOFDSTUK 3 HET BESTUURLIJK MODEL ROTTERDAM 2014+

In dit hoofdstuk introduceren we het bestuurlijk model van Rotterdam zoals dat in 2014 is ingevoerd. Dat doen we door in de eerste plaats te kijken naar de transitie van deelgemeente naar gebiedscommissie. In het tweede deel gaan we in op het fenomeen gebiedscommissie *an sich*. In het derde deel kijken we naar de organisatievorm en de taken en bevoegdheden van de gebiedscommissies. Tot slot schetsen we de positie van de gebiedscommissies binnen het gehele bestuurlijke model van Rotterdam anno 2016 en maken we de vergelijking met het oude bestuursmodel.

3.1 Aanloop en discussies: transitie van deelgemeente naar gebiedscommissies

In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte I (2010) werd aangekondigd dat het kabinet met voorstellen zou komen tot afschaffing van de deelgemeenten en deelgemeenteraden. Dat plan paste in een bredere opzet om te komen tot een kleinere, efficiëntere overheid.²⁶ Op 27 september 2011 werd door de regering een daartoe strekkend wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer.²⁷ Deze wet, die de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen afschafte, trad in werking op 19 maart 2014. Het functioneren van de deelgemeenten was echter al langere tijd onderwerp van discussie in de Rotterdamse gemeenteraad. De Stuurgroep BMR14+ maakte hiervan een reconstructie in het document 'Verbinding van bevindingen'.²⁸

De deelgemeenten in politieke discussie (2004-2012)

De Stuurgroep BMR14+ start haar analyse in november 2004. De motie Van den Born/Van Gent draagt het college op te onderzoeken hoe de gemeente meer resultaatgericht en burgers nabij kan worden georganiseerd. De raad besluit deze discussie de eerste helft van 2005 te voeren. In 2005 blijken de coalitiepartijen Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD zeer uiteenlopende opvattingen te hebben. Om deze reden besluit het college zijn notitie 'Rotterdam georganiseerd bestuur...en zo gaan we dat doen!' niet te behandelen in de raad.

Enkele politieke partijen voeren hun discussie op basis van een zelf ingestelde commissie of uitgevoerd onderzoek. Zo constateert de commissie Wolfson van de PvdA in oktober 2004 dat het huidige stelsel op een tweesprong staat. De deelgemeenten moeten worden opgeheven of meer bevoegdheden krijgen. De commissie adviseert het eerste: het terugleggen van de politieke verantwoordelijkheid bij de gemeente, onder handhaving van deconcentratie van de dienstverlening. Leefbaar Rotterdam komt in haar visie 'De Rotterdamse Gordiaanse Knoop' (2007) tot de conclusie dat het deelgemeentestelsel niet tot de gewenste burgerparticipatie leidt en moet worden afgeschaft. De politieke verantwoordelijkheid moet komen te liggen bij een deelgemeentewethouder en de deelgemeenten dienen te worden vervangen door een stelsel van deconcentratie en een gebiedscommissie van enkele raadsleden die woonachtig zijn in het gebied.

Interventie kabinet Rutte-I (najaar 2011)

De politieke discussies in deze jaren hebben, zo concludeert de Stuurgroep, niet geleid tot een aanpassing in het bestuurlijk model, totdat de wetgever intervineert en de deelgemeentestructuur met ingang van 19 maart 2014 uit de Gemeentewet (hierna ook: Gemw) schrappt. De deelgemeenten zijn volgens de regering een ongewenste, afzonderlijke bestuurslaag gaan vormen. De in de Gemeentewet opgenomen bepalingen over commissies (in het bijzonder de artikelen 83 en 84) bieden volgens de regering voldoende mogelijkheden om op wijk- of gebiedsniveau te besturen, waarbij de mogelijkheid van een rechtstreekse verkiezing bovendien niet is uitgesloten.

²⁶ Coalitieakkoord kabinet Rutte-I (VVD-CDA), *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*, 30 september 2010, p. 5.

²⁷ *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 017, nrs. 1 (Koninklijke boodschap), 2 (Voorstel van wet) en 3 (Memorie van Toelichting).

²⁸ Gemeente Rotterdam, Onderzoek BMR14+, *Verbinding van bevindingen. De opmaat voor de scenario's voor een nieuw bestuurlijk model*, 29 augustus 2012.

Ook kan volgens de regering aan een model van deconcentratie worden gedacht, vergelijkbaar met de wijze waarop het gemeentebestuur in Den Haag is vormgegeven.²⁹

Stuurgroep BMR14+ stelt scenario's op (2012)

De gemeenteraad pakt de handschoen op voor het vormen van een nieuw bestuursmodel. In mei 2011 vragen de moties Tempel en De Kleijn om de gedachtevorming en besluitvorming in 2012 te laten plaatsvinden en daarbij op verschillende manieren de Rotterdammers te consulteren. Begin 2012 wordt de Stuurgroep Bestuurlijk Model Rotterdam na 2014 (BMR14+) ingesteld, waarin acht raadsleden zitting hebben. Zij moet zoeken naar een nieuw bestuursmodel dat bijdraagt aan vijf Rotterdamse kernwaarden: burgers nabije overheid, effectieve en efficiënte overheid, vorm en inhoud geven aan diversiteit van de gebieden, democratische legitimiteit, en participatie van burgers bij besluitvorming, beleidsvorming en uitvoering.

De eerste maanden van 2012 worden gebruikt om de kaders en uitgangspunten voor het te kiezen model vast te leggen. Zo is naast de Rotterdamse kernwaarden en consultatie van de Rotterdammers ook de motie 'Rotterdam beste gemeente van EU' een uitgangspunt, waarin de ambitie wordt uitgesproken om 20% te bezuinigen op de gemeentelijke organisatie (in 2015 t.o.v. 2010). Ook de visie van het stadsbestuur 'We kunnen zoveel beter' (2009) moet worden meegenomen. In mei 2012 presenteert de Stuurgroep het normatief kader 'Dichtbij, democratisch en divers' waarin de juridische, organisatorische en financiële kaders zijn geformuleerd. Voor wat betreft de juridische kaders onderscheidt de Stuurgroep de mogelijkheden van de artikelen 82 Gemeenw (raadscommissies), 83 Gemeenw (bestuurscommissies) en 84 Gemeenw (andere commissie). De ondergrens is daarbij een model van volledig centrale sturing en de bovengrens veertien bestuurscommissies met zoveel mogelijk dezelfde bevoegdheden als de besturen van de deelgemeenten. Verder is er ruimte voor wijziging van de schaalgrootte van de gebieden en differentiatie en maatwerk in perifere gebieden.

Terwijl in de zomer van 2012 de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot afschaffing van de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen aanneemt, komt de Stuurgroep in augustus met een opmaat voor een aantal scenario's voor een nieuw bestuurlijk model. Daarbij baseert ze zich onder andere op een aantal publicaties dat in de voorafgaande jaren is verschenen. Onderstaande tabel geeft een korte typering van deze onderzoeken.

Publicatie	Analyse	Aanbevelingen
Commissie Van den Berg, Relatie Burger-Overheid, 2005	Deelgemeenten missen slagkracht en burgers nabijheid	Afname bestuurlijke drukte en frictieruimte tussen bestuurslagen, deconcentratie, en de buurt centraal
WRR, 'Vertrouwen in de Buurt', 2005	Afnemende betrokkenheid van burgers bij elkaar en bij de overheid	Sociale herovering, door o.a. de vraaglogica van burgers centraal te stellen; overheid moet zich meer laten leiden
Voorzitters van deelgemeenten, 'Bijeenbrengen en Vasthouden', 2012	Invulling van gebiedsgericht werken en vorm van gemeentelijk stelsel kunnen los van elkaar staan	Doorontwikkeling van gebiedsgericht besturen met doorzettingsmacht, bijv. (met elementen uit): deelgemeenten, gebiedscommissie, gedelegeerd bestuurder, gebiedscommissies gemeenteraad
WRR, 'Vertrouwen in Burgers', 2012	Overheid richt zich te eenzijdig op het betrekken van 'de verantwoordelijke burger'. Andere typen burgers worden gemist.	Vergroot burgerbetrokkenheid door o.a. burger uit te nodigen voor tegenspel en hem te ondersteunen in maatschappelijke initiatieven

Tabel 4. Gebruikte publicaties door de stuurgroep BMR14+

²⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 2-3.

Volgens de Stuurgroep gaat het samengevat om een zoektocht naar 'de ideale mix tussen democratische legitimiteit en doelmatigheid'. Democratische legitimiteit wordt verkregen door de volksvertegenwoordiging en door het betrekken van maatschappelijke organisaties en burgers. Bij doelmatigheid gaat het om het selecteren van elementen uit verschillende scenario's om tot 'een breed gedragen (maatwerk)oplossing te komen'. Het principe van Gebiedsgericht Werken is de norm, maar staat los van de bestuurlijke inrichting van de stad en wordt daarom buiten de discussie geplaatst, zo stelt de Stuurgroep. Hetzelfde geldt voor de inrichting van het concern. Verder doet de Stuurgroep verslag van de 'foto's' van de verschillende gebieden, de burgerconsultatie, gesprekken met experts (oud-bestuurders) en 'smaakmakers' uit de gebieden, en een internationale verkenning.

De Stuurgroep komt met een aanzet voor vier scenario's, waarbinnen weer variaties mogelijk zijn:

- Gebiedsbesturen: het zoveel mogelijk behouden van het deelgemeentestelsel binnen het nieuwe wettelijke kader
- Gebiedsbestuurder: één functionaris per gebied
- Centrale sturing met een versterkt ambtelijk apparaat
- Burger gestuurd bestuur: de burger kiest een wijkvertegenwoordiger in de Stadsdeelcommissie, die bindend advies geeft. Burgers kunnen een raadsbesluit herroepen als dit afwijkt van dit advies (terugroeprecht).

In oktober 2012 brengt de Stuurgroep de vier modellen terug tot twee alternatieven en presenteert deze aan de raad. De bedoeling is een flinke of zelfs volledige reductie van het aantal bestuurders in ruil voor meer eigen, directe invloed van de burger. Het model *Gebiedsbestuur* 'maakt gebruik van de slagkracht van het concern'³⁰. De burger wordt vertegenwoordigd via een direct gekozen, maar compact bestuur in 14 stadskwartieren. Deze besturen zijn verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van een gebiedsplan, brengen adviezen uit die het college alleen gemotiveerd terzijde kan schuiven en beschikken over een set wijkgerelateerde uitvoeringsbevoegdheden. De gebiedsdirecteur verstrekt opdrachten aan het concern voor de uitvoering van het gebiedsplan en is eerste adviseur van het bestuur. Burgers kunnen zich via digitale participatie of (correctieve) gebieds- of wijkreferenda uitspreken over planvorming of uitvoering.

In het tweede model *Wijkparticipatie* kunnen Rotterdammers 'van A tot Z participeren via een veelomvattend palet van bewezen en innovatieve participatiemogelijkheden'. Het aantal vertegenwoordigers wordt gereduceerd tot 'de 100 van Rotterdam': 45 gemeenteraadsleden en 55 wijkvertegenwoordigers. Deze wijkvertegenwoordigers vormen samen de Adviesraad voor de Wijken, benoemd door de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt het budget voor het gebiedsplan vast, de Wijkwethouder verdeelt dit over de wijken en stuurt de gebiedsdirecteur aan. De gebiedsdirecteur stelt de gebiedsplannen op in samenwerking met bewoners en onder toezicht van de wijkvertegenwoordigers. Bewoners kunnen gebruik maken van terugroeprecht, inspraak, referenda, participatief begroten, crowdsourcing en digitaal consulteren.

Consultatie van Rotterdammers en bijschaving van de modellen (najaar 2012)

In de laatste maanden van 2012 legt de Stuurgroep deze twee modellen ter consultatie voor aan de Rotterdammers. De consultatie bestaat uit 74 schriftelijke zienswijzen van burgers, maatschappelijke partners, bestuursorganen, politieke partijen en overlegorganen; de bewonersenquête van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) (ruim 3.300 reacties); veertien stadsdebatten via Stichting LOKAAL; en 4500 meningen en suggesties uit een digitale peiling.

De consultaties³¹ geven een indruk van de voorkeuren en aandachtspunten van de Rotterdammers. Zo is een relatieve meerderheid voor het model *Wijkparticipatie* (47% tegen 36%). De kleinere deelgemeenten (Pernis, Rozenburg, Hoek van Holland, Hoogvliet en Overschie) zijn voorstander van *Gebiedsbestuur*, evenals Delfshaven. Feyenoord en Charlois zien daarentegen meer in *Wijkparticipatie*. De buitengebieden zijn voorstander van een '*Gebiedsbestuur+ variant*'. Tevens is er veel steun voor meer dan één vertegenwoordiger per wijk en een rechtstreekse verkiezing. De Stadsdebatten lieten vooral zien dat beide modellen voordelen hebben (o.a.:

³⁰ Stuurgroep BMR14+, Consultatiedocument 16 oktober 2012

³¹ De Stuurgroep doet hiervan verslag in het Ontwerp Raadsbesluit 20 december 2012

gebiedsbestuur is werkbaar want vergelijkbaar met deelgemeenten, wijkparticipatie is vernieuwend), maar ook aandachtspunten (wordt gebiedsbestuur geen extra bestuurslaag en te veel politiek? Lukt het om burgerbetrokkenheid te organiseren in *Wijkparticipatie*?). In de zienswijzen voert 'het behoud van het huidige' de boventoon, schrijft de Stuurgroep. Ook valt het haar op dat de deelgemeenten nauwelijks ingaan op het model *Wijkparticipatie*.

De Stuurgroep besluit een aantal aanpassingen door te voeren in de twee modellen³². *Gebiedsbestuur* kent vanaf nu een lijstenstelsel in plaats van directe verkiezing van personen. Wel is het relatief eenvoudig via een persoonlijke lijst kandidaat te zijn. Tevens wordt het aantal bestuurders opgetrokken naar minimaal negen in plaats van vijf tot negen. In het model *Wijkparticipatie* worden de vertegenwoordigers rechtstreeks gekozen in plaats van benoemd en is er sprake van een *meerpersoons* wijkraad van ten minste twee vertegenwoordigers per wijk. Beide modellen gaan nu uit van een compact bestuur met een beperkt aantal vertegenwoordigers.

Besluitvorming in de raad (december 2012)

Eind 2012 liggen beide modellen in de gemeenteraad voor ter besluitvorming. In de commissie Bestuur, Veiligheid en Middelen spreken de woordvoerders zich in meerderheid uit 'voor uniforme toepassing van de modelkeuze, ook voor de perifeer gelegen gebieden'³³. 'Enkele fracties willen de fase van verdere uitwerking benutten voor het in beeld krijgen van beargumenteerbare overdracht van gebiedseigen uitvoeringsbevoegdheden'³⁴. De raad vergadert op 20 december over het nieuwe bestuursmodel. De Stuurgroep, CDA, PvdA, GroenLinks en D66 vinden steun voor een aantal moties. De Stuurgroep vraagt aandacht voor de omslag van regelende naar faciliterende overheid en regie van de burgemeester in het vormgeven van Rotterdammer gericht werken. Het CDA wil de eigenheid van de buitengebieden waarmaken door hen 'zodanig te voorzien van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, budget en ambtelijke ondersteuning dat zij hun lokale bestuurs- of wijkvertegenwoordigende rol kunnen waarmaken'³⁵. PvdA en GroenLinks willen dat de besparingen ten goede komen aan initiatieven in de wijk. D66 ten slotte verzoekt om een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen stadsbestuur en gebiedsbestuur, waarbij duidelijk wordt hoe de 'doorzettingsmacht' van decentrale gebiedsbesturen wordt georganiseerd³⁶. Verder wordt voor het model *Gebiedsbestuur* een amendement van GroenLinks aangenomen dat de gebiedsdirecteur de uitvoering van het gebiedsplan door het concern rechtstreeks kan aansturen. De gemeenteraad kiest uiteindelijk met 24 van 45 stemmen voor het model *Gebiedsbestuur* (voor: GroenLinks, PvdA, CDA, VVD; tegen: SP, CU/SGP, Leefbaar Rotterdam en D66).

Uitwerking Gebiedscommissies (2013-2014)

Het college werkt het model *Gebiedsbestuur* uit in een Beleidslijn Gebiedscommissies, die in mei 2013, samen met het Kiesreglement, wordt vastgesteld in de raad³⁷. De raad discussieert onder andere over de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar (verworpen), de ondersteuning door oude deelraadgriffiemedewerkers (aangenomen), het kunnen ontheffen van commissieleden door de raad bij disfunctioneren (verworpen), een terugroeprecht voor burgers (verworpen), de escalatieladder naar de raad (aangenomen) en het aantal commissieleden in verhouding tot het aantal inwoners (aangenomen). De Beleidslijn wordt vervolgens uitgewerkt in een aantal verordeningen (de Verordening op de gebiedscommissies en de Verordening geldelijke voorzieningen), dat in juli 2013 wordt vastgesteld in de raad. De raad stelt verder het aantal fte's voor het voorzitterschap vast op 1,2: 0,6 voor de voorzitter, 0,6 voor de vicevoorzitter(s) (amendement D66). Uiteindelijk is dit bijgesteld naar 2,0 fte.³⁸ Verder bepaalt de raad dat 'de functie van voorzitter in beginsel wordt vervuld door de persoon op wie de meeste stemmen zijn

³² Ontwerp Raadsbesluit 20 december 2012

³³ Ontwerp Raadsbesluit 20 december 2012

³⁴ Ontwerp Raadsbesluit 20 december 2012

³⁵ Notulen Raadsvergadering 20 december 2012

³⁶ Ontwerp Raadsbesluit 20 december 2012

³⁷ Notulen Raadsvergadering 30 mei 2013

³⁸ Art. 13, tweede lid, Gemw.

uitgebracht, tenzij de gebiedscommissie uit haar midden een ander aanwijst' (amendement PvdA)³⁹. Het amendement van Leefbaar Rotterdam dat de persoon met de meeste stemmen automatisch voorzitter wordt, haalt het niet. In maart 2014 stelt de gemeente de Uitgebreide Handreiking Gebiedscommissie 2014-2018 op, waarmee de gebiedscommissies na de verkiezingen aan de slag kunnen.

Reflectie op de transitie

Als we kijken naar deze transitie en ontwikkeling van het nieuwe model, valt op dat de gedachtenvorming aanvankelijk breed en creatief was, en dat nieuwe modellen met radicale wijzigingen ten opzichte van het deelgemeentestelsel niet werden geschuwd. De stuurgroep zag de afschaffing van de deelgemeenten als kans om de relatie tussen gemeente en burger met behulp van innovatieve arrangementen te versterken. Met name het model wijkparticipatie is hier een voorbeeld van. Gaandeweg zien we dat beide modellen steeds meer werden aangepast richting de oude praktijk van de deelgemeenten. Het is een soort versmalling van het ontwikkelingsproces waarmee het steeds meer in de gebaande paden van het deelgemeentestelsel terecht kwam. Door dit mechanisme (padafhankelijkheid) is het uiteindelijk gekozen model veel minder vernieuwend dan de aanvankelijk gepresenteerde modellen.

3.2 Missie en doel van de gebiedscommissie

Het fenomeen gebiedscommissie zoals dat na jaren voorbereiding tot stand is gekomen, kent de volgende uitgangspunten⁴⁰:

- *Rotterdammer gericht werken*. De Rotterdammer staat centraal. Hij krijgt ruimte voor eigen initiatief en de gemeente wil leren vertrouwen op zijn oordeelsvermogen.
- *Samenhangend bestuur*. Gebiedscommissies zijn geen 'deelgemeenten-light', maar onderdeel van het totale stadsbestuur. Het gaat niet meer om 'wij-zij', maar om 'wij-wij'.
- *Lokale doorzettingsmacht*. De gebiedscommissies moeten het verschil maken in de wijk, de straat, het gebied. De doorzettingsmacht die daarvoor nodig is wordt niet zozeer vormgegeven door eigen bevoegdheden en middelen, maar door 'bijvoorbeeld gekwalificeerd advies of korte escalatielijnen op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau'.
- *Compacte vormgeving*. Het gaat om een compacte gebiedscommissie die zich richt op zaken die er voor de Rotterdammer toe doen. Daarmee is het 'een slanke en efficiënte organisatie'.

Op deze wijze vormgegeven moeten de gebiedscommissies bijdragen aan de typisch Rotterdamse kernwaarden⁴¹. Deze zijn:

- *Bestuur dicht bij de burger*. Dat betekent burgers nabij, laagdrempelig, goed te vinden voor de burger en met een luisterend oor
- *Vorm en inhoud geven aan de diversiteit van gebieden*. Rotterdam is immers vele dorpen. Er moet recht worden gedaan aan de diversiteit in vraagstukken.
- *Participatie van Rotterdammers bij beleidsvorming en uitvoering*. De mening van de Rotterdammer is belangrijk en moet meegenomen worden in beleidsvorming en –uitvoering.
- *Democratische legitimatie*. Dat betekent: een openbaar debat, openbare besluitvorming, het nemen van politieke verantwoordelijkheid, het uitoefenen van controle en afrekenbaarheid op gevoerd beleid.
- *Een efficiënte en effectieve overheid*. De Rotterdamse gemeente is een duidelijke organisatie die zuinig is met belastinggeld.

³⁹ Notulen Raadsvergadering 30 mei 2013

⁴⁰ Beleidslijn Gebiedscommissies 2014, Gemeente Rotterdam

⁴¹ Normatief kamer 'Dichtbij, democratisch en divers', 2012

3.3 Inrichting, taken en bevoegdheden van gebiedscommissies

Inrichting en organisatie

De inrichting, taken en bevoegdheden van de gebiedscommissies zijn, als gezegd, in de eerste plaats geregeld in de Verordening op de gebiedscommissies. Uit deze verordening blijkt dat de gebiedscommissies, juridisch gezien, bestuurscommissies zijn als bedoeld in artikel 83 van de Gemeentewet. Bestuurscommissies zijn commissies waaraan de raad, het college of de burgemeester bevoegdheden kunnen overdragen. Dat kan ten aanzien een specifiek onderwerp zijn, maar ook, zoals bij de gebiedscommissies het geval is, voor een bepaald gebied. Omdat de gebiedscommissies formeel bestuurscommissies in de zin van artikel 83 Gemeentewet zijn, gelden bepaalde wettelijke voorschriften, waarvan niet kan worden afgeweken.

De gebiedscommissies zijn ingesteld door de gemeenteraad, het college en de burgemeester gezamenlijk. Dat heeft als consequentie dat daarvan noch raadsleden, noch collegeleden lid mogen zijn.⁴² De manier waarop de commissie wordt samengesteld heeft de wetgever overgelaten aan de instellende organen. Daarom is de mogelijkheid van rechtstreekse verkiezing niet uitgesloten.⁴³ In de Rotterdamse verordening zijn rechtstreekse verkiezingen voorgeschreven. De commissieleden worden gekozen door en uit de ingezetenen van het gebied, voor een periode van vier jaar.⁴⁴ De verkiezingen vinden gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen plaats.⁴⁵ Het aantal te verkiezen leden ligt tussen de negen en de vijftien, afhankelijk van het inwoneraantal van het gebied.⁴⁶

Omdat de bestuurscommissie mede door de gemeenteraad is ingesteld, geldt een aantal rechten die specifiek betrekking hebben op de door de raad ingestelde bestuurscommissies ook voor de leden van de gebiedscommissies.⁴⁷ De belangrijkste daarvan is de bepaling die zegt dat de leden van de commissie niet in rechte kunnen worden vervolgd voor hetgeen zij in een commissievergadering zeggen of schriftelijk aan de commissie overleggen (immunitet).⁴⁸ Ook staat wettelijk vast dat de vergaderingen van de gebiedscommissie in beginsel in het openbaar plaatsvinden.⁴⁹ Verder is in de verordening op de gebiedscommissies een aantal bepalingen die voor gemeenteraadsleden gelden, van overeenkomstige toepassing verklaard op de leden van gebiedscommissies. Zo is bijvoorbeeld vastgelegd met welke functies het lidmaatschap van een gebiedscommissie niet verenigbaar is (art. 10), en welke handelingen niet mogen worden verricht (art. 11), is bepaald dat net als raadsleden ook de leden van gebiedscommissies de eed of belofte afleggen (art. 8), en is voorgeschreven dat de leden van de gebiedscommissies bekend maken welke nevenfuncties zij bekleden (art. 9).

In Rotterdam is er voor gekozen de gebiedscommissie niet verder onder te verdelen in een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, zoals wel het geval was in de deelgemeenten.⁵⁰ Er is niet geprobeerd om de oude deelgemeenten zoveel mogelijk na te bootsen. Er vindt ook geen oppositie- of coalitievorming binnen de gebiedscommissie plaats; dit is volgens de Uitgebreide Handreiking Gebiedscommissies 2014-2018 ook niet in de geest van het nieuwe bestel. Wel kent elke gebiedscommissie een voorzitter, maar deze beschikt niet over eigen, bijzondere bevoegdheden. Hij heeft slechts de bevoegdheden die inherent zijn aan zijn taak als voorzitter. De leden

⁴² Van een door de raad ingestelde bestuurscommissie mogen geen collegeleden lid zijn, van een door het college ingestelde bestuurscommissie geen raadsleden (art. 83, tweede lid, Gemw)

⁴³ De bestuurscommissies zijn, anders dan de oude deelraden, geen algemeen vertegenwoordigend lichaam in de zin van artikel 4 van de Grondwet, omdat zij een veel beperkter takenpakket hebben. Voor algemeen vertegenwoordigende lichamen is rechtstreekse verkiezing verplicht voorgeschreven, voor andere organen niet.

⁴⁴ Art. 2 Verordening op de gebiedscommissies, artikel 3 en 4, eerste lid, Kiesreglement.

⁴⁵ Art. 2 Kiesreglement, zie ook art. 4, tweede lid, Kiesreglement.

⁴⁶ Art. 4, eerste lid, Verordening op de gebiedscommissies.

⁴⁷ Dat is althans de meest aannemelijke lezing; de wetgever heeft zich er niet over uitgelaten, en de tekst van de wet is op dit punt voor interpretatie vatbaar.

⁴⁸ Art. 22 Gemw, van overeenkomstige toepassing o.g.v. artikel 83, vierde lid, Gemw. Dat sluit overigens andere voorzieningen, zoals het klachtrecht, niet per definitie uit.

⁴⁹ Art. 83, vierde lid jo art. 23, eerste lid, Gemw.

⁵⁰ En zoals ook het geval is in Amsterdam, zie bijv. het intermezzo Vergelijking bestuursmodellen Rotterdam, Amsterdam en Den Haag.

van de gebiedscommissie wijzen uit hun midden een voorzitter aan, en maximaal twee vicevoorzitters. De functie van voorzitter wordt in beginsel vervuld door degene op wie de meeste stemmen bij de verkiezingen van de gebiedscommissie zijn uitgebracht, tenzij de gebiedscommissie uit haar midden een ander aanwijst.⁵¹ De (vice)voorzitters hebben als taak het functioneren van de gebiedscommissie 'te ondersteunen door bijvoorbeeld een aantal werkzaamheden rond de bijeenkomsten en gebeurtenissen in het gebied van de gebiedscommissie voor te bereiden of voor hun rekening te nemen'⁵². Ze moeten de 'aanspreekbaarheid en herkenbaarheid' van de gebiedscommissie vergroten, haar vertegenwoordigen en 'het eerste aanspreekpunt zijn voor burgers en ondernemers'. De voorzitter voert ook het overleg met de gemeenteraad en het college.

'Alle leden zijn gelijk, ook de voorzitter en vicevoorzitter. Overeenstemming ligt ten grondslag aan alle opinies, adviezen en besluiten die de gebiedscommissie naar buiten brengt'⁵³. De gebiedscommissie maakt zelf afspraken over de interne rolverdeling als het gaat om bijvoorbeeld 'de voorbereiding van vergaderingen, representatie naar buiten toe, of aanwezigheid bij de gemeenteraad'. De voorzitters en de leden krijgen een 'financiële tegemoetkoming'. Dit is geregeld in de Verordening op de geldelijke voorzieningen gebiedscommissies 2014.

Beleidssterreinen

De gebiedscommissies voeren hun taken met name uit op de beleidssterreinen Wijkveiligheid, Buitenruimte en Wijkwelzijn. Bij *wijkveiligheid* gaat het om op het opvangen van signalen van bewoners en het adviseren over bijvoorbeeld cameratoezicht, alcoholverbod en horeca. Op het gebied van *buitenruimte* moet de commissie zorgen voor maatwerk op het niveau van straat en wijk, die wel moet passen binnen de centrale meerjarenplannen. Verder kan de gebiedscommissie inrichtingsplannen voor de openbare ruimte opstellen, adviseren over stedenbouwkundige randvoorwaarden en 'in majeure gevallen' over ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in het gebied. Bij *wijkwelzijn* speelt de commissie een rol in 'het bepalen van de uitvoering van onderdelen van de Wmo'⁵⁴ en het adviseren over locaties voor maatschappelijke opvang, de uitvoering van welzijnsbeleid door derden en aangaande bijvoorbeeld sportvoorzieningen en speeltuinen⁵⁵.

Participatie

Een belangrijke taak van de gebiedscommissie bestaat uit het organiseren van de participatie van bewoners, ondernemers en maatschappelijke partners. Rotterdammers moeten worden 'uitgedaagd, verleid, opgeroepen, uitgenodigd en gestimuleerd om zelf het voortouw te nemen'. Voor de gebiedscommissie ligt een verantwoordelijkheid op het terrein van bewonersinitiatieven, participatie bij interactieve beleidsvorming en participatie ten aanzien van gemeentelijke uitvoering. Bewonersinitiatieven zijn 'vrijwillig ondernomen activiteiten gericht op de leefbaarheid, die de bewoner zelf uitvoert en waarvan de bewoner zelf eigenaar is'⁵⁶. De gebiedscommissie moet deze ondersteunen en faciliteren en verbinden aan de maatschappelijke opgaven van het gebied. Ze beschikt over eigen budget om de initiatieven mogelijk te maken. Gebiedsmanagers en –netwerkers adviseren de commissie over de honorering. Er zijn drie soorten initiatieven: (1) Opzoomer activiteiten (tot 250 euro, worden afgehandeld door OpzoomerMee), wijk- en buurtinitiatieven (250-10.000 euro) en gebieds- en stadsinitiatieven (vanaf 10.000 euro).

Verder heeft de gebiedscommissie tot taak 'samen met bewoners en lokale partners de gebiedsopgaven, prioriteiten en de hiervoor benodigde inzet te formuleren' en 'knelpunten of wensen ten aanzien van de gemeentelijke uitvoering in het gebied te signaleren'⁵⁷. De commissie beschikt over een eigen budget voor het bevorderen van participatie, kleine evenementen en representatie. Als instrumenten kan ze bijvoorbeeld 'Burgemeester en Wethouders in de Wijk' organiseren, samenwerken met de Buurt Bestuurt-comités, een burgerinitiatief

⁵¹ Art. 13, eerste lid, Gemw.

⁵² Uitgebreide Handreiking Gebiedscommissie 2014-2018

⁵³ Uitgebreide Handreiking Gebiedscommissie 2014-2018

⁵⁴ Wet maatschappelijke ondersteuning.

⁵⁵ Uitgebreide Handreiking Gebiedscommissie 2014-2018

⁵⁶ Uitgebreide Handreiking Gebiedscommissie 2014-2018

⁵⁷ Uitgebreide Handreiking Gebiedscommissie 2014-2018

ondersteunen waarmee burgers een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad kunnen plaatsen, een raadplegend of raadgevend referendum organiseren of een digitale meningspeiling uitzetten. Ondersteuning hierin ontvangt de commissie van het gebiedsnetwerk en het Kennispunt Inspraak en Participatie.

Gebiedsplan

De gebiedscommissie is ook verantwoordelijk voor het opstellen van het gebiedsplan: het formuleren van wensen en opgaven voor de wijken samen met de bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Het gebiedsplan wordt opgesteld voor een periode van vier jaar, aan de hand van de DIN-systematiek (doel-inspanningen-netwerk), op basis van het wijkprofiel en inbreng vanuit de samenleving, en rekening houdend met de wettelijke en stedelijke kaders. De buitengebieden kunnen hun eigen specifieke probleemstellingen en acties formuleren, die wel moeten worden afgestemd op het overkoepelende gemeentelijke kader. De gebiedsdirecteur ondersteunt de gebiedscommissie bij het opstellen van het gebiedsplan. 'Het college toetst het conceptgebiedsplan aan stedelijke kaders en financiële haalbaarheid en legt dit, voorzien van een oordeel, aan de raad ter vaststelling voor. De uitvoering van het gebiedsplan wordt namens de gebiedscommissie gemonitord door de gebiedsdirecteur, samen met de gebiedsmanagers en de gebiedsaccounthouders.'⁵⁸ De gebiedsplannen worden in principe elke twee jaar bijgesteld. Voor de periode 2015-2018 lag voor elk gebied al een concept klaar.

Advisering

De gebiedscommissies zijn 'de ogen en oren in het gebied en zijn vanuit die rol als geen ander bekend met alle 'ins & outs' van het gebied, waardoor zij het gemeentebestuur goed kunnen informeren over de wijken en de hierin spelende opgaven. De gebiedscommissie bepaalt in principe zelf over welke onderwerpen zij de raad of het college adviseert. Het enige criterium hiervoor is de relatie met het betreffende gebied en de belanghebbenden hierin'. De termijn voor advisering bedraagt ten minste twee weken. In adviezen is onderscheid tussen individuele gevallen (regulier advies) en beleidsmatige zaken. In dat laatste geval is sprake van gekwalificeerd advies, waarvan 'alleen kan worden afgeweken als het in tegenspraak is met het stedelijk belang. Indien de gebiedscommissie het niet eens is met de beslissing van het college, kan de gebiedscommissie de raad vragen een oordeel uit te spreken over het besluit van het college'. Naast de raad kan de gebiedscommissie ook escaleren via de lijnen van gebiedsdirecteur – clusterdirecteur – gemeentesecretaris, en via de wethouder.

Sommige stedelijke kaders blijven in de uitwerking strikt stedelijk van aard, andere krijgen een specifieke uitwerking per gebied. De gebiedscommissie kan, wat betreft deze laatste categorie, zowel adviseren over de kaders als over de uitwerking daarvan in uitvoeringsplannen, op de terreinen van wijkveiligheid, buitenruimte en wijkwelzijn. De directie Veiligheid en de clusters stadsbeheer, stedelijke ontwikkeling en maatschappelijke ontwikkeling leggen de uitvoeringsplannen ter informatie voor aan de gebiedscommissie. Haar advies wordt meegenomen bij de vaststelling van de plannen. Op twee onderdelen (een deel van de uitvoering van de Wmo, en horeca) is de gebiedscommissie zelf verantwoordelijk voor het opstellen van het uitvoeringsplan, zijnde een advies aan het college. De monitoring van de uitvoeringsplannen ligt bij de clusters en directie Veiligheid. Bijstelling kan plaatsvinden naar aanleiding van signalen vanuit de gebiedscommissie.

Besluitvorming

'De gebiedscommissie kan een aantal besluiten nemen over de directe leefomgeving, zoals het aanwijzen van een hondenpoepveldje; parkeren in het gebied; het te koop aanbieden van voertuigen; collecteren, venten en standplaatsen; en over het opstellen van inrichtingsplannen. De gebiedscommissie informeert het college over de besluiten die zij genomen heeft'⁵⁹. Het nemen van besluiten kan in beginsel alleen collectief ('met zijn allen') en gaat bij meerderheid. 'De gebiedscommissie kan ervoor kiezen de bevoegdheid tot het nemen van besluiten te mandateren aan de voorzitter of de gebiedsdirecteur'.⁶⁰ Mandatering aan de gebiedsdirecteur moet het

⁵⁸ Uitgebreide Handreiking Gebiedscommissie 2014-2018

⁵⁹ Uitgebreide Handreiking Gebiedscommissie 2014-2018

⁶⁰ Tenzij een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet, art. 10:3 Awb

functioneren van de commissie ten goede komen of de dienstverlening aan de Rotterdammer, bijvoorbeeld via kortere doorlooptijden voor vergunningverlening. 'De gebiedscommissie blijft wel zelf verantwoordelijk voor het genomen besluit en kan er altijd voor kiezen een bepaald besluit zelf te nemen'. Het mandateren aan individuele leden 'vindt slechts bij hoge uitzondering plaats, om te voorkomen dat de eenheid van handelen van de gebiedscommissie wordt doorbroken'. 'De gebiedscommissie is niet bevoegd tot handhaving van regelgeving en besluiten'.

Aanvullend op de taken participatie, advisering en besluitvorming kan de gebiedscommissie 'gebiedsgebonden onderscheidingen' uitreiken en legt ze representatiebezoeken af bij verjaardags- en huwelijksjubilea.

Op grond van artikel 85 van de Gemeentewet kunnen de raad, het college en de burgemeester besluiten van de gebiedscommissie, voor zover ze op hun bevoegdheden betrekking hebben, schorsen en vernietigen. De overdracht of mandaatverlening van bevoegdheden aan de gebiedscommissie kan bovendien door deze organen worden ingetrokken. Bovendien moet door raad, college en burgemeester worden geregeld op welke wijze de bestuurscommissie verantwoording aan hen aflegt over het gevoerde bestuur.

Gebiedsnetwerk

De gebiedscommissie heeft in haar functioneren te maken met het gebiedsnetwerk: 'een flexibel, integraal werkend netwerk, afgestemd op de taken en verantwoordelijkheden van de gebiedscommissie en de behoeften van de wijk'⁶¹. Deze bestaat uit een extern deel (bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties) en een intern deel. Het interne gebiedsnetwerk bestaat uit ambtenaren die in het gebied zelf werken ('onderdeel gebied'), centraal werken ('clusters') en de Rotterdamse Service Organisatie. Dit onderdeel wordt hieronder verder uitgewerkt.

Het 'onderdeel gebied' bestaat uit de gebiedsdirecteur, gebiedsmanagers en gebiedsnetwerkers. De gebiedsdirecteur is secretaris en aanspreekpunt van de gebiedscommissie en verantwoordelijk voor 'het doorgeleiden van adviezen en besluiten naar college en gemeenteraad', het zorgdragen voor inzet vanuit de clusters en het toezien op de uitvoering van het gebiedsplan door de clusters. De gebiedsdirecteur wordt aangesteld door het college, na advies van de gebiedscommissie. Het advies komt tot stand na een 'klikgesprek' tussen commissie en beoogd gebiedsdirecteur. De gebiedsmanager ondersteunt de gebiedsdirecteur en voert de regie op de totstandkoming van het gebiedsplan. De gebiedsnetwerkers zorgen voor de 'participatietrajecten en bewonersbetrokkenheid' en 'optimaal functionerende netwerken in het gebied'. Via deze netwerken zorgen ze ook voor input voor het gebiedsplan.

Op centraal niveau (de clusters) is de gebiedsaccounthouder 'de vooruitgeschoven post, werkzaam voor het gebied'. Hij 'coördineert de inzet vanuit het cluster voor het gebied en onderhoudt hierover de contacten met de gebiedsmanagers en integrale gebiedsnetwerkers'. Daarnaast zijn nog andere medewerkers vanuit de clusters en Directie Veiligheid betrokken bij het gebied. Ten slotte verzorgt de Rotterdamse Service Organisatie (RSO) 'de gehele bedrijfsvoering voor het gebied, van de financiële en personele administratie tot aan de huisvesting en ICT-ondersteuning'. De gebiedsdirecteur is hiervoor aanspreekpunt voor de gebiedscommissie.

3.4 Het bestuurlijk model: oud en nieuw vergeleken

Waar tot nu toe de focus lag op de gebiedscommissie zelf, wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de inbedding in het gehele bestuurlijk model van de gemeente Rotterdam. Dit model is met de afschaffing van de deelgemeenten op belangrijke punten gewijzigd. Eerst wordt dit oude model geschetst, vervolgens komt het nieuwe model aan de orde. Daarna volgt een schematische vergelijking van het oude en nieuwe model. Dit biedt de mogelijkheid om op een later moment te reflecteren op de aangebrachte wijzigingen.

⁶¹ Uitgebreide Handreiking Gebiedscommissie 2014-2018

3.4.1. Het oude model (deelgemeenten)

Zoals eerder werd vermeld verdween in 2014 de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen uit de Gemeentewet. De wetgever meende dat de deelgemeenten zich te zeer in de richting van een zelfstandige bestuurslaag hadden ontwikkeld. De bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen was bij de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 in de Gemeentewet opgenomen. Deelgemeenten bestonden echter al ver voor 2002. Al in 1947 kende Rotterdam wijkraden (met slechts adviserende bevoegdheden), en in 1972 werd bij verordening een drietal deelgemeenten gevormd met deelgemeenteraden (Brederveld, Scroot en Wijma, 1990). Zij hadden geen eigen budget, geen eigen ambtenaren en slechts weinig bevoegdheden. Hoewel het aantal deelgemeenten in de loop der tijd wel toenam, en ook het bevoegdhedenpakket groter werd, bleef sprake van terughoudendheid.

De grondslag voor de deelgemeenten waren de zogeheten territoriale bestuurscommissies die de gemeentewet kende. Omdat de deelgemeenten in de praktijk een zeker bestaansrecht en een mate van zelfstandigheid hadden verworven, ging de wetgever tot codificatie van deze rechtsfiguur over. Fundamentele beschouwingen wijdde de regering er echter niet aan. Van een deelgemeente was volgens de regering sprake wanneer een aanzienlijk deel van de behartiging van de belangen van de desbetreffende deelgemeente aan haar bestuur (d.w.z. deelraad en dagelijks bestuur) was opgedragen.⁶² Een en ander moest blijken uit de aard en omvang van de overgedragen bevoegdheden. Vanwege de forse omvang van het taken- en bevoegdhedenpakket moest de deelraad worden beschouwd als een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van de Grondwet, wat meebracht dat dit orgaan direct moest worden gekozen.

Vanaf 2002 kende Rotterdam deelgemeenten met een deelgemeentebestuur, geregeld in de artikelen 87 e.v. van de toenmalige Gemeentewet. Dit betekende dat op deelgemeenteniveau verschillende bestuursorganen bestonden: de deelraad, het dagelijks bestuur en de voorzitter van het dagelijks bestuur. De raad delegerde daarbij bevoegdheden aan de deelraad, waaronder wettelijk verplicht in ieder geval de regelgevende bevoegdheid (het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften). Het college delegerde aan het dagelijks bestuur en bevoegdheden van de burgemeester konden worden gedelegeerd aan de voorzitter van het dagelijks bestuur.⁶³

Omdat het om een algemeen vertegenwoordigend orgaan⁶⁴ ging (vanwege de zwaarte van het taken- en bevoegdhedenpakket), schreef artikel 87 lid 5 Gemw-oud de rechtstreekse verkiezing door de ingezetenen van de betrokken deelgemeente verplicht voor. Artikel 87a Gemw-oud regelde het vernietigingsrecht van het gemeentebestuur ten aanzien van besluiten van het deelgemeentebestuur, waarbij elk gemeentelijk orgaan dit recht toekwam voor zover het beslissingen van zijn deelgemeentelijke pendant betrof.

Naast de drie hoofdorganen van het deelgemeentebestuur kende de deelgemeente een deelgemeentesecretaris en een deelraadsgriffier (die niet dezelfde persoon mocht zijn), en daarnaast andere ambtenaren werkzaam voor de deelgemeente. Deze ambtenaren waren formeel in dienst van de gemeente Rotterdam. In een bijlage bij de Deelgemeenteverordening stond aangegeven welke bevoegdheden door het gemeentebestuur aan het deelgemeentebestuur werden overgedragen. Het betrof een relatief beperkt pakket verspreid over verschillende domeinen.

Rotterdam heeft bovendien nooit een scherpe scheiding tussen deelgemeenten en gemeentebestuur gemaakt. Bij de herziening van de Deelgemeenteverordening in 2010 bijvoorbeeld overwogen raad, college en burgemeester

“dat de deelgemeenten en hun besturen onvoorwaardelijke onderdelen vormen van het Rotterdamse bestuursmodel dat optimale betrokkenheid en invloed van bewoners en bedrijven wil combineren met de bestuurskracht die nodig is om de grootstedelijke vraagstukken aan te pakken”, en

“dat besturen van de deelgemeenten tezamen met het gemeentebestuur één gemeentelijke overheid vormen, die de opdrachtgever van de diensten is, en vanuit de diversiteit tussen deelgemeenten, met een voor de burger herkenbare kwaliteitsstandaard, adequaat en slagvaardig optreedt en resultaat levert.”

⁶² Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 73.

⁶³ Pernis kende daarentegen een commissie ex. artikel 83 van de Gemeentewet, hetzelfde type orgaan als de huidige gebiedscommissie.

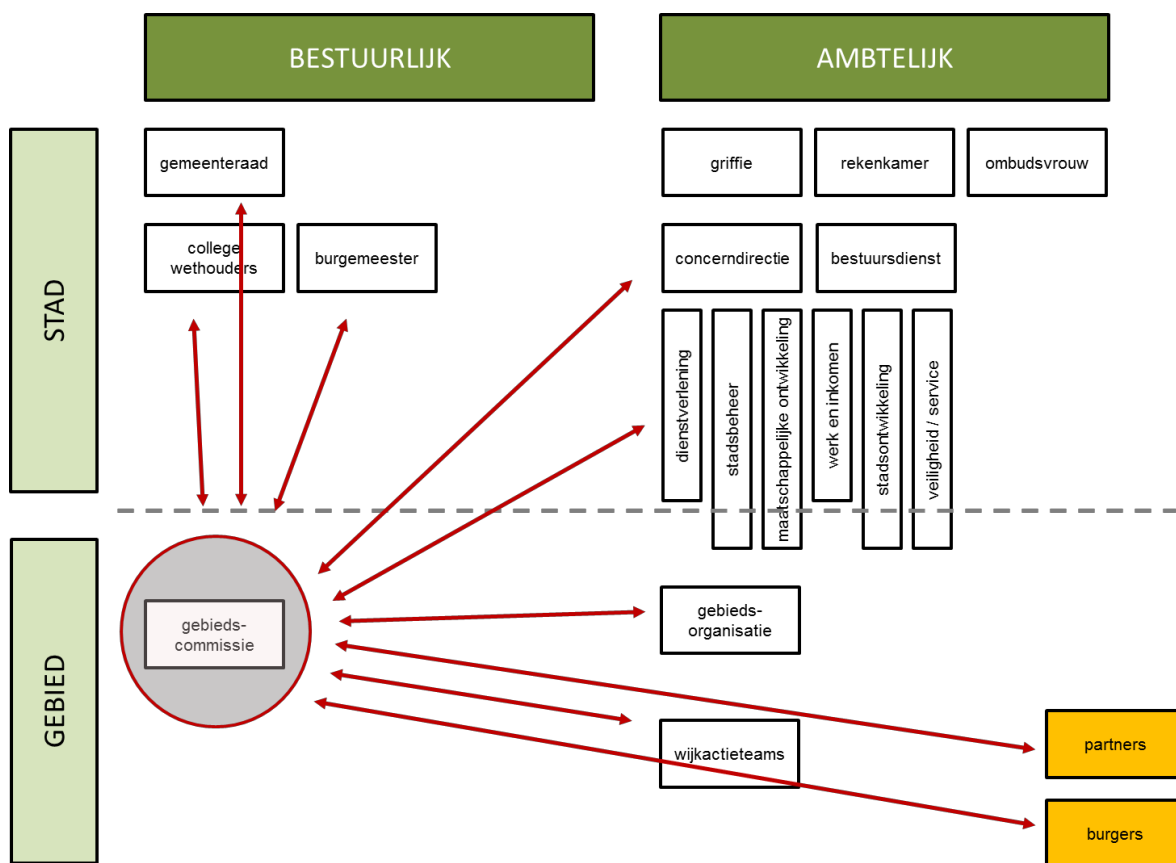
⁶⁴ Gemeenteblad 2010, nr. 73

Bij de afschaffing van de deelgemeenten overwoog het college van Rotterdam in een reactie aan de regering dat in Rotterdam sprake was van complementair bestuur en dat de deelgemeentebesturen slechts over een beperkt aantal, vooral uitvoerende taken en bevoegdheden beschikten.⁶⁵

3.4.2 Het nieuwe model (gebiedscommissies)

Desalniettemin besloot de regering om de deelgemeenten per 2014 uit de Gemeentewet te schrappen. In de paragrafen 3.1 tot 3.3 is beschreven welk orgaan hiervoor in de plaats kwam. Daarom wordt hier gefocust op de inbedding van de gebiedscommissies in het gehele bestuurlijke model. In 3.4.3 zal worden ingegaan op de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het deelgemeentelijke stelsel.

Het nieuwe bestuurlijk model (2014+) is samengevat in onderstaande figuur. Deze maakt duidelijk hoe de gebiedscommissies zijn ingebed in het model en wat de diverse relaties zijn tussen de verschillende onderdelen, zowel op stadsniveau (bijv. raad, college) als gebiedsniveau (bijv. gebiedsorganisatie, bewoners).



Figuur 6. Het bestuursmodel van Rotterdam 2014+

De pijlen geven de relaties aan tussen gebiedscommissie en andere onderdelen van de gemeente. Deze worden in onderstaande tabel kort beschreven.

⁶⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 3, p. 5

Relatie gebiedscommissie met...	Omschrijving
GEBIED	
Gebiedsorganisatie	Gebiedsdirecteur als secretaris van gebiedscommissie en 'poort naar college, raad en clusters'. Hij geleidt adviezen en besluiten door naar college en raad, draagt zorg voor inzet vanuit clusters en uitvoering gebiedsplan; gebiedscommissie kan APV-bevoegdheden mandateren aan gebiedsdirecteur. Gebiedsorganisatie organiseert tevens participatietrajecten en ondersteunt gebiedscommissie bij participatie en beoordelen van bewonersinitiatieven.
Wijkactieteams	Wijkactieteams geven uitvoering aan gebiedsgericht werken vanuit de clusters in de wijken
Burgers	Directe verkiezingsrelatie; tevens consultatie en participatie bij advisering, beeldsvorming (gebiedsplannen) en gemeentelijke uitvoering; stimuleren en beoordelen van bewonersinitiatieven
Partners	Participatie bij advisering, beeldsvorming, gemeentelijke uitvoering; indienen van bewonersinitiatieven
STAD	
Clusters	Gevraagd en ongevraagd advies vanuit gebiedscommissie richting clusters (via college). Contact loopt formeel via gebiedsdirecteur.
Andere ambtelijke diensten	Voor ondersteuning, onderzoek en informatievoorziening
Gemeenteraad	Lobby via partijpolitieke lijnen; escalatiemogelijkheid: gebiedscommissie kan raad vragen om besluit van college te beoordelen
College van b & w	Gevraagd en ongevraagd advies aan college. Gebiedscommissie kan direct via wethouder escaleren. Contact met burgemeester via veiligheidsoverleg.

Tabel 5. Omschrijving van diverse relaties van gebiedscommissie binnen bestuursmodel Rotterdam

3.4.3. Vergelijking van het oude en nieuwe model

Op basis van de informatie in dit hoofdstuk over de gebiedscommissies en de deelgemeenten zijn beide organen op een aantal aspecten met elkaar vergeleken in onderstaande tabel.

Thema	Deelgemeente	Gebiedscommissie
Type orgaan	Deelraad: afzonderlijke rechtsfiguur in de zin van art. 87 van de Gemeentewet	Bestuurscommissies als bedoeld in artikel 83 van de Gemeentewet
Samenstelling	Deelraad, dagelijks bestuur en voorzitter van dagelijks bestuur; deelgemeentesecretaris en deelraadgriffier; ambtenaren werkzaam voor het gebied	Leden en voorzitters, maar allen hebben gelijke bevoegdheden.
Taken/Bevoegdheden	Verantwoordelijk voor participatie, dienstverlening en uitvoering van wijkactieprogramma's. Bevoegdheden op gebied van infrastructuur (zorg voor openbare ruimte), sociaal welzijn, ruimtelijke ordening (bijv. bestemmingsplannen) en milieu	Besluitvorming (o.a. APV, vergunningen) Advisering van het college Participatie: stimuleren en beoordelen van bewonersinitiatieven, participatie bij beeldsvorming en uitvoering Representatie (o.a. bezoek 100-jarigen, herdenkingen)
Budget	Deelgemeentefonds. Deelgemeente ontvangt hieruit van college een	Beperkt eigen budget voor bewonersinitiatieven, participatie en representatie ⁶⁷

⁶⁷ Het totale budget voor alle gebiedscommissies wordt vastgesteld door de raad (art. 24 lid 2 Verordening). Het college bepaalt de verdeling over de gebiedscommissies. Daarbij wordt rekening gehouden met het 'historische uitgavepatroon' in het gebied en

	algemene uitkering en een beperkte doeluitkering ⁶⁶	
Ambtelijke uitvoering/ondersteuning	Uitvoering door ambtenaren werkzaam voor de deelgemeente (hoewel formeel in dienst van de stad) (typering: opdracht verlenen)	Ondersteuning door gebiedsorganisatie (typering: vragen stellen)

Tabel 6. Vergelijking deelgemeente en gebiedscommissies

Wanneer deelgemeente en gebiedscommissie op deze manier worden vergeleken, valt op dat de gebiedscommissies minder bevoegdheden, minder budget, minder leden en geen eigen uitvoeringscapaciteit hebben vergeleken met de voormalige deelgemeenten. Dit bepaalt ook in grote mate de relaties van de gebiedscommissies met andere onderdelen van het bestuursmodel. Waar hun slagkracht nu grotendeels moet worden ontleend aan advisering van het college en het verwerven van inzet vanuit gebiedsorganisatie en clusters via de gebiedsdirecteur, konden deelgemeenten zelfstandige bevoegdheden uitoefenen op verschillende beleidsterreinen met behulp van ambtenaren aan wie directe opdrachten konden worden verleend. Gebiedscommissies zijn veel meer afhankelijk van de goodwill van de centrale onderdelen van het bestuursmodel: het stadsbestuur en het stedelijke ambtenarenapparaat.

De volgende hoofdstukken maken duidelijk in hoeverre de gemeente Rotterdam, met deze sterk gewijzigde positionering van gebiedscommissies ten opzichte van de andere onderdelen van het bestuursmodel, belangrijke waarden als burgers nabij bestuur en participatie van de Rotterdammers kan invullen. Daarvoor kijken we in hoofdstuk vier eerst hoe de gebiedscommissies in de praktijk functioneren.

wordt daarnaast een verdeelsleutel gehanteerd, namelijk naar rato van het aantal inwoners met een minimum van 50.000 per gebied (toelichting op artikel 24, Verordening)

⁶⁶ Verordening Financiën Decentrale Besturen, Gemeenteblad 2009-139

INTERMEZZO VERGELIJKING ROTTERDAM, AMSTERDAM & DEN HAAG

Onderdeel van deze evaluatie is om de situatie in Rotterdam te vergelijken met andere bestuursmodellen van grotere steden die een vergelijkbare omvang hebben en kampen met eenzelfde soort diversiteit en uitdagingen, te weten Den Haag en Amsterdam. Dit intermezzo vergelijkt het Rotterdamse bestuursmodel met het 'Haagse model' dat het deconcentratie-principe volgt en het Amsterdamse, dat historisch gezien sterke overeenkomsten vertoont met het Rotterdamse. In hoeverre geven deze drie steden vorm aan subsidiariteit? Hoe hebben zij de bestuurslagen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden belegd?

Den Haag: deconcentratie in plaats van decentralisatie

In Den Haag is in 1980 een beweging ingezet om het gemeentebestuur in te richten op basis van ambtelijke deconcentratie. Het deconcentratiemodel is ingezet als instrument om de dienstverlening klantgerichter te maken en daarmee de kloof tussen overheid en burger te verkleinen. Binnen dit Haagse decentralisatiemodel staat de participatie van burgers centraal⁶⁸ en zou de ambtelijke deconcentratie bestuurlijke drukte tussen centrale stad en stadsdelen voorkomen terwijl centrale beleidssturing mogelijk blijft⁶⁹. Daarnaast heeft sinds 2002 elke wethouder ten minste een stadsdeel in haar portefeuille om de bestuurlijke betrokkenheid bij de stadsdelen te vergroten. Dit model heeft zich door de jaren heen kunnen door ontwikkelen. Anno 2014 was bijvoorbeeld een van de doelstellingen om de 'antennefunctie' van de stadsdeelorganisaties te verbeteren.

Juridisch gezien is van deconcentratie sprake als bevoegdheden centraal belegd blijven maar ruimtelijk / territoriaal worden gespreid. Het gaat om (sub)lokale 'kantoren' waar ambtenaren van de centrale stad bevoegdheden van de centrale stad uitoefenen. Van een juridische bevoegdheidsverschuiving is bij deconcentratie geen sprake. Bij decentralisatie worden bevoegdheden zelf daadwerkelijk territoriaal gespreid en overgedragen (delegatie) of toegekend (attributie) aan in beginsel niet-ondergeschikte bestuursorganen.

Den Haag kent 8 stadsdelen met elk een stadsdeelwethouder, een stadsdeeldirecteur en een stadsdeelorganisatie. In de stadsdeelorganisatie zitten ambtenaren van de diensten DSB stadsbeheer, onderwijs, cultuur en welzijn en bestuursdienst die zich bezig houden met de thema's leefbaarheid en welzijn, jeugd en burgerschap. Een evaluatie uit 2009, uitgevoerd door Andersson Elffers Felix⁷⁰, stelt dat de stadsdeelwethouder gezien kan worden als een ombudsman/-vrouw op de uitvoering van de genoemde thema's. De stadsdeelwethouders zijn het gezicht van het college in het stadsdeel en kunnen praktische problemen in het gebied oplossen zonder formele bevoegdheden. Volgens datzelfde rapport worden de wethouders vanwege hun procesrol niet vaak aangesproken in hun functie als stadsdeelwethouder door de gemeenteraad (AEF 2009, p.3). Door bewoners en maatschappelijke partners wordt de zichtbaarheid van de wethouder gewaardeerd, maar zijn of haar rol is tevens ingewikkeld voor hen omdat zij hem of haar aanspreken op zaken waar een andere wethouder verantwoordelijk voor is⁷¹. De stadsdeeldirecteur beschikt over een deel van het budget van de diensten OCW, DSB en DSO⁷² om te besteden aan de programma's van de gemeentelijke diensten. Ook beschikt de stadsdeeldirecteur over een flexibel budget voor bewonersinitiatieven en plannen om de buurt schoon, heel en veilig te houden. Volgens de evaluatie uit 2009 waarderen bewoners en stedelijke partners de stadsdeelorganisatie als ingang naar de gemeente. AEF (2009) stelt dat de mate van participatie tussen een deconcentratie en gecentraliseerd model nauwelijks verschilt. In Den Haag heeft deconcentratie burgerbetrokkenheid een impuls gegeven door meer directe invloed op zaken bij de stadsdeelorganisatie. Wel is ook hier nog een opgave in het bereiken van niet actieve burgers.

Sinds 2016 werkt de gemeente, in plaats van stadsdeelplannen, met wijkprogramma's. De wijkprogramma's zijn aanvullend op de stedelijke programma's en laten prioriteiten en acties op wijkniveau zien. De prioriteiten in het

⁶⁸ De Vries et al. (2005) Stadsdeelcommissies Den Haag evaluatie

⁶⁹ Gemeente Den Haag (2014) Visie gebiedsgericht werken in de stadsdelen

⁷⁰ Andersson Elffers Felix. (2009) Kiezen en delen – Evaluatie deconcentratiebeleid 2006-2010 gemeente Den Haag

⁷¹ Idem

⁷² OCW = onderwijs, cultuur en welzijn; DSB = dienst stadsbeheer; DSO = dienst stedelijke ontwikkeling

wijkprogramma zijn opgesteld op basis van consultatiesessies met bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Amsterdam: stadsdelen 'light'

De gemeente Amsterdam heeft door de verandering van de Gemeentewet ook haar bestuursmodel van stadsdelen moeten aanpassen. Vergelijkbaar met de deelgemeentes in Rotterdam had Amsterdam tot maart 2014 zeven stadsdelen⁷³ met een verkozen deelraad en een dagelijks bestuur met eigen (beleids)bevoegdheden en budget. In maart 2014 zijn daar verkozen bestuurscommissies voor in de plaats gekomen.

Bij de overgang naar de bestuurscommissies in 2014 is op basis van twee modellen, een model met enkel een dagelijks bestuur of een model met een dagelijks bestuur en algemeen bestuur, gekozen voor een verkozen bestuurscommissie die uit hun midden een dagelijks bestuur benoemt. Net als in Rotterdam vervult de bestuurscommissie de functie van 'ogen en oren' van het stadsdeel en zijn ze een 'verlengd bestuur' vanuit de stad. De bestuurscommissies in Amsterdam hebben binnen verschillende beleidsdomeinen⁷⁴ bevoegdheden die in ieder geval de *uitvoering* van stedelijk beleid omvat en – indien zo besloten door het college – ook de *invulling* van stedelijk beleid omvat, alsmede het *ontwikkelen* van activiteiten in het sociale domein. Binnen de marges van de Gemeentewet heeft de gemeente Amsterdam getracht het oude stadsdelen-model zoveel mogelijk te handhaven. De bestuurscommissies kunnen dan ook gezien worden als een 'stadsdeel light'. De taken en rollen van de bestuurscommissie zijn signaleren ('oren en ogen'), verbinden (koppelingen leggen tussen initiatieven uit het gebied en binnen de gemeente), regisseren (regie op eventueel extra stedelijke inzet in buurten en wijken) en betrekken (benutten, faciliteren en stimuleren van participatie). Dit brengt een aantal dilemma's met zich mee zo valt te lezen in een recente evaluatie (Brenninkmeijer et al 2016). Tussen organisatieonderdelen, zowel in ambtelijke, bestuurlijke als politieke zin is eerder sprake van strijd dan samenwerking en is regelmatig onduidelijk wie waar over gaat. De bestuurscommissies zijn in Amsterdam een verlengd bestuur maar hebben tegelijkertijd eigen politiek en bestuurlijk mandaat waarmee zij kunnen indruisen tegen het stedelijk beleid. Tevens legt de bestuurscommissie formeel verantwoording af aan de organen die aan haar bevoegdheden hebben overgedragen (de raad, het college en de burgemeester) en niet aan haar kiezer. Ook voelen bestuurscommissies zich niet serieus genomen en bestaat er spanning tussen gebiedsgericht werken en centrale kaders (Brenninkmeijer et al 2016).

Om invulling te geven aan gebiedsgericht werken zijn de zeven stadsdelen in Amsterdam opgedeeld in 22 gebieden met elk een ambtelijk gebiedsteam. Het gebiedsteam bestaat uit een participatiemakelaar, gebiedsmanager en gebied coördinator. De participatiemakelaar is het eerste aanspreekpunt voor bewoners. De gebiedscoördinator stelt samen met bewoners, ondernemers en andere organisaties het gebiedsplan op en is verantwoordelijk voor de jaarlijkse monitoring van dit plan. De gebiedsmanager is het aanspreekpunt voor ondernemers en 'zorgt voor een goede verbinding tussen het gebied (bijvoorbeeld bewoners, ondernemers, scholen en politie) en de gemeentelijke organisatie'⁷⁵.

Vergelijking Amsterdam, Rotterdam en Den Haag

Een kenmerkend verschil tussen de modellen van Den Haag, Amsterdam en Rotterdam is dat Den Haag een gedeconcentreerd model kent, terwijl de Rotterdamse gebiedscommissies en Amsterdamse bestuurscommissies meer een mengvorm zijn tussen een gedeconcentreerd en gedecentraliseerd model. De Rotterdamse commissies zijn bijvoorbeeld een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie met trekjes van deconcentratie: enerzijds is sprake van eigen bestuursorganen met eigen overgedragen bevoegdheden en een eigen democratische legitimatie (decentralisatie), anderzijds maken zij gebruik van ambtenaren die formeel onder het gezag van het college vallen en is een groot deel van de bevoegdheden niet gedelegeerd maar gemandateerd (wat wil zeggen dat zij in naam van de gemeenraad of het college of burgemeester worden uitgeoefend).

⁷³ Amsterdam kende tussen 2002 en 2010 nog 14 stadsdelen, maar sindsdien heeft men die in 7 gefuseerd.

⁷⁴ Zoals: ruimtelijk, economie, klimaat, sport, cultuur, wonen, welstand, etc.

⁷⁵ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/stadsdelen/>

Thema	Den Haag	Amsterdam	Rotterdam
Bestuurlijk orgaan op gebiedsniveau	(Stadsdeel)Wethouders	Bestuurscommissie met een Dagelijks Bestuur	Gebiedscommissie
Samenstelling	N.v.t.	13-15 verkozen leden die als algemeen bestuur uit hun midden een dagelijks bestuur van 3 personen met een full-time positie kiezen (verantwoordelijk "voor de dagelijkse gang van zaken in het stadsdeel" ⁷⁶)	9-15 verkozen leden die 2 of 3 voorzitters uit hun midden kiezen, allen hebben gelijke bevoegdheden
Primaire taken	Wethouders zijn aanspreekpunt voor lokale kwesties Bestuurlijk verantwoordelijk/procesrol voor ontwikkeling/uitvoering stadsdeelplan en activiteitenprogramma, flexibel budget en burgerparticipatie	Oren en ogen, verbinden, regisseren, participatie, uitvoering en invulling van stedelijk beleid op geselecteerde thema's en ontwikkelen activiteiten sociale domein	Besluitvorming, advisering, participatie, representatie, oren en ogen
Beleidssterreinen /-thema's	Burgerparticipatie/-nabijheid Brengt vragen en verzoeken onder de aandacht van vakportefeuillehouders Cultuur, buurtgroen, kleine burgerinitiatieven, leefbaarheid, veiligheid, welzijn, jeugd en burgerschap	Binnen de stedelijke kaders taken op uitvoering, onder meer: gebiedsontwikkeling en ruimtelijk beheer, openbare ruimte, groen en parkeren, afval, monumenten en archeologie, wonen, economie, milieu en duurzaamheid, gemeentelijk vastgoed, waterbeheer, welzijn en jongerenwerk, vrijwilligerswerk, cultuurinitiatieven, sport, inspraak, veiligheid ⁷⁷	Nadruk op wijkveiligheid (cameratoezicht, alcoholverbod, horeca), buitenruimte (inrichtingsplannen openbare ruimte) en wijkwelzijn (Wmo en uitvoering welzijnsbeleid) (zie hoofdstuk 3)
Budget	Flexibel budget, varieert per stadsdeel zo'n € 1.953.000	Onbekend	Beperkt eigen budget voor bewonersinitiatieven, participatie en representatie
Ambtelijke uitvoering/ondersteuning	Een stadsdeelorganisatie die een aanjagende speler in het gebied is en die dagelijks contact met bewoners, bedrijven en instellingen heeft. De stadsdeelorganisatie is ook verantwoordelijk voor de uitvoerende aansturing op de domeinen welzijn en leefbaarheid die decentraal belegd zijn en waar budgetten voor beschikbaar zijn. De	Een stadsdeelorganisaties die gericht is op de uitvoering van stedelijk beleid. De ambtenaren werken in de stadsdeelkantoren en hebben taken op het gebied van vergunningen, toezicht en het uitvoeren van stedelijk beleid in de wijken. Ondersteuning in de gebieden geschied ook door een gebiedsteam. Deze bestaan uit gebiedsmanagers,	Een gebiedsorganisatie die bestaat uit enkele ambtenaren, te weten een gebiedsdirecteur, gebiedsmanagers, gebiedsnetwerkers en gebiedsondersteuners. De gebiedsorganisatie wordt aangestuurd door en staat in dienst van de stad. Tevens ondersteunt zij de gebiedscommissies bij procedures rondom de

⁷⁶ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/bestuurscommissies/bestuurscommissie-n/bestuurscommissie/#hf13ffae1-74ae-405b-991a-6a52f0b2dd59>

⁷⁷ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/stadsdelen/>

	stadsdeeldirecteur stuurt de stadsdeelorganisatie aan. Er zijn 8 stadsdeelorganisaties (1 voor elk stadsdeel)	gebiedscoördinatoren, gebiedsmakelaars en gebiedsondersteuners. Dit team heeft als doel om het gebied en de gemeentelijke organisatie te verbinden. Elk stadsdeel is verdeeld in twee tot vijf gebieden. In totaal zijn er 22 gebiedsteams	bewonerssubsidies en het opstellen van adviezen. Er zijn 14 gebiedsorganisaties (1 voor elk gebied)
--	---	--	---

Tabel 7. Vergelijking bestuursmodellen van Den Haag, Amsterdam en Rotterdam

De organisatorische focus in Den Haag heeft geresulteerd in stadsdeelorganisaties die zich met name bezighouden met de uitvoering van ambtelijke diensten en daarnaast steeds meer bezig zijn met burgerparticipatie. De stadsdeelorganisatie is dan ook het gezicht van de gemeente voor bewoners. De 'antennefunctie' van de stadsdeelorganisatie komt overeen met de 'ogen en oren' functie van de bestuurs- en gebiedscommissies in Amsterdam en Rotterdam. Wat Amsterdam en Den Haag gemeen hebben is dat een ambtelijke stadsdeelorganisatie invulling geeft aan gebiedsgericht werken waarbij bewoners en stedelijke partners worden betrokken bij beleidsvorming en het prioriteren van beleidsthema's. Hierin onderscheidt Rotterdam zich omdat deze functie zowel bij de gebiedscommissies als gebiedsorganisatie en de clusters terugkomt. Wat tevens opvalt, is de omvang van het ambtelijk apparaat op gebiedsniveau. Waar Den Haag en Amsterdam nog stadsdeelkantoren kennen met een aanzienlijke hoeveelheid ambtenaren (het aantal fte in de Haagse stadsdelen ligt rond de 130) is het ambtelijk apparaat in Rotterdam zeer compact. Amsterdam voegt naast de stadsdeelorganisatie ook nog per gebied een gebiedsteam toe aan ambtelijke uitvoering.

Een verschil tussen Amsterdam en Rotterdam is het veel grotere taken- en bevoegdhedenpakket van de Amsterdamse bestuurscommissies (en voorheen: deelgemeentebesturen). Interessant is dat dit niettemin tot vergelijkbare problemen als in Rotterdam leidt. Dat doet vermoeden dat de oplossing niet in de eerste plaats in een verzwaring van het taken- en bevoegdhedenpakket moet worden gezocht, maar in rolverduidelijking en verbetering van de samenwerking. In hoofdstuk 7 gaan we verder in op het thema subsidiariteit en hoe dit in Rotterdam verder vormgegeven kan worden.

HOOFDSTUK 4 DE GEBIEDSCOMMISSIES IN DE PRAKTIJK

In dit hoofdstuk kijken we naar de werking van het bestuursmodel in de praktijk van binnenuit. Hoe werkt het model met gebiedscommissies, welke werkwijzen worden gehanteerd en welke effecten sorteert dit. In paragraaf 1 introduceren we de gebiedscommissies. We analyseren de verkiezingsuitslag en presenteren de opvallende gebeurtenissen van de eerste twee jaar. In paragraaf 2 bezien we de output van de gebiedscommissies en wat zij feitelijk hebben opgeleverd. In paragraaf 3 kijken we naar de modus operandi van de gebiedscommissies. Hoe werken zij in de praktijk? In paragraaf 4 gaan we in op de percepties op de gebiedscommissies. We presenteren in deze paragraaf de resultaten van de enquêtes onder gebiedscommissieleden, de medewerkers van het ambtelijk apparaat en burgers. Paragraaf 5 belicht de spanningen en dilemma's en functionaliteiten in het huidige bestuursmodel.

4.1 Verkiezingen en opstartfase

In deze paragraaf reconstrueren we de eerste twee jaar van de gebiedscommissies. Dit doen we door in eerste instantie aandacht te schenken aan de verkiezingen in 2014. Hoe zien de gebiedscommissies eruit, wat zijn opvallende zaken? In de tweede plaats presenteren we de output door te kijken naar de adviezen, de budgetten en de al dan niet bevorderde participatie.

4.1.1. Politieke analyse aan de hand van verkiezingen

De in het vorige hoofdstuk omschreven politieke besluitvorming rondom het nieuwe bestuursmodel leidde er toe dat tegelijkertijd met de gemeenteraadsverkiezingen, op 19 maart 2014, de gebiedscommissies via een lijstenstelsel zijn verkozen⁷⁸.

Opkomst verkiezingen

In totaal brengt 44,1% van de Rotterdamse kiesgerechtigden zijn stem uit op de gebiedscommissies. Dit ligt precies een procentpunt lager dan bij de gemeenteraadsverkiezingen (45,1%). De hoogste opkomstpercentages voor de gebiedscommissies zijn te noteren in Hilligersberg-Schiebroek (57,3%) en Hoek van Holland (50,2%). Charlois en Hoogvliet kennen de laagste opkomst met respectievelijk 31,2% en 38,5%.

Politieke partijen in gebiedscommissie

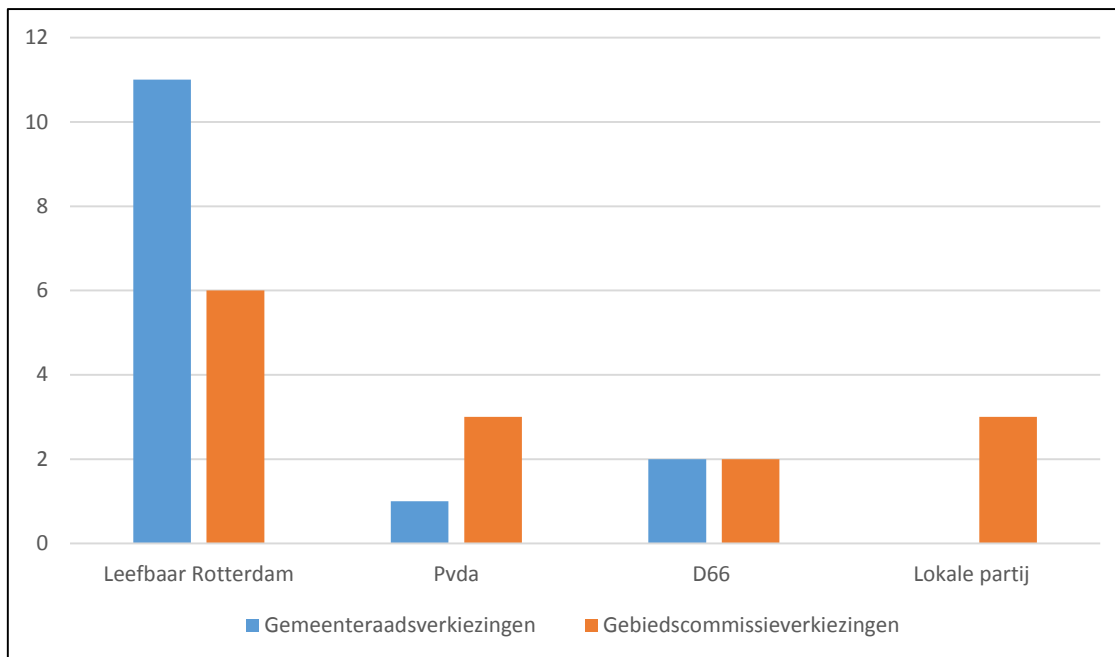
Gemiddeld nemen 8,6 partijen deel per gebied. Grote uitschieters zijn Charlois (14 partijen) en Feijenoord (12). In Hoek van Holland (5), Rozenburg (5) en Pernis (2) deden de minste partijen mee.

Van alle partijen die zitting hebben in de gebiedscommissies is 81% een gevestigde, stedelijke partij. Een kleine 20% wordt gevormd door lokale partijen. Dit kunnen politieke partijen zijn die niet deelnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen, of bewoners(groepen) die geen politieke partij hebben opgericht.

Gebieden met uitsluitend gevestigde stedelijke politiek zijn Prins Alexander, Kralingen-Crooswijk, Pernis en Centrum. Relatief weinig gevestigde stedelijke politiek is te vinden in Rozenburg (27%), Hoogvliet (54%) en Hoek van Holland (60%).

Leefbaar Rotterdam is in zes gebieden de grootste partij geworden. PvdA en D66 volgen op respectievelijk 3 en 2. In drie gebieden (Rozenburg, Hoogvliet en Hoek van Holland) is een lokale partij de grootste geworden. Opvallend is dat de grootste stedelijke partij (Leefbaar Rotterdam) niet meedeed in Rozenburg en Hoek van Holland. Merk ook het verschil op ten opzichte van de gemeenteraadsverkiezingen in onderstaande figuur.

⁷⁸ Deze politieke analyse is grotendeels gebaseerd op het rapport van OBI 'Analyse verkiezingen gemeenteraad en gebiedscommissies 2014'



Figuur 7. Grootste politieke partij in het aantal gebieden

Ten aanzien van het kiessysteem valt een aantal zaken op. In meerdere gebieden zijn lijstencombinaties aangegaan. Op stedelijk niveau is dit altijd gunstig, omdat het de kans op een restzetel verhoogt. Bij de gebiedscommissieverkiezingen worden de zetels anders verdeeld, waardoor een lijstencombinatie zelfs negatief kan uitvallen. Dit is echter niet voorgekomen. Verder stonden in sommige gebieden kandidaten zowel voor de raad als de gebiedscommissie verkiesbaar (bijv. Delfshaven en Feijenoord). In sommige gevallen zijn deze gekozen voor de raad en dus kwam de zetel bij de gebiedscommissie te vervallen. Deze kwam dan terecht bij een andere partij. Ook hebben in een aantal gebieden kandidaten de benoeming niet aanvaard (bijv. Feijenoord). Ook dan vervalt de zetel en komt deze terecht bij een andere partij (bijv. van Leefbaar Rotterdam naar CDA in Feijenoord). Ten slotte kwam hier en daar lijstuitputting voor, bijvoorbeeld in Feyenoord bij Leefbaar Rotterdam. In dat geval heeft het CDA op grond van de verdeling van restzetels een zetel gekregen.

Eerdere betrokkenheid leden in de deelgemeente

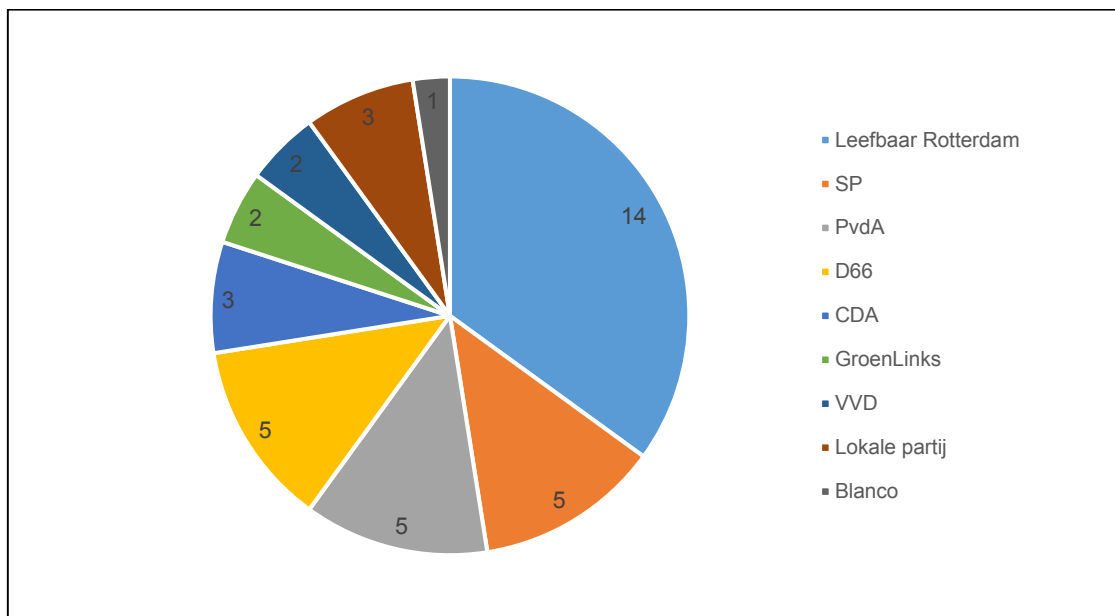
Een kleine meerderheid (53%) was voorheen actief binnen de deelgemeente (als lid, bestuurder of burgerlid). Gebieden met veel leden⁷⁹ met betrokkenheid in de voormalige deelgemeente zijn Rozenburg (82%), Feijenoord (73%) en Hoek van Holland (70%). Gebieden met relatief weinig leden die actief waren in de deelgemeente zijn Prins Alexander (20%), Centrum (23%) en Hoogvliet (38%).⁸⁰

⁷⁹ Leden zijn in dit verband ook de leden die een voorzittersrol vervullen. Verderop wordt specifiek gekeken naar de (vice)voorzitters en hun achtergrond in de deelgemeente.

⁸⁰ Een zijdelingse aanvulling op het profiel van gebiedscommissieleden: de gemiddelde leeftijd in de gebiedscommissies is 49,57 jaar.

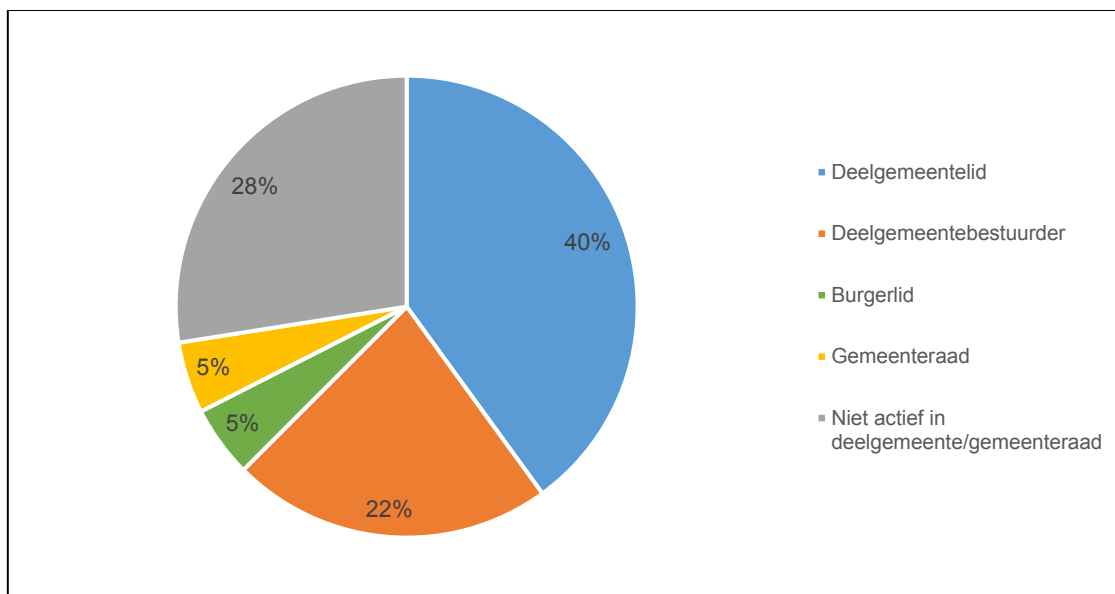
(Vice-)voorzitters

Leefbaar Rotterdam levert met afstand de meeste (vice-)voorzitters: 14 in totaal. Andere partijen volgen op 5 en minder, laat onderstaande figuur zien. Opvallend is verder dat in IJsselmonde alle (vice-)voorzitters van Leefbaar Rotterdam zijn. Bijna alle voorzitters (89,2%) maken onderdeel uit van de gevestigde, stedelijke partijen.



Figuur 8. Aantal (vice-)voorzitters van politieke partijen

Van de (vice-)voorzitters heeft 40% eerdere ervaring als deelgemeentelid en 22% als deelgemeentebestuurder. In totaal heeft 67% een achtergrond in de deelgemeente.



Figuur 9. (Vice-)voorzitters met een achtergrond in de deelgemeente of gemeenteraad

Concluderend: de gevestigde, stedelijke politieke partijen hebben een groot gedeelte van de zetels in de gebiedscommissies hebben ingenomen. De cruciale plaatsen in de gebiedscommissies worden grotendeels ingenomen door mensen die ook actief waren in de deelgemeente. Op dit punt heeft het nieuwe model geen verversing gebracht. Gekeken naar zowel voorzitters als leden is voor een kleine helft sprake van nieuwe instroom.

4.1.2. De opstartfase van de gebiedscommissies

Eenmaal geïnstalleerd zien we in de eerste maanden gebiedscommissies die zoekende zijn naar hun nieuwe rol en taak in het systeem. In deze paragraaf beschrijven we in grote lijnen deze opstartfase.

Het kiezen van een voorzitter en vicevoorzitter(s) is een van de eerste dingen die na de verkiezingen opgepakt moet worden. De verordening wijst in principe de persoon met de meeste stemmen aan, maar laat ook ruimte een ander te verkiezen. We zien daarom verschillende processen. Soms is in de periode voor de verkiezingen al bekostigd wie de voorzitter zou worden. In andere gevallen wordt de persoon met de meeste stemmen gepasseerd als voorzitter, omdat de commissie de betreffende partij wil weren uit het voorzitterscollectief of omdat men geschiktere kandidaten op het oog heeft. Dezelfde overwegingen (partijkleur en geschiktheid) spelen een rol bij het kiezen van vicevoorzitters. De toedeling van het voorzitterschap verloopt in sommige gebieden erg soepel. In die gevallen komt men vrij snel in de actiemodus terecht. In andere gebieden blijkt het keuzeproces voor de voorzitter dermate politiek geladen dat de keuze tot op de dag van vandaag spanningen geeft. Verwarrend zijn daarnaast enkele gevallen waarbij de persoon met de meeste stemmen niet afkomstig is uit de partij met de meeste stemmen.

Met name de ruimte in de verordening om een andere persoon aan te wijzen dan degene met de meeste stemmen, biedt volgens enkele respondenten kans op spanningen en conflicten. Anderzijds wordt de ruimte weer gewaardeerd, omdat degene met de meeste stemmen niet altijd als geschikt wordt gezien. Weer anderen pleiten ervoor om te werken zonder voorzitters, omdat men nu is overgeleverd aan het toeval dat er geschikte kandidaten zijn. Een technisch voorzitter zou dan beter volstaan en versterkt bovendien het werken als eenheid.

Gebiedscommissies beschrijven in interviews de opstartfase als ronduit rommelig en chaotisch⁸¹. Ze treffen in sommige gevallen een 'ontmantelde organisatie' aan. Soms zijn de stekkers letterlijk uit de muren getrokken, de data weggehaald en de archiefkasten leeggetrokken. De gebiedscommissies moeten soms letterlijk zoeken naar hun plek. Ze hebben deze start als onplezierig en frustrerend ervaren. Daarbij wijzen ze ook vaak naar de stapeling van reorganisaties bij de gemeente in te korte tijd: zowel de afschaffing van deelgemeenten en installatie van gebiedscommissies, bezuiniging op het ambtelijk apparaat en decentralisaties van Rijk naar gemeente. Sommige gebiedscommissies (zoals Delfshaven) kunnen terugvallen op een goed in het gebied gewortelde gebiedsorganisatie, anderen (zoals Kralingen-Crooswijk) klagen over weggelekte kennis en netwerk vanwege het feit dat veel ambtenaren zijn teruggeplaatst naar het centrale niveau van de clusters. Deze beginsituatie vertoont kenmerken van een 'reboot van het systeem', zonder dat fysiek (qua faciliteiten) en organisatorisch (netwerk en kennis) de condities zijn gecreëerd voor een goede herstart⁸².

Ook op het gebied van taken en verantwoordelijkheden moeten de gebiedscommissies hun werk aftasten. Veel respondenten geven aan dat voormalig deelgemeentebetrokkenen (raadsleden of bestuurders) meer moeite hadden met aanpassing aan de nieuwe praktijk dan 'nieuwe' leden. Een voormalig deelraadslid die wel de omslag kon maken, typeert zijn houding als 'de consequenties aanvaarden, en er het beste van maken'. In Delfshaven is bewust gekozen om niet te focussen op verloren gegane bevoegdheden, maar een nieuwe focus te ontwikkelen op participatie. In veel hoofden van gebiedscommissies zit in deze opstartfase tevens de gedachte dat hun functioneren minder politiek moet zijn. Althans, in de aanloopfase is de idee van 'apolitieke gebiedscommissie' vaak besproken. Waar sommige commissieleden overtuigd zijn van de waarde van apolitiek handelen, wijzen anderen erop dat politiek bedrijven langs partijstandpunten onvermijdelijk is. Over dit dilemma komt dit rapport later nog te spreken.

⁸¹ Ook het AD bericht over 'chaos in het gebiedsbestuur' (21 juni 2014)

⁸² De onrustige opstartfase is reden geweest voor de gemeenteraad om een commissie in te stellen die de problemen bij de invoering moet aanpakken. Zie o.a. De Telegraaf, 11 juli 2014

Dit zogenaamde ‘wennen’ gold niet alleen voor de gebiedscommissies en gebiedsorganisatie. Ook het centrale niveau bij de clusters, als de raad en het college van Burgemeester en Wethouders moesten wennen aan het nieuwe bestuurlijk model. Dit zien we vooral terug bij de adviestaak van de gebiedscommissies. Gebiedscommissies moesten tevergeefs of erg lang wachten op een reactie op een door hen gegeven advies⁸³. We zien dat er gedurende 2015 en 2016 verbetering is opgetreden ten aanzien van deze taak. Gebiedscommissies ontvangen vaker een bevestiging van ontvangst van de reactie en krijgen ook steeds vaker te horen wat er met de input van de gebiedscommissie is gebeurd.

Verder gaan de gebiedscommissies aan de gang met het maken van gebiedsplannen. In Prins Alexander ergert men zich eraan dat al over de gebiedsplannen wordt gesproken voordat de gebiedscommissies verkozen zijn⁸⁴. In veel gebieden had de deelgemeente al een conceptversie gemaakt.⁸⁵

4.2 Resultaten en opvallende gebeurtenissen

Na de verkiezingen en de opstartfase van de gebiedscommissies, wordt de aandacht steeds meer gericht op dagdagelijkse werkzaamheden en taken. In deze paragraaf beschrijven we welke resultaten de gebiedscommissies hebben opgeleverd in hun eerste volledige jaar functioneren (2015). Deze worden feitelijk gepresenteerd in aantallen adviezen, bewonersinitiatieven en besluiten. Ook de besteding van budgetten komt aan bod. Daarna wordt in vogelvlucht de belangrijkste gebeurtenissen uit de eerste twee jaar besproken, op basis van opvallende berichten in de media.

4.2.1. Resultaten in cijfers

De resultaten zijn ontleend aan de gebiedsverslagen van 2015. Achtereenvolgens komen de bewonersinitiatieven, adviezen, besluiten, besteding van budgetten, vergaderingen en inspanningen aan bod.

Bewonersinitiatieven

Onderstaande tabel laat zien hoeveel bewonersinitiatieven in 2015 in de verschillende gebieden zijn ingediend (zowel in absolute aantallen als per 1000 inwoners) en welk aandeel is afgewezen door de gebiedscommissie.

Gebied	Aantal bewoners	Aantal aangevraagde initiatieven (boven de 250 euro) ⁸⁶	Initiatieven per 1000 inwoners	Totaal aantal afgewezen initiatieven (boven de 250 euro)	Percentage afgewezen initiatieven (boven de 250 euro)
Centrum	31.195	61	2,0	20	33%
Delfshaven	74.537	203	2,7	47	23%
Overschie	16.572	49	3,0	7	14%
Noord	50.762	186	3,7	34	18%
Hillegersberg- Schiebroek	43.246	69	1,6	5	7%
Kralingen- Crooswijk	51.125	93	1,8	3	3%

⁸³ Zie het rapport *Inspraak zonder Uitspraak*, Rekenkamer Rotterdam

⁸⁴ AD, 4 maart 2014

⁸⁵ Rekenkamer. *Inspraak zonder Uitspraak*.

⁸⁶ In deze tabel is gekeken naar bewonersinitiatieven boven de 250 euro, om een eerlijke vergelijking te kunnen maken tussen de gebieden. Sommige gebiedscommissies tellen namelijk aanvragen *onder* de 250 euro wel mee, anderen niet. Bovendien worden de aanvragen *onder* de 250 euro niet behandeld door de gebiedscommissie, maar door Opzoemer Mee.

Feijenoord	72.174	246	3,4	79	32%
IJsselmonde	58.495	162	2,8	41	25%
Pernis	4.794	33	6,9	2	6%
Prins Alexander	98.908	86	0,9	7	8%
Charlois	64.488	115	1,8	34	30%
Hoogvliet	34.177	41	1,2	14	34%
Hoek van Holland	10.066	43	4,3	9	21%
Rozenburg	12.375	33	2,7	0	0%
Stedelijk gemiddelde	44.494	101	2,8	22	18%

Tabel 8. Aantal toegekende en afgewezen bewonersinitiatieven boven de 250 euro

De gebieden verschillen sterk in de mate waarin hun bewoners initiatieven indienen bij de gebiedscommissie. In Prins Alexander en Hoogvliet zijn er respectievelijk slechts 0.9 en 1.2 ingediende initiatieven per 1000 inwoners, tegenover 6.9 en 4.3 in respectievelijk Pernis en Hoek van Holland⁸⁷. In een aantal gebieden ligt het percentage afgewezen initiatieven rond de 30% (bijv. Hoogvliet, Centrum), in andere gebieden wordt (bijna) alles gehonoreerd (bijv. Rozenburg, Kralingen-Crooswijk). Pernis valt zowel op met veel initiatieven per 1000 inwoners als een laag percentage afwijzingen. In het algemeen betreffen de meeste initiatieven festiviteiten of hebben ze te maken met 'wijkgevoel' en buitenruimte.

Adviezen

Het aantal (ongevraagde) adviezen dat de gebiedscommissies heeft uitgebracht en de mate waarin de adviezen zijn gehonoreerd door het college, zijn als volgt.

Gebied	Aantal adviezen	% on-gevraagd	% ge-honoreerd	% deels gehonoreerd	% niet gehonoreerd	% geen terugkoppeling
Hillegersberg-Schiebroek	35	11%	29%	43%	11%	17%
Prins Alexander	23	17%	-	-	-	-
Noord	26	15%	31%	46%	15%	15%
Centrum	29	24%	41%	31%	0%	28%
Delfshaven	17	6%	-	-	-	-
Overschie	35	9%	60%	23%	3%	3%
Feijenoord	34	47%	6%	44%	12%	38%
Rozenburg	25	16%	48%	40%	0%	12%
Hoogvliet	16	31%	19%	31%	25%	25%
Hoek van Holland	20	35%	20%	5%	0%	75%
Kralingen-Crooswijk	45	13%	24%	0%	0%	47%
Charlois	40	15%	45%	23%	33%	23%
IJsselmonde	24	25%	21%	33%	17%	46%
Pernis	36	17%	44%	19%	3%	11%
Gemiddelde	29	20%	32%	28%	10%	28%

Tabel 9. Aantal adviezen uitgesplitst naar (on)gevraagd en (niet-)gehonoreerd⁸⁸

Gemiddeld wordt 32% van de adviezen gehonoreerd en wordt op 28% geen terugkoppeling gegeven. Als we kijken naar verschillen per gebied, dan zien we dat het aantal gegeven adviezen uiteenloopt van 45 in Kralingen-Crooswijk

⁸⁷ Een belangrijke nuancering bij deze cijfers is dat het gaat om *ingediende* initiatieven. Het is mogelijk dat in gebieden die laag scoren in deze tabel wel degelijk veel initiatief is, maar dit niet wordt neergelegd bij de gebiedscommissie.

⁸⁸ Wanneer men de categorieën gehonoreerd, deels gehonoreerd, niet gehonoreerd en geen terugkoppeling bij elkaar optelt, komen sommige gebieden uit boven de 100%. Hier is geen duidelijke verklaring voor.

tot 16 in Hoogvliet. Hoogvliet kent ook een relatief hoog percentage niet-gehonoreerde adviezen (25%), maar het hoogste percentage is te noteren in Charlois (33%). Opvallend is verder dat maar liefst 75% van de adviezen die Hoek van Holland uitbrengt, niet wordt teruggekoppeld. Richting Overschie wordt de meeste terugkoppeling gegeven (slechts 3% geen terugkoppeling). Veiligheid (inclusief woonoverlast) en buitenruimte zijn de belangrijkste thema's waar gebiedscommissies over adviseren. Daarna volgen onder andere mobiliteit en zaken rondom omgevingsvergunningen, bestemmingsplannen en bouwvergunningen.

Besluiten

Hieronder is aangegeven hoeveel besluiten de gebiedscommissie onder hun verantwoordelijkheid hebben genomen en welk deel daarvan is gemandateerd aan de gebiedsdirecteur. Besluiten hebben betrekking op bijvoorbeeld ontheffingen, APV, standplaatsvergunningen, en evenementenvergunningen.

Gebied	Aantal besluiten (m.u.v. besluiten bewonersinitiatieven)	% daarvan genomen op basis van mandaat door de gebiedsdirecteur
Hillegersberg-Schiebroek	60	95
Prins Alexander	54	30
Noord	186	100
Centrum	313	98
Delfshaven	3	0
Overschie	58	93
Feijenoord	136	98
Rozenburg	37	84
Hoogvliet	4	100
Hoek van Holland	26	65
Kralingen-Crooswijk	10	0
Charlois	215	87
IJsselmonde	105	70
Pernis	24	100
Gemiddelde	88	73%

Tabel 10. Aantal besluiten

De tabel laat zien dat het aantal besluiten zeer sterk uiteenloopt, van 3 in Delfshaven tot 313 in Centrum. Ook het deel dat wordt genomen door de gebiedsdirecteur op basis van mandaat loopt sterk uiteen. Sommige gebiedscommissies nemen alle besluiten zelf (Kralingen-Crooswijk, Delfshaven), andere besteden alles uit (Noord, Hoogvliet, Pernis). Over het algemeen wordt het grootste deel (73%) van de besluiten gemandateerd aan de gebiedsdirecteur.

Besteding van budgetten

Onderstaande tabel laat zien hoeveel budget de gebiedscommissies hebben besteed in 2015, in hoeverre sprake is van onderbesteding en aan welke taak de commissies hun gelden besteden.

Gebied	Besteed	Niet besteed	Participatie*	Bewoners- initiatieven*	Representatie*
Hillegersberg-Schiebroek	264.360	30%	1%	98%	1%
Prins Alexander	394.448	48%	37%	61%	3%
Noord	389.122	10%	11%	90%	1%
Centrum	238.319	17%	17%	82%	1%

Delfshaven	579.651	5%	3%	96%	1%
Overschie	156.515	14%	14%	81%	6%
Feijenoord	543.556	8%	13%	91%	4%
Rozenburg	115.701	20%	15%	79%	6%
Hoogvliet	277.265	12%	12%	86%	2%
Hoek van Holland	89.910	32%	17%	73%	7%
Kralingen-Crooswijk	357.151	19%	9%	87%	5%
Charlois	383.789	28%	14%	86%	2%
IJsselmonde	297.285	40%	19%	77%	4%
Pernis	69.124	21%	3%	92%	5%
Gemiddelde	255.468	21%	13%	77%	3%

* van totaal besteed

Tabel 11. Budgetten

Hieruit blijkt dat gebiedscommissie Delfshaven verreweg het meeste van zijn budget uitgeeft. Slechts 3% is niet besteed. Hiertegenover staat Prins Alexander, waar 48% niet is besteed. Gebiedscommissies besteden verreweg het meeste budget aan bewonersinitiatieven (gemiddeld 77%). Op dit punt scoren alle gebieden hoog (boven de 60%). Sommige gebiedscommissies hebben maatregelen ingesteld zoals een subsidieplafond om met dreigende overbesteding van dit budget om te gaan.⁸⁹ Als het gaat om uitgaven aan participatie (bijv. bij herijking gebiedsplan) zijn de verschillen tussen gebieden groter: van 1% in Hillegersberg-Schiebroek tot 37% in Prins Alexander. Verreweg de kleinste categorie wordt gevormd door representatie, zoals het bezoeken van 100-jarigen en feestdagen (4 mei, Koningsdag). Gemiddeld wordt hier 3% aan uitgegeven. We zien kortom vooral grote verschillen tussen gebiedscommissies in het aandeel dat aan participatie wordt besteed en dat geheel onbesteed blijft.

Vergaderingen

Verder bieden de gebiedsverslagen inzicht in de vergaderdrukte van de gebiedscommissies en het aantal bijeenkomsten dat is georganiseerd met bewoners en ondernemers.

Gebied	Aantal openbare vergaderingen	Bijeenkomsten met bewoners en ondernemers
Hillegersberg-Schiebroek	17	76
Prins Alexander	12	0
Noord	13	1
Centrum	12	5
Delfshaven	14	120
Overschie	14	62
Feijenoord	13	24
Rozenburg	27	50
Hoogvliet	12	2
Hoek van Holland	21	20
Kralingen-Crooswijk	12	20
Charlois	12	38
IJsselmonde	18	Nvt
Pernis	19	43

Tabel 12. Vergaderingen

⁸⁹ Voorbeelden hiervan zijn Delfshaven en Hoogvliet. Zie ook hoofdstuk vijf waarin is uitgewerkt hoe gebiedscommissie Delfshaven met dreigende overbesteding van het budget bewonersinitiatieven omgaat.

Hierbij valt op dat voormalig zelfstandig gemeente Rozenburg het meest vergadert en dat Delfshaven in 2015 de meeste bijeenkomsten organiseerde met bewoners en ondernemers.

Inspanningen

Ten slotte laten we zien hoeveel inspanningen de gebiedscommissies hebben geformuleerd om hun doelen behalen en welk percentage daarvan gerealiseerd zijn ('op schema liggen') per 31-12-2015. Bij inspanningen kan worden gedacht aan concrete acties, zoals 'het voortzetten van activiteiten voor senioren' of 'het realiseren van een uitmarkt'. Onderstaande tabel geeft inzicht in de mate waarin de gebiedscommissies tot nu toe succesvol hun ambities weten te realiseren. Niet van alle gebieden zijn de inspanningen en voortgang bekend.

Gebied	Totaal aantal inspanningen	% op schema
Hillegersberg-Schiebroek	133	65
Prins Alexander		
Noord		
Centrum	30	63
Delfshaven		
Overschie	63	75
Feijenoord	37	62
Rozenburg	17	71
Hoogvliet	23	78
Hoek van Holland	17	65
Kralingen-Crooswijk		
Charlois	19	68
IJsselmonde		
Pernis	32	59
Gemiddelde	41	67

Tabel 13. Inspanningen

Gemiddeld ligt 67% van alle inspanningen van de gebiedscommissies op schema. Wat opvalt is dat Hillegersberg-Schiebroek verreweg de meeste inspanningen heeft (133), tegenover Charlois (19). Overschie en Hoogvliet boeken tot nu toe de meeste voortgang in het behalen van de inspanningen (resp. 75% en 78%).

4.2.2. Opvallende gebeurtenissen in de eerste twee jaar

Waar de cijfers vooral de feitelijke resultaten laten zien, geven mediaberichten een beeld hoe de gebiedscommissies de eerste twee jaar in het nieuws gekomen zijn.

2014

In de tweede helft van 2014 (na de verkiezingen en opstartfase) springt de ophef rond het communicatieplan van gebiedscommissie Hoogvliet in het oog, waarbij de commissie door 'de Coolsingel' is verboden een eigen website te maken.⁹⁰ Tevens berichtten media over zaken waarbij de gebiedscommissie kritiek hebben op het gemeentelijke beleid of waarbij zij duidelijke signalen van bewoners in een advies neerleggen bij het college. Behalve kritische

⁹⁰ Een uitgebreidere beschrijving van deze casus is te vinden in hoofdstuk 5.

geluiden, zo schrijft het AD in december⁹¹, zijn er ook positieve geluiden vanuit Prins Alexander. Ook in interviews geven commissieleden aan dat de praktijk zich steeds meer uitkristalliseert.

2015

In 2015 klinkt veel kritiek vanuit de gebiedscommissies op clusters en college. Deze is zowel fundamenteel (met betrekking tot het systeem) als incidenteel (m.b.t. concrete gevallen). Fundamentele kritiek komt van Hoogvliet, IJsselmonde en Rozenburg. Zij missen duidelijk slagkracht en zeggingskracht. Gebiedscommissie Hoogvliet zegt dat de afstand tot de Coolingsingel groter is geworden, dat zij op haar budget is gekort en dat de gemeente niets met haar plannen doet. Charlois is positiever en vindt dat de burgers met de invoering van gebiedscommissies meer invloed hebben gekregen. Incidentele commentaren hebben betrekking op specifieke gevallen waarin de commissies zich niet gehoord weten door clusters en college. Zo voelde Kralingen zich niet betrokken bij gemeentelijke plannen rond de bouw van een vmbo-school, vindt Noord dat de gemeente haar bezwaren rond een Housefeest in de wind slaat, en voelt Hoek van Holland zich 'monddood' rond plannen voor de plaatsing van windturbines. In het laatste geval neemt de raad (VVD) deze stem over en stelt vragen aan het college.

Daarnaast werken de gebiedscommissies geregeld agenderend door een dringend beroep te doen op het college en de clusters om maatregelen te nemen. Zo waarschuwt Hillegersberg-Schiebroek voor de risico's van heien en stuurt Charlois een brief naar de burgemeester vanwege overlast van verwarde personen. Opvallend zijn ook twee zaken waarbij het college ingrijpt bij de gebiedscommissies. In Delfshaven verklaart het college een subsidieverlening onrechtmatig, wat veel kritiek oplevert vanuit de raad op het college. In IJsselmonde stelt het college de gebiedscommissie onder curatele, na interne conflicten rond de bouw van een azc. Ten slotte klinkt in 2015 ook kritiek vanuit bewoners op de gebiedscommissie. In Prins Alexander zijn bewoners ontevreden, omdat de gebiedscommissie hun klachten rond het dossier A13/16 niet in behandeling neemt, maar doorverwijst naar de Tweede Kamer. Bewoners vinden dat de commissie haar rol niet pakt, en dat voorzitters en leden onbereikbaar zijn.

Een interne conflictsituatie doet zich ten slotte voor in Hillegersberg-Schiebroek. In mei kiest de gebiedscommissie een nieuwe voorzitter vanwege onvrede bij een meerderheid van de commissie over het optreden van de voorzitter. Een ander intern conflict in HIS doet zich voor in december, wanneer de gebiedscommissie een negatief advies van enkele commissieleden over de vestiging van Skaeve Huse in de nabijheid van Schiebroek overneemt, en daarmee een neutraal advies van een werkgroep (waarin o.a. de commissievoorzitter) verwerpt. Dit leidde tot grote frustratie bij de werkgroepleden (AD, december).

2016

In 2016 duurt het conflict in IJsselmonde voort. De gebiedscommissie wordt onder curatele gesteld en het college wil de bevoegdheden van de commissie intrekken (situatie 20 september 2016). Verder dient zich een nieuw thema aan binnen het functioneren van de gebiedscommissies, namelijk de klachtenregeling. In Centrum wordt een klacht ingediend tegen een van de commissieleden, die bij de bespreking van een bewonersinitiatief vragen had gesteld die te maken hebben met de culturele achtergrond van de indieners. Wethouder Eerdmans heeft in een brief laten weten dat het mogelijk is klachten in te dienen tegen individuele commissieleden. Ingewonnen advies van gebiedscommissie Centrum wijkt echter van dit standpunt af. De vraag is hier onder andere of gebiedscommissieleden een vergelijkbare positie hebben als gemeenteraadsleden en daarmee zonder last- en ruggenspraak kunnen opereren.

Net als in Hillegersberg-Schiebroek een jaar eerder wordt in Prins Alexander de voorzitter weggestuurd, die buiten de commissie om zijn mening had geuit over de afhandeling van een bewonersinitiatief. In de media komt dit voorval ruim ter sprake en de SP vraagt in de gemeenteraad om opheldering (AD, 26 april 2016). De ChristenUnie-SGP fractie stelt tevens raadvragen over een subsidie van 20.000 euro, verstrekt door gebiedscommissie Hillegersberg-Schiebroek, voor een diner voor 200 eenzame ouderen. Volgens de fractie kan met een andere besteding veel meer bewoners bereikt worden.

⁹¹ AD, 20 december 2014

Bovenstaande reconstructie van de eerste twee jaar van de gebiedscommissie is zeker niet volledig, maar laat wel zien welk beeld vanuit de media oprijst over de eerste twee jaar gebiedscommissies. Onderstaande tabel brengt hier meer structuur in aan.

Thema	Gebeurtenis
Kritiek gebiedscommissie op college/clusters	Kralingen-Crooswijk: gemeentelijke plannen bouw vmbo-school (2015) Noord: gemeente slaat bezwaren tegen housefeest in de wind (2015) Hoek van Holland: 'monddood' bij plaatsing windturbines (2015)
Dringend beroep gebiedscommissie op college	Charlois: brief naar burgemeester over overlast verwarde personen (2015) Hillegersberg-Schiebroek: waarschuwt voor risico's heien (2015)
Ingrijpen college / clusters in gebiedscommissie	Delfshaven: college verklaart subsidie onrechtmatigheid (2015) Hoogvliet: clusters verbieden eigen website Hoogvliet (2014) IJsselmonde: college stelt gebiedscommissie onder curatele en dreigt bevoegdheden in te trekken
Raadvragen over gebiedscommissies	Hillegersberg-Schiebroek: subsidie 20.000 euro ouderendiner (CU/SGP) (2016) Prins Alexander: opheldering over 'ruzie' (SP) (2016)
Interne conflicten gebiedscommissies	Hillegersberg-Schiebroek: nieuwe voorzitter na onvrede over functioneren vorige voorzitter Hillegersberg-Schiebroek: commissie verwierpt plan werkgroep (waaronder voorzitter) inzake Skaeve huse (2015) Prins Alexander: voorzitter weg na kritiek uit de buiten commissie om (2016) IJsselmonde: ruzie om opstelling Leefbaar inzake azc (2015/16)
Kritiek bewoners op gebiedscommissie	Prins Alexander: gebiedscommissie 'doet niets' en 'onbereikbaar' rond aanleg A13/A16 (2015) Centrum: klacht bewoners tegen gebiedscommissielid (2016)

Tabel 14. Overzicht van opvallende gebeurtenissen in eerste twee jaar gebiedscommissies

Het jaar 2014 kenmerkt zich door een chaotische opstartfase, veroorzaakt door een stapeling van reorganisaties en een 'reboot' van het systeem, waardoor de gebiedscommissies geen zachte landing kregen. In 2015 kristalliseert de taakuitoefening zich meer uit, maar worden ook enkele spanningen in het model zichtbaar. Gebiedscommissies voelen zich onmachtig en niet gehoord door het college (bijv. Kralingen-Crooswijk, Hoek van Holland), kunnen de verwachtingen van burgers niet altijd waarmaken (Prins Alexander bij A13/16), komen in botsing met 'de stedelijke lijn' (Hoogvliet) of raken verzeild in interne conflicten (Prins Alexander, IJsselmonde, Hillegersberg-Schiebroek). Het college grijpt noodzakelijk in bij disfunctioneren (IJsselmonde), maar draait ook eigenstandige besluiten van gebiedscommissies terug (Delfshaven). In 2016 zetten deze spanningen zich voort, maar komt ook een aantal ambiguïteiten in het model naar voren, zoals de rechtspositie van leden en de klachtenregeling. De volgende paragraaf werkt systematischer uit hoe de gebiedscommissie opereren in het huidige model.

4.3 Modus operandi van de gebiedscommissies

In deze paragraaf presenteren we de modus operandi van de gebiedscommissies. Welke werkwijzen vallen op. We structureren deze opvallende zaken graag structuren langs een aantal cruciale posities en relaties in het bestuursmodel.

4.3.1. Rol en taakopvatting voorzitter

De voorzitter (en daarmee het voorzitterscollectief) is in de huidige vorm van de gebiedscommissies een cruciaal persoon. In de verordening op de gebiedscommissies is de mogelijkheid gegeven om per gebiedscommissie maximaal 3 voorzitters aan te stellen op basis van maximaal 2fte. We zien dat (bijna) alle gebiedscommissies gebruik

maken van deze mogelijkheid. De consequentie van deze mogelijkheid is dat het voorzitterscollectief de werkzaamheden voor de gebiedscommissie als dagtaak ziet.

In de volle breedte van de gebiedscommissies zien we veel diversiteit in de rol- en taakopvatting van het voorzitterscollectief. In een aantal gebiedscommissies vertoont het voorzitterscollectief nog sterk de verschijnselen van een dagelijks bestuur. Zo omschreef een van de respondenten zichzelf als lokale burgemeester van het gebied. Dit type voorzitter hecht veel belang aan zichtbaarheid in de wijk, besteed veel tijd aan werkbezoeken en het bezoeken van jubilea. Ook is dit type voorzitter erg druk met het beïnvloeden van ambtelijke werkprocessen. In de gebiedscommissie is er bij dit type voorzitterschap vaak sprake van enige vorm van coalitievorming in de gebiedscommissie en zijn partijlijnen over het algemeen sterk.

Aan de andere kant van het spectrum zien we voorzitterscollectieven die zichzelf als 'primus inter pares' zien van de gebiedscommissie. Wij noemen dit type voorzitter de participatieambassadeur. In de vergaderingen van de gebiedscommissie fungeert hij of zij als technisch voorzitter. Profileren van de persoon en daarmee de partij wordt minder belangrijk gevonden. Veel tijd en aandacht gaat uit naar de organisatie van bewonersparticipatie.

Tot slot zien we ook nog voorzitterscollectieven die zichzelf zien als lobbyist van het gebied. In de vergaderingen van de gebiedscommissie zoeken zij strategisch naar draagvlak voor de gezamenlijke boodschap van het gebied. Het streven naar consensus binnen de gebiedscommissie vinden zij van belang. Tijd en aandacht worden bij dit voorzitterstype vooral besteed aan de advisering van en lobby bij het gemeentebestuur. Dit type voorzitter brengt relatief veel tijd door op de Coolsingel.

Voorzitterstype	Focus ⁹²	Werkzaamheden
Dagelijks bestuurder	Intern	Vertegenwoordigen, bezoeken in de wijk, sturing geven aan processen
Participatieambassadeur	Extern	Participatie bevorderen, technisch voorzitter
Lobbyist	Intern	Advisering en lobby, consensusvorming

Tabel 15. Type voorzitters

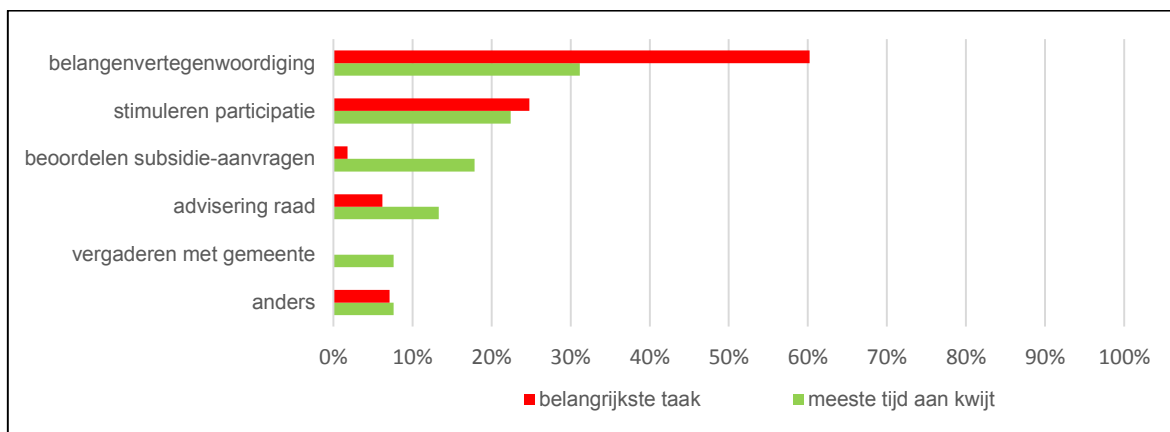
Daarbij tekenen we aan dat we ook binnen voorzitterscollectieven verschillende rollen waarnemen. In sommige gebiedscommissies verdeelt men taken pragmatisch en neemt de ene voorzitter meer lobbytaken op zich en richt de andere zich meer op de interactie met het gebied.

Gebiedscommissieleden zien de voorzitters als cruciale personen voor het functioneren van de commissie. Vooral het feit dat hij/of zij gelegitimeerd dagelijks tijd kan besteden aan het commissiewerk wordt belangrijk gevonden. Een goede voorzitter is volgens gebiedscommissieleden in staat resultaten te bereiken voor het gebied. Leden van de gebiedscommissie stellen dat het gewenste voorzittersprofiel zich niet per sé goed verhoudt tot de wijze waarop de voorzitter gekozen wordt. De populairste persoon hoeft namelijk niet altijd de persoon te zijn die de commissie het beste kan voorzitten.

4.3.2 Rol en taakopvatting gebiedscommissies

Evenals rondom de functie van het voorzitterschap zien we ook bij de gebiedscommissies een grote diversiteit aan rol- taakopvatting. In de basis besteedt iedere gebiedscommissie aandacht aan de genoemde taken zoals genoemd in de verordening. Figuur 10 geeft een beeld van de taken waar de gebiedscommissieleden de meeste tijd mee bezig zijn.

⁹² Hiermee wordt bedoeld de focus richting het gebied (intern), dus het spreken van bewoners, e.d. en de focus richting het bestuur (intern) of dat nu intern is binnen de eigen gebiedscommissie of richting andere onderdelen uit het bestuursmodel (clusters, raad en college).



Figuur 10. Tijdsbesteding taken gebiedscommissie en belang daarvan

We zien dat de gebiedscommissieleden de meeste tijd bezig zijn met belangenvertegenwoordiging. Ook het stimuleren van participatie en het beoordelen van subsidieaanvragen kosten relatief veel tijd. Belangenvertegenwoordiging wordt door zestig procent van de Commissieleden als belangrijkste taak gezien. Nadere uitsplitsing leert dat van de leden die in het verleden actief zijn geweest binnen een deelgemeente de helft belangenvertegenwoordiging de belangrijkste taak vindt. Van de leden die voorheen niet actief waren binnen een deelgemeente vindt zelfs twee derde dit de belangrijkste taak. Het beoordelen van subsidieaanvragen wordt als de minst belangrijke taak gezien. Desalniettemin zien we grote verschillen in de rol- en raakopvatting van gebiedscommissies.

Zo besteedt de gebiedscommissie Delfshaven bovengemiddeld veel tijd aan bewonersparticipatie. De gebiedscommissie ziet het als haar missie om op dit vlak veel te bereiken. Zij geven daar invulling aan door vergaderingen te houden in de wijk, actiehouders te benoemen binnen de commissie en de vergaderingen minder formeel te laten verlopen.

Een ander type gebiedscommissie acteert nog meer zoals zij dat in de tijd van de deelgemeenten ook deed. Vergaderingen lopen formeler, relatief veel stemmingen en schorsingen zijn nodig om tot een besluit te komen en partijpolitiek is nog redelijk manifest aanwezig.

Het grotendeel van de gebiedscommissies geeft aan veel tijd kwijt te zijn met de adviseringstaak. Ze vinden de hoeveelheid gevraagde adviezen vanuit de 'Coolsingel' te hoog. Dit belemmert het functioneren van de gebiedscommissie ten aanzien van de andere verordende taken. De tijds- en werkdruk is simpelweg te hoog. De respons op deze adviezen is vaak laag en procedureel van aard, waardoor een gevoel van 'waar doen we het voor' ontstaat. Aantal gebiedscommissies denkt op dit moment dan ook actief na over wat ze belangrijk vinden en waarover ze wel en niet adviseren. Men overweegt selectiever te gaan adviseren.

Leden van de gebiedscommissie geven vrijwel unaniem aan veel tijd kwijt te zijn met vergaderingen, terwijl velen van hen liever hun tijd zouden besteden aan meer volks vertegenwoordigende taken en het stimuleren van participatie.

4.3.3. Rol gebiedsorganisatie/ambtelijke ondersteuning gebiedscommissie

De gebiedsorganisatie is een belangrijk onderdeel in het nieuwe Rotterdamse bestuursmodel. In de gebiedsorganisatie komen gebiedsprioriteiten en stadsbeleid elkaar tegen. Daarmee is dit orgaan volgens de respondenten erg belangrijk in het functioneren van het nieuwe bestuursmodel. De gebiedsorganisatie bestaat uit netwerkers, gebiedsmanagers en een gebiedsdirecteur. De gebiedsorganisatie is het eerste aanspreekpunt voor gebiedscommissieleden. In de beginperiode was het contact tussen de gebiedscommissie en de gebiedsorganisatie alleen toegestaan via de gebiedsdirecteur. Die moest dan de vraag doorspelen naar zijn medewerkers of naar de

clusters. We zien dat de gebieden deze functie verschillend hebben ingevuld. In sommige gebieden is men erg lang blijven hangen in een formele werkwijze. Dat levert ontegenzeggelijk spanningen op bij gebiedscommissieleden die 'vastlopen' in ambtelijke processen of een te grote barrière voelen om zaken aan de kaak te stellen. In andere gebieden is deze relatie tussen gebiedsorganisatie en gebiedscommissie meer pragmatisch ingevuld en mogen leden van de gebiedscommissie zelfstandig contact opnemen met leden van de ambtelijke organisatie. Dat wordt door gebiedscommissieleden erg gewaardeerd. Toch zien we ook in die situatie frustraties bij gebiedscommissieleden ontstaan. Vooral leden die een historie hebben in de deelgemeentetijd vinden dat de processen stroever verlopen. Waar de Deelraden vroeger opdrachten kon geven, zijn de gebiedscommissieleden nu afhankelijk van de ambtelijke bereidheid om invulling te geven aan de wens van het commissielid.

De werkzaamheden van de gebiedsnetwerkers en gebiedscommissieleden vertonen in de praktijk overlap. In sommige gebieden leidt dat tot een mooie ambtelijk/bestuurlijke complementariteit waarbij kleine gebreken in de wijk snel opgelost kunnen worden. In andere gebieden is er meer sprake van concurrentie tussen gebiedsnetwerkers en gebiedscommissieleden. Gebiedsnetwerkers vinden in die situatie vaak dat zij de wensen van de gebiedscommissieleden prima zelfstandig kunnen detecteren en vertalen in het gemeentelijk apparaat.

4.3.4 Relatie gebiedscommissie en clusters

De clusters hebben in het nieuwe bestuurlijk model relatief meer macht gekregen. Waar in het oude model de deelraad de beschikking had over aanzienlijke capaciteit met eigenstandige bevoegdheden, zijn deze bevoegdheden en het bijbehorende budget nu grotendeels bij de het college en raad terecht gekomen. In de praktijk leidt dit er toe dat medewerkers clusters meer in de wijk actief zijn. Daartoe hanteren zij het concept gebiedsgericht werken. In de praktijk beogen zij bij grootschalige ingrepen middels bewonersparticipatie de input uit het gebied mee te nemen in de plannen. Daarnaast worden de gebiedscommissies gevraagd advies te leveren over beleidsvraagstukken. De prioriteiten van de gebieden hebben hun weerslag gekregen in de gebiedsplannen. In de praktijk zijn deze gebiedsplannen niet altijd de primaire leidraad van de clusters. Niet alle prioriteiten blijken uitvoerbaar, het stadsbestuur heeft naast de gebiedsplannen een groot aantal stedelijke programma's die interfereren met de plannen voor de gebieden. Dit creëert een diffuus beeld van alle gemeentelijke inspanningen in het gebied.

Boven genoemde praktijk maakt dat gebiedscommissies de aanwezigheid van het ambtelijk apparaat in de het gebied nogal eens versnipperd vinden. Gebiedscommissieleden hebben geen integraal beeld van alle (beleids)inspanningen in het gebied, maar zien wel een belangrijke rol op dit punt voor hen weggelegd. Dit leidt in de praktijk nogal eens tot frustraties bij burgers die klagen over het veelkoppig monster gemeente en onmacht bij gebiedscommissieleden die hier eigenlijk niet op kunnen sturen.

Persoonlijke contacten van gebiedscommissieleden met medewerkers van de clusters zijn zeer divers van aard. In sommige gebieden en bij sommige clusters is sprake van coproductie en samenwerking. In andere gebieden en bij sommige afdelingen van clusters is sprake van een grote afstand tot de gebiedscommissies. De gebiedsaccounthouders zijn onvoldoende in staat de brug te slaan tussen gebiedsorganisatie en de clusters.

4.3.5. Relatie GC en college en raad

De relatie tussen de gebiedscommissies en de gemeenteraad is over het algemeen erg zwak. Gebiedscommissieleden vinden dat raadsleden zich onvoldoende betrokken tonen bij het werk dat gebeurt door de gebiedscommissies. Anderzijds vinden raadsleden dat gebiedscommissies zichzelf onvoldoende laten zien in de politieke arena in het Stadhuis. De rol van de voorzitter wordt door zowel de gebiedscommissie als raadsleden als cruciaal gezien voor een goede band tussen gebiedscommissie en de raad. De centrumgebieden lijken beter in staat te zijn deze relatie vorm te geven dan de buitengebieden. In de buitengebieden voelt men de afstand tot de Coolsingel relatief sterk.

Contacten tussen gebiedscommissies en de raad verlopen over het algemeen via partijlijnen. Vaak kennen personen elkaar uit de partij en weten zo zaken die spelen binnen de gebieden door te spelen aan 'hun' raadsfracties. In die zin zien we dat deze praktijk vanuit de deelgemeente voort wordt gezet in de gebiedscommissies. In een aantal gevallen hebben we begrepen dat gebiedscommissieleden zogenaamde stalorders vanuit de stad hebben gekregen

ten aanzien van sommige adviseringsvraagstukken. Raadsleden die een dergelijk ‘verzoek’ krijgen gaan hier verschillend mee om. Politiek partijen halen weinig systematisch input op uit de gebiedscommissies.

In ons evaluatieonderzoek constateren we een mismatch tussen de perceptie van de gebiedscommissieleden en politici aan de Coolsingel. Politici zijn over het algemeen positiever over de relatie met de gebiedscommissie dan dat leden van de gebiedscommissies dat zijn. Deze leden omschreven de gebieden en de Coolsingel als twee werelden die ver van elkaar verwijderd zijn. Het contact tussen de gebieden en het college verloopt via een aantal lijnen. De voorzitters van de gebiedscommissies geven in de praktijk meestal invulling aan deze relatie. Dat doen zij door werkbezoeken voor het college te organiseren, raadsdebatten te bezoeken, in te spreken in commissies en ongevraagde adviezen uit te brengen. Ook hier geldt dat partijlijnen nog steeds belangrijk zijn. Voorzitters van een partij die ook in het college van Burgemeester en Wethouders zit, weten over het algemeen makkelijker het college te bereiken.

Het college geeft vorm aan de relatie door werkbezoeken af te leggen. De wethouder gebieden houdt maandelijks kantoor in de gebiedskantoren, bezoekt vergaderingen. De burgemeester heeft een veiligheidsoverleg met de voorzitters van de gebiedscommissies.

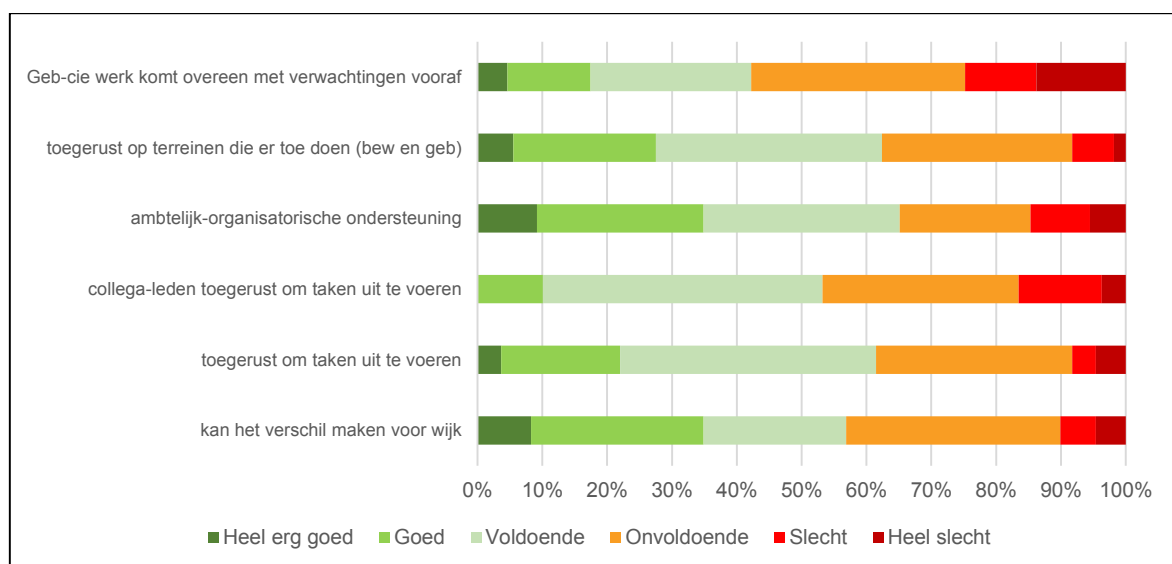
4.4. Percepties op het functioneren van de gebiedscommissies

In deze paragraaf presenteren we de percepties zoals die bestaan op het functioneren van de gebiedscommissies. We beschrijven deze percepties langs drie lijnen, te weten de zelfperceptie van de leden van gebiedscommissies, de perceptie van het ambtelijk apparaat op de gebiedscommissies en de perceptie van de Rotterdamse burger.

4.4.1 Zelfperceptie leden gebiedscommissies

Bij wijze van enquête zijn de leden van de gebiedscommissies in Rotterdam bevraagd over het functioneren van de gebiedscommissies. 60% van de gebiedscommissieleden vulde de enquête in. In Delfshaven was de respons met 27% het laagste en in IJsselmonde met 80% het hoogste.

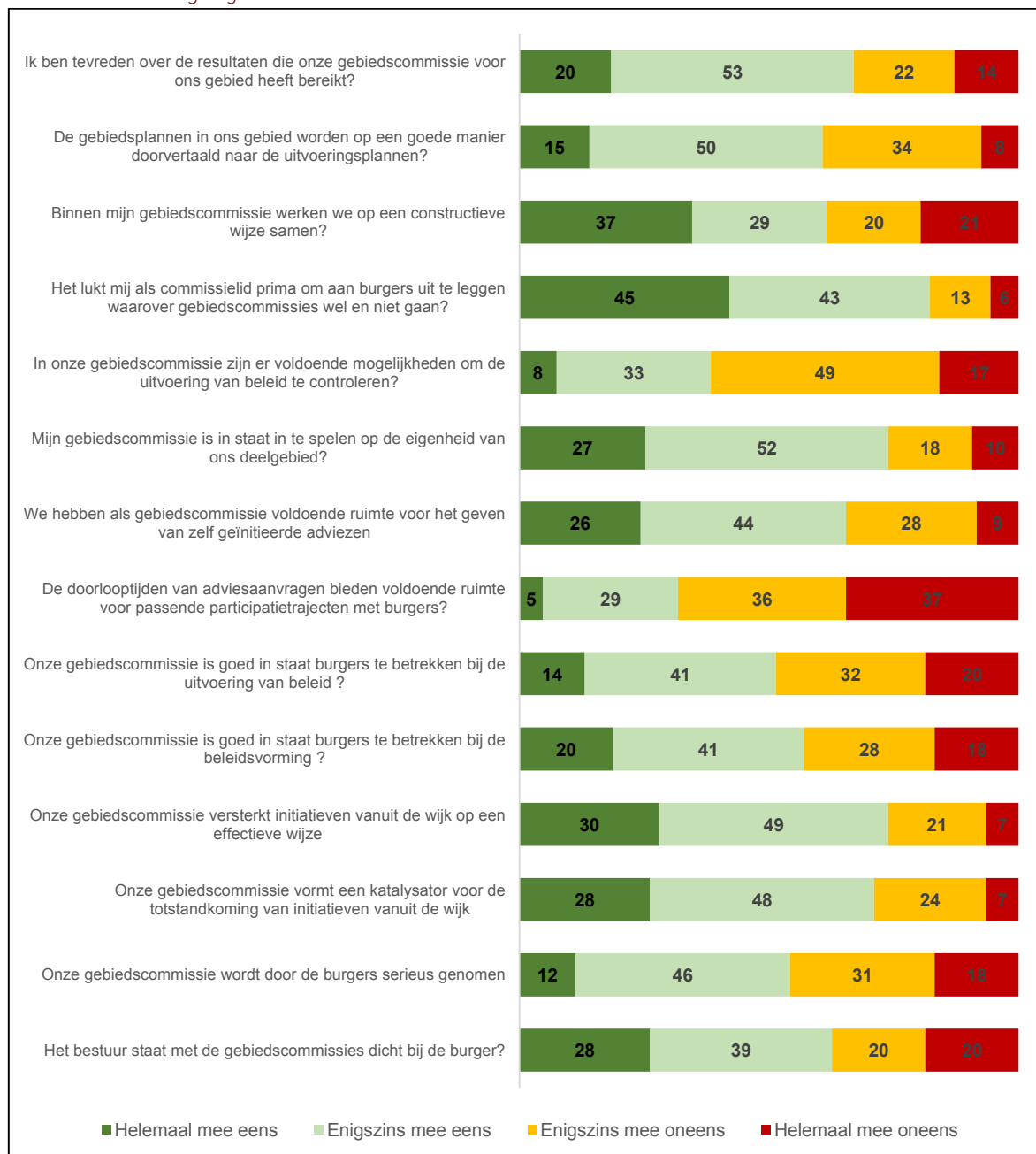
Oordeel over rol van en werk in de gebiedscommissie



Figuur 11. Oordeel over de rol van en het werk in de gebiedscommissie

Een eerste opvallend aspect is het oordeel over het werk in de gebiedscommissie. Minder dan de helft van de gebiedscommissieleden geeft aan dat het werk overeen komt met datgene wat men er vooraf van had verwacht. Bijna de helft van de commissieleden vindt dat collega commissieleden onvoldoende zijn toegerust om hun werk uit te kunnen voeren. Opvallend is dat bijna twee derde van de commissieleden vindt dat ze zelf voldoende of (erg) goed zijn toegerust om hun taken uit te voeren. Twee derde van de gebiedscommissieleden vindt dat de ambtelijke ondersteuning voldoende tot (erg) goed is. Slechts een kleine meerderheid vindt dat hij of zij het verschil kan maken voor de wijk. Concluderend kan gesteld worden dat een kleine meerderheid van de gebiedscommissieleden positief is over de rol van en het werk in de gebiedscommissie. Daarbij geldt wel dat het werk voor een meerderheid van de commissieleden niet overeen komt met de verwachtingen vooraf.

Functioneren van eigen gebiedscommissie



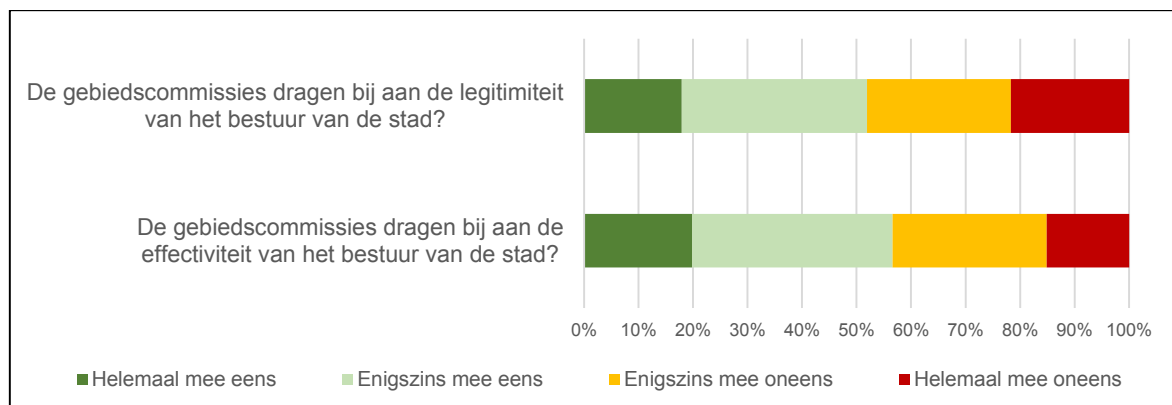
Figuur 12. Functioneren van de eigen gebiedscommissie

Ten aanzien van het functioneren van de eigen gebiedscommissie geeft bijna 70% aan tevreden te zijn over de resultaten die de gebiedscommissie voor hun gebied heeft bereikt. Ook achten zij zichzelf prima in staat uit te leggen aan de burgers waar de gebiedscommissie wel en niet over gaat. Men vindt dat de gebiedscommissie in staat is in te spelen op de eigenheid van hun gebied. De gebiedscommissieleden vinden eveneens dat ze initiatieven vanuit de wijk op een effectieve wijze versterken en een katalysator vormen voor de totstandkoming van deze adviezen. Iets meer dan 60% van de gebiedscommissieleden vindt dat het bestuur met de gebiedscommissies dicht bij de burger staat. Toch is het beeld over het functioneren van hun gebiedscommissie niet onverdeeld positief. Zo vinden

gebiedscommissieleden bijvoorbeeld dat de doorlooptijd voor adviesaanvragen te kort is om participatietrajecten met burgers te doorlopen. Als toelichting geven veel respondenten aan de adviseringstaak veel effectiever zou kunnen worden ingevuld. Ook vindt men dat er in de gebiedscommissie onvoldoende mogelijkheden zijn om de uitvoering van beleid te controleren. Veel gebiedscommissieleden geven daarnaast als toelichting op de enquête dat zij partijpolitiek binnen de gebiedscommissie als negatief ervaren.

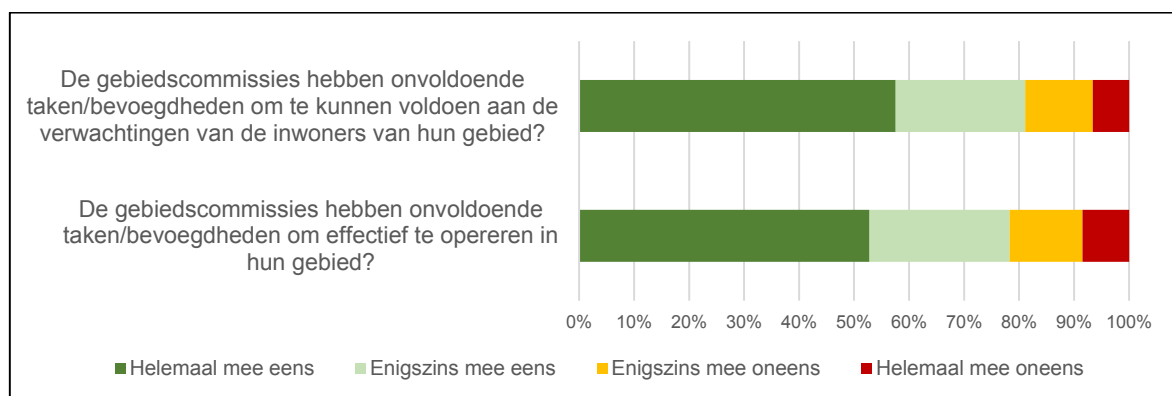
Functioneren gebiedscommissies in het algemeen

Ook over het functioneren van gebiedscommissies in algemene zin zijn de gebiedscommissieleden bevraagd.



Figuur 13. Rol van de gebiedscommissie binnen bestuur van de stad

Net iets meer dan de helft van de gebiedscommissieleden vindt dat de gebiedscommissies bijdragen aan de legitimiteit van het bestuur van de stad. Ruim de helft vindt dat de gebiedscommissies bijdragen aan de effectiviteit van het bestuur van de stad. Belangrijk aandachtspunt daarbij is dat commissieleden die in het verleden actief waren binnen een deelgemeente iets minder positief zijn dan leden niet actief in de deelgemeente. Dit geluid wordt versterkt vanuit de uitgevoerde interviews. Vooral de leden die voorheen ook actief waren spreken zich erg negatief uit over het bestuurlijk stelsel op dit moment.



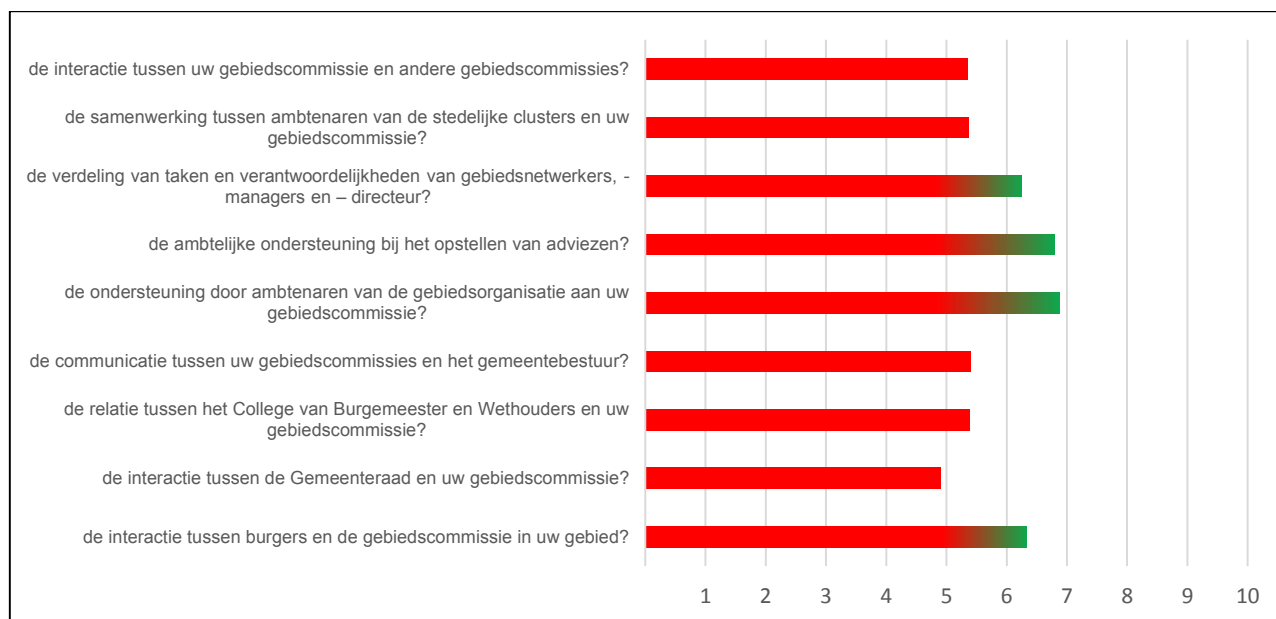
Figuur 14. Taken en bevoegdheden gebiedscommissie

Ten aanzien van de taken en bevoegdheden van de gebiedscommissies zijn de respondenten erg negatief. Meer dan 80% is van mening dat de gebiedscommissies onvoldoende taken en bevoegdheden hebben of effectief te kunnen opereren en te voldoen aan de verwachtingen van bewoners in hun gebied. In de buitengebieden van Rotterdam ligt dit percentage zelfs nog hoger. Er is daarbij geen verschil tussen leden met of zonder verleden in de deelgemeente. Een meerderheid van de respondenten geeft dan ook aan geen enkele taak van de

gebiedscommissies te willen afschaffen. De minderheid van respondenten die wel taken zouden willen schrappen noemen vooral de gevraagde adviezen, de openbare vergaderingen en het toekennen van bewonersinitiatieven. De grote meerderheid van de respondenten daarentegen wil meer beslissingsbevoegdheid voor de gebiedscommissies en dan met name op het gebied van buitenruimte en welzijn en cultuur. Hogere budgetten (of een flitsbudget om daadkrachtig op te kunnen treden bij dringende noden), een hogere vergoeding voor het werk in de gebiedscommissie en een recht op WW voor gewezen voorzitters zien zij als belangrijke randvoorwaarden om het functioneren van de gebiedscommissies te verbeteren.

Verhoudingen binnen bestuursmodel

De gebiedscommissieleden is ook gevraagd hoe zij de verhoudingen met andere onderdelen van het bestuursmodel percipiëren. De uitkomsten laten een weinig rooskleurig beeld zien.

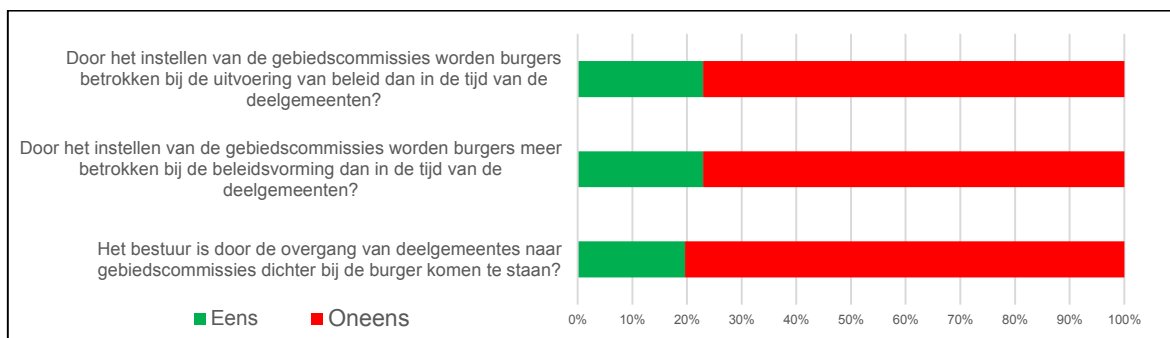


Figuur 15. Verhoudingen bestuurlijk model

De ondersteuning door ambtenaren van de gebiedsorganisatie scoort daarbij het hoogst met bijna een zeven. Ook de ambtelijke ondersteuning bij het opstellen van adviezen scoort nog positief met bijna een zeven. De interactie tussen gemeenteraad en de eigen gebiedscommissie scoort daarentegen ruim onvoldoende met nog geen vijf. Ook de relatie tussen Burgemeester en Wethouders en de gebiedscommissie, en de communicatie met het gemeentebestuur wordt als onvoldoende beoordeeld. De verhouding tussen gebiedscommissies en de hogere bestuurslaag scoort bij de helft van de commissieleden lager dan een zes. Dit geldt ook voor de samenwerking tussen ambtenaren van de stedelijke clusters en de gebiedscommissies en voor de interactie tussen de gebiedscommissies onderling. Gebiedscommissieleden hebben meer behoefte aan overleg met dan wel aansturing van en controle op de clusters. In de buitengebieden zijn gebiedscommissie-leden relatief gezien negatiever over alle aspecten die met ambtenaren te maken hebben dan in de centrumgebieden. Over de interactie tussen burgers en commissieleden zijn ze daarentegen positiever.

Vergelijking met deelgemeente

Tot slot is ook specifiek aan gebiedscommissieleden die vroeger in de deelgemeente actief waren gevraagd om hun mening over een aantal aspecten om zo een vergelijking te kunnen maken met het deelgemeentebestel. Figuur 16 laat een pessimistisch beeld zien over deze overgang.



Figuur 16. Vergelijking tussen oude en nieuwe bestuursmodel

Zo vindt iets meer dan 80% procent van de ondervraagden dat het bestuur door de overgang van deelgemeentes naar gebiedscommissies niet dichterbij de burger is komen te staan. Ook vindt bijna 80% dat door het instellen van de gebiedscommissies burgers niet beter worden betrokken bij de uitvoering van het beleid dan in de tijd van de deelgemeenten. Slechts een kleine 25% vindt dat door het instellen van de gebiedscommissies burgers meer betrokken worden bij de beleidsvorming dan in de tijd van de deelgemeenten. Gebiedscommissieleden uit de buitengebieden zijn nog negatiever over deze stellingen.

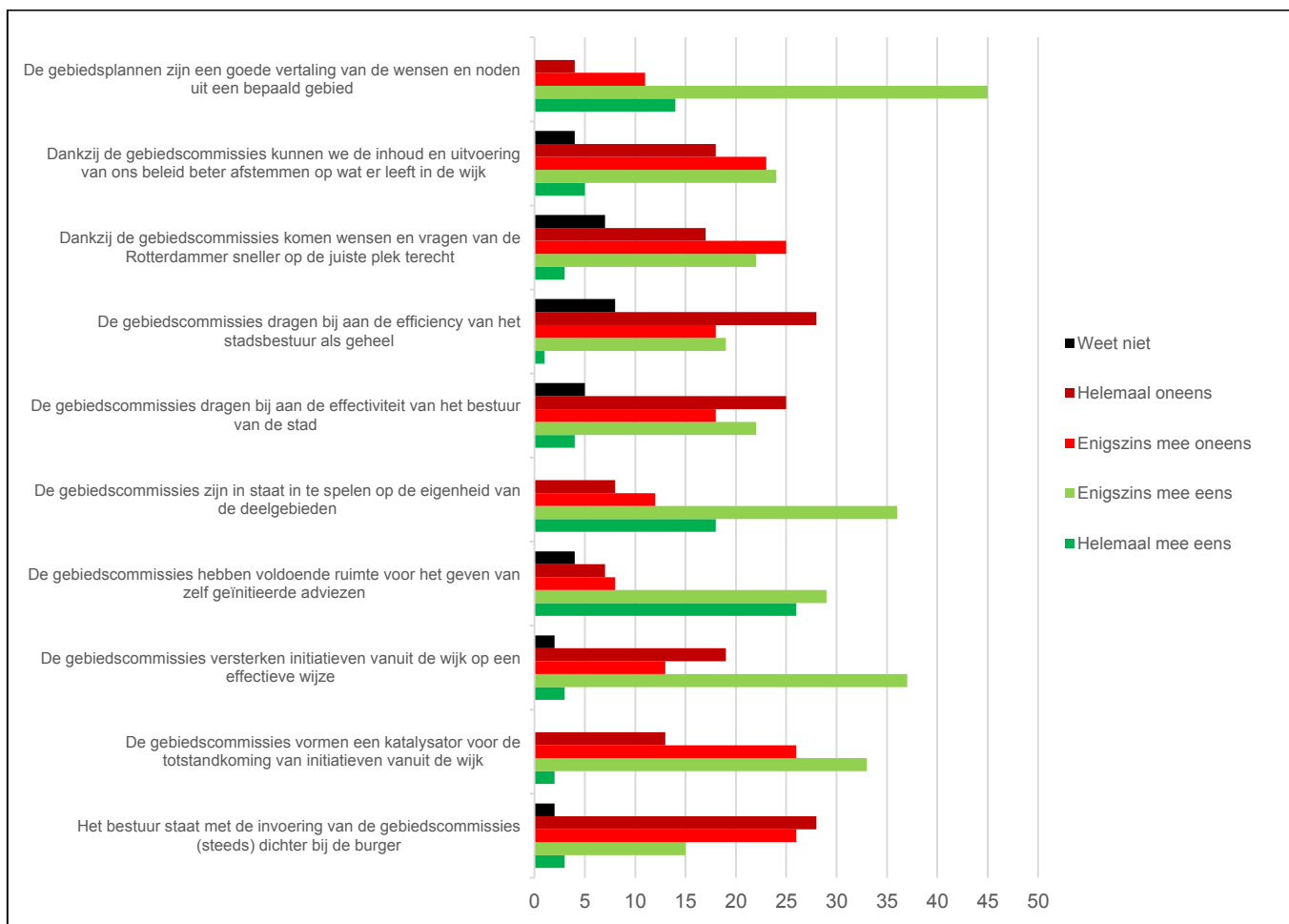
Concluderend kan gesteld worden dat de gebiedscommissieleden geen rooskleurig beeld schetsen over het stelsel van gebiedscommissies. Ze vinden het geen verbetering ten opzichte van het oude bestel met deelgemeenteraden.

4.4.2. Perceptie ambtelijk apparaat op gebiedscommissies

Ook ambtenaren (150) die te maken hebben met het nieuwe bestuurlijke model zijn gevraagd hun mening te geven. In totaal 74 ambtenaren vulden de enquête in (respons 49%). 68% van de respondenten werkt binnen de gebiedsorganisatie.

Functioneren van gebiedscommissies en gewenste veranderingen

Alle respondenten geven aan bekend te zijn met de rol en functie van de gebiedscommissies. 96% van de respondenten geeft aan dat de taken van de gebiedscommissie (erg) duidelijk zijn. Figuur 17 toont de mening van ambtenaren over diverse aspecten van de gebiedscommissies.

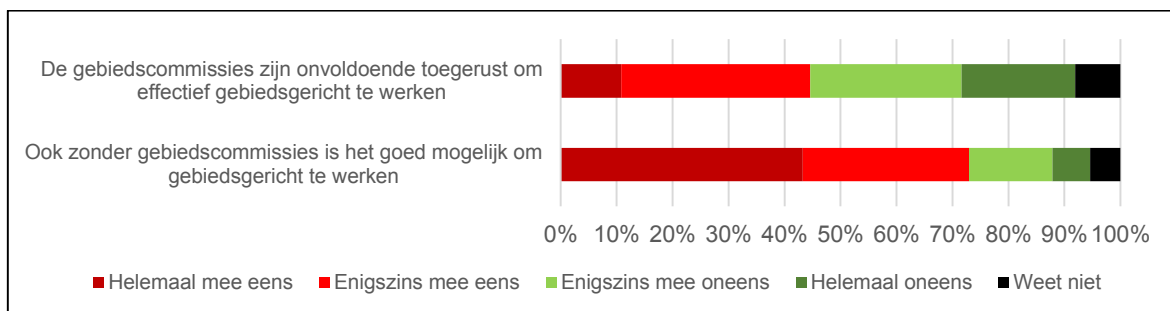


Figuur 17. Mening over gebiedscommissies

De ambtenaren zijn erg positief over de gebiedsplannen als vertaling van de wensen en noden vanuit het gebied. Daarbij geldt wel dat ambtenaren werkzaam binnen de gebiedsorganisaties positiever zijn over de gebiedsplannen. Ook zijn de ambtenaren positief over de mate waarin de gebiedscommissies inspelen op de eigenheid van de gebieden en de ruimte die ze hebben voor het geven van ongevraagd advies. Driekwart van de ondervraagden is hier positief over. Ambtenaren zijn ook positief over het versterken van initiatieven uit de wijk door de gebiedscommissies.

Ambtenaren zijn daarentegen veel minder positief over de bijdrage van de gebiedscommissies aan de efficiëntie en effectiviteit van het stadsbestuur. Daarbij zijn ambtenaren werkzaam binnen de gebiedsorganisatie positiever dan de andere ambtenaren. Evenals de leden van de gebiedscommissies, vinden ook de ambtenaren dat door de invoering van de gebiedscommissies het bestuur niet dichterbij de burger is komen te staan.

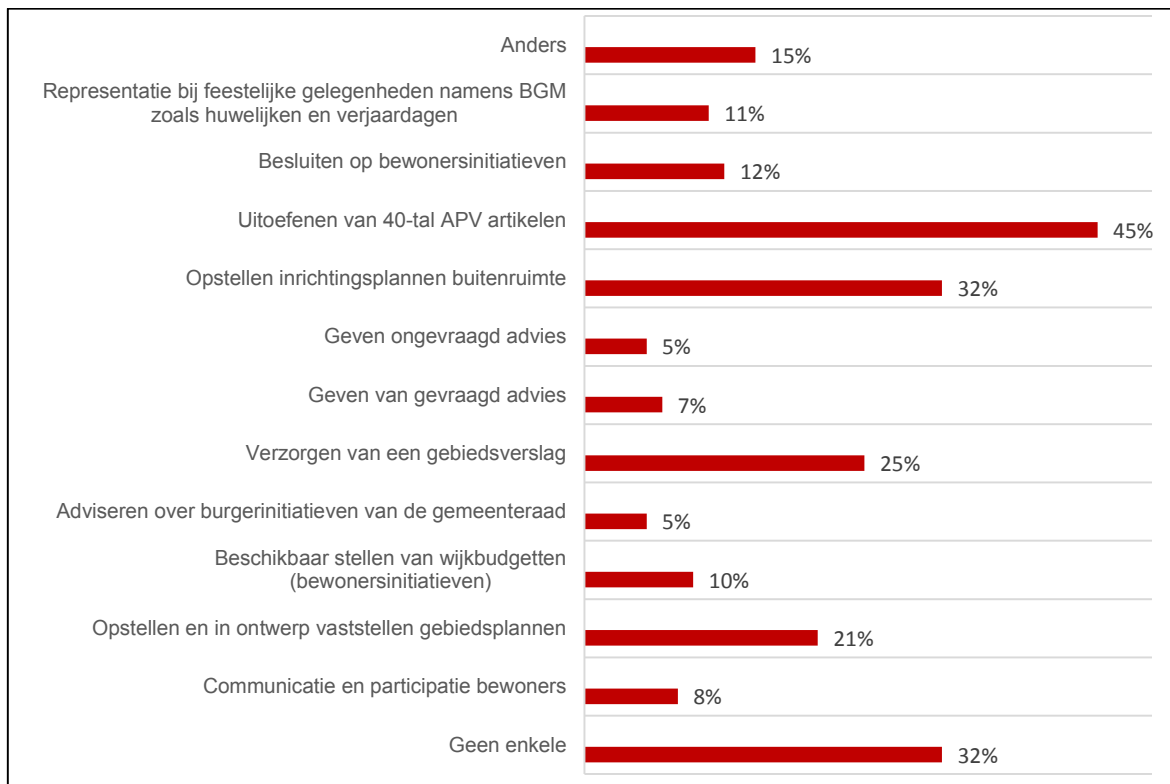
Figuur 18 laat zien hoe ambtenaren aan kijken tegen het gebiedsgericht werken van de gebiedscommissies.



Figuur 18. Taken en bevoegdheden gebiedscommissies

Bijna de helft van de ambtenaren vindt dat de gebiedscommissies onvoldoende zijn toegerust om effectief gebiedsgericht te kunnen werken. Bijna driekwart van de ambtenaren vindt dat ook zonder de gebiedscommissies gebiedsgericht gewerkt kan worden. Medewerkers in de gebieden hebben een iets negatiever beeld over de mate waarin gebiedscommissies zijn toegerust om gebiedsgericht te werken dan de medewerkers in de clusters.

Figuur 19 geeft de mening weer over de af te schaffen taken om de gebiedscommissies beter te laten functioneren.

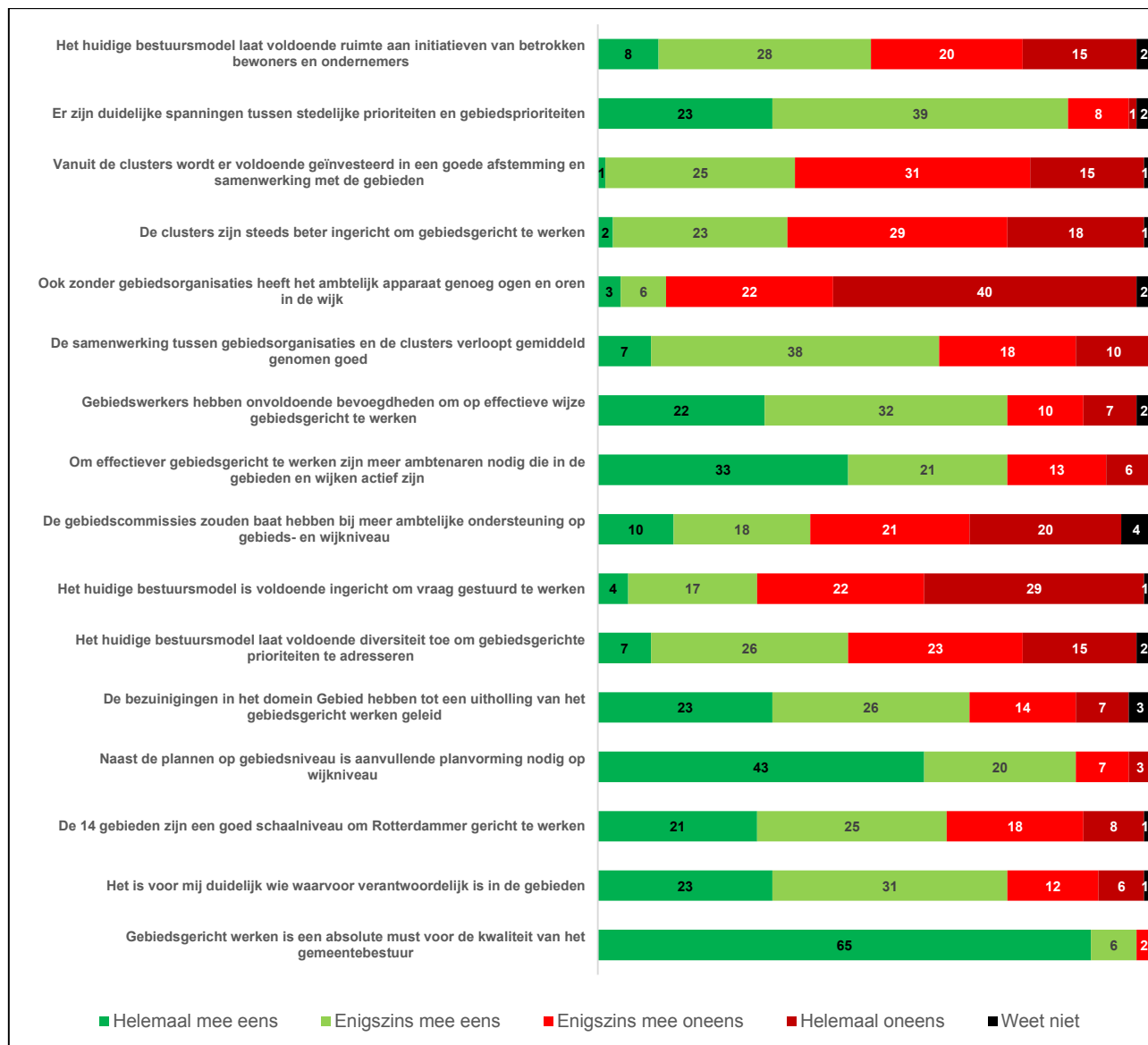


Figuur 19. Af te schaffen taken en bevoegdheden gebiedscommissie

Vooraf het uitoefenen van de APV-artikelen kan volgens 45% van de respondenten uit het takenpakket worden geschrapt. 32% van de ambtenaren vindt dat het opstellen van inrichtingsplannen voor de buitenruimte ook zou kunnen worden geschrapt uit het takenpakket. 25% vindt dat het verzorgen van een gebiedsverslag uit het takenpakket kan worden geschrapt. 32% vindt dat geen enkele taak dient te worden geschrapt. Daarnaast vindt driekwart van de ondervraagde ambtenaren dat er geen taken of bevoegdheden dienen toegevoegd te worden. Als

gewenste veranderingen in het huidige bestuursmodel wordt vooral de depolitisering van de gebiedscommissies en de verkleining van de omvang genoemd.

Verhoudingen binnen bestuursmodel

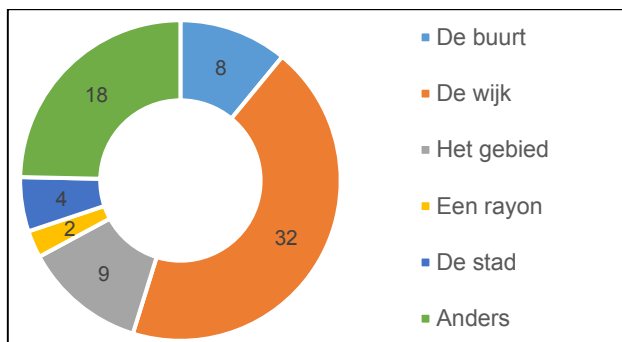


Figuur 20. Percepties van ambtenaren over het gebiedsgericht werken

Nagenoeg alle ondervraagden vinden dat gebiedsgericht werken in de stad nodig is. Het belang van een gebiedsorganisatie als orgaan in het bestuursmodel staat voor de ondervraagden dan ook als een paal boven water. Figuur 20 toont de opinie ten aanzien van de verhoudingen van de gebiedscommissies met andere onderdelen van het bestuursmodel.

Ambtenaren geven aan dat er een sterke behoefte is aan aanvullende planvorming op wijkniveau. Daarnaast vindt de overgrote meerderheid dat er op dit moment spanningen zijn tussen stedelijke prioriteiten en gebiedsprioriteiten. Dat maakt ook dat voor vraaggestuurd werken het huidige bestuursmodel niet goed genoeg is ingericht volgens driekwart van de respondenten. Volgens ruim de helft van de ondervraagde ambtenaren is het huidige model niet geschikt om gebiedsgerichte prioriteiten te adresseren. De ondervraagde ambtenaren vinden bij grote meerderheid dat de bezuinigingen in de gebieden hebben geleid tot een uitholling van het gebiedsgerichte werken. Men vindt dat er meer ambtenaren nodig zijn in de wijken en gebieden om effectiever gebiedsgericht te werken. Vooral ten aanzien van de ambtelijke ondersteuning verschilt de mening van gebiedsambtenaren en die van de clusters. Slechts een kwart van de medewerkers in de clusters vindt dat er meer ambtelijke ondersteuning zou moeten komen voor de gebiedscommissies, terwijl bijna de helft van de gebiedswerkers dat vindt. Daarbij komt dat de helft van de clusterambtenaren vindt dat er vanuit de clusters voldoende wordt geïnvesteerd in goede afstemming en samenwerking met de gebieden. De gebiedswerkers zijn het slechts voor een kwart eens met deze stelling.

We ondervroegen de ambtenaren ook naar het geschikte schaalniveau om Rotterdammer gericht te werken. Bijna twee derde vindt de 14 gebieden het goede schaalniveau. Een opmerkelijke uitkomst daar 86% van de respondenten aangeeft dat er behoefte is aan aanvullende planvorming op wijkniveau. Ten aanzien van de beleidsvorming in de stad geeft bijna de helft van de respondenten aan dat de wijk daarvoor het beste schaalniveau is.



Figuur 21. Leidend schaalniveau voor beleidsvorming

4.4.3. Perceptie burgers op functioneren gebiedscommissies

Ook de Rotterdamse burgers werden gevraagd hun mening te geven over het nieuwe bestuurlijke model in Rotterdam. In totaal werd aan 1857 leden van het Digitaal Stadspanel Rotterdam een vragenlijst voorgelegd. De respons op deze uitvraag was 54%. De respondenten zijn meer betrokken bij het lokale bestuur dan de gemiddelde Rotterdammer (zie ook bijlage 2). Zo geeft bijna 90% van de respondenten aan te hebben gestemd bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen (totale opkomst was 45%). De bevolking van 45 jaar en ouder en mannen zijn oververtegenwoordigd bij de respondenten, evenals de mannen.

Bekendheid van en contact met gebiedscommissies

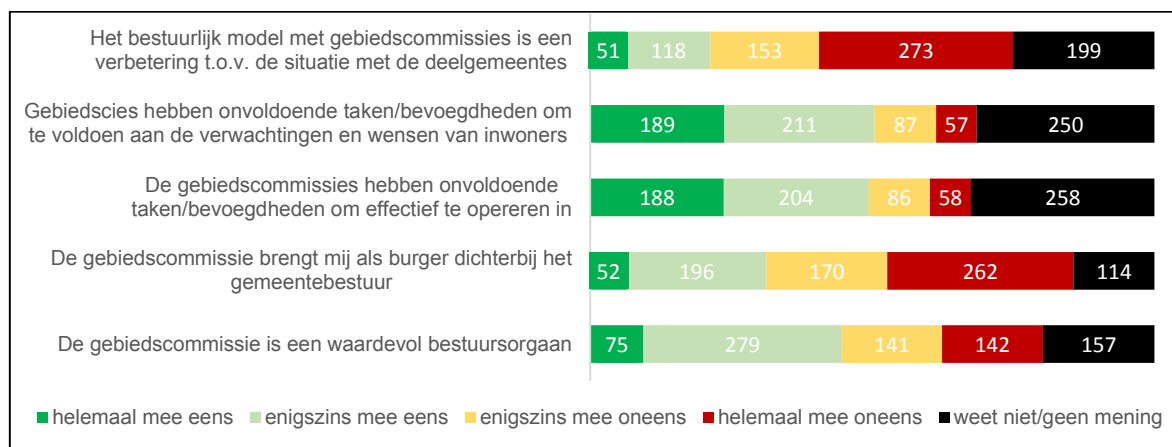
Op basis van bovenstaande respondenteigenschappen is het erg waarschijnlijk dat het aandeel dat op de hoogte is van het bestaan van de gebiedscommissies bij de hele Rotterdamse bevolking aanzienlijk lager is dan bij de respondenten (getuige ook de straatinterviews, zie daarvoor hoofdstuk 5). Het merendeel van de respondenten kent de gebiedscommissies wel, maar heeft er eigenlijk nooit contact mee. Van de respondenten geeft 40% aan op de hoogte te zijn van de gebiedsorganisaties. Het merendeel heeft ook hier nooit contact mee.

In de buitengebieden van Rotterdam is de bekendheid van de voorzitters van de gebiedscommissies en de leden aanzienlijk groter dan de rest van de stad. Ongeveer een kwart van alle respondenten kent de voorzitter van zijn of haar eigen gebiedscommissie. In Prins Alexander is de voorzitter het minst bekend (wat waarschijnlijk kan worden verklaard door de grote omvang van het gebied), in de buitengebieden kent 50% hun voorzitter.

Minder dan 20% van de respondenten in Rotterdam heeft sinds 2014 een inspraakavond bijgewoond. In de gebieden Noord en Prins Alexander is dit minder dan 10%. In de buitengebieden is dit meer dan 30%.

Rol van de gebiedscommissies

Figuur 22 toont de perceptie van burgers over de rol van de gebiedscommissies in het algemeen.



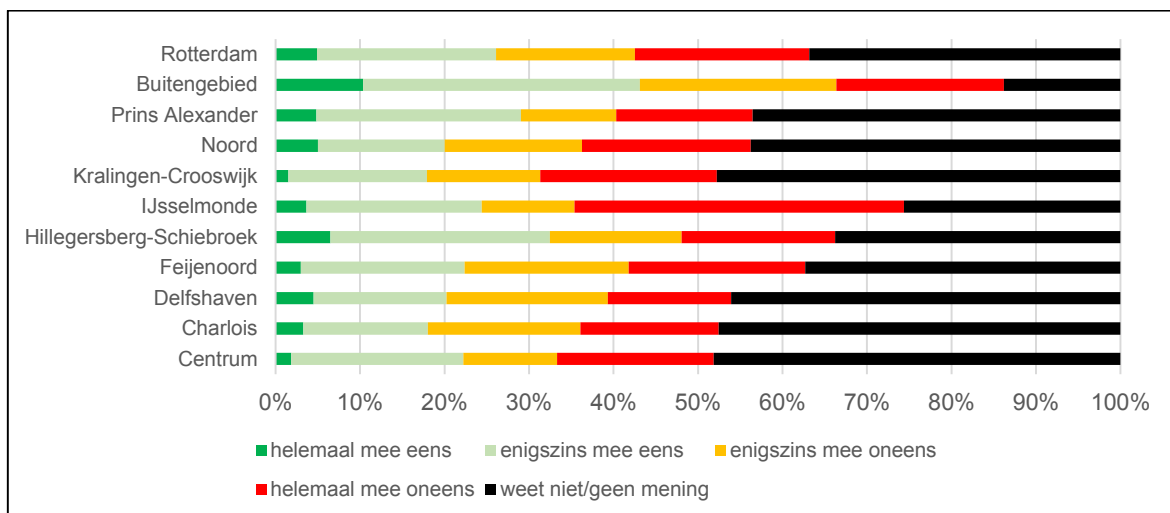
Figuur 22. Rol van de gebiedscommissies in het algemeen

Ruim de helft van de respondenten vindt het nieuwe bestuurlijk model geen verbetering ten opzichte van het oude model met deelgemeenten. Een kwart vindt het wel een verbetering. Bijna de helft van de ondervraagden geeft aan de gebiedscommissies een waardevol bestuursorgaan te vinden. Ook vindt de helft van de respondenten dat de gebiedscommissies onvoldoende taken en bevoegdheden hebben. Slechts een derde is van mening dat de gebiedscommissies de burger dichterbij het gemeentebestuur brengt. Derhalve is men niet lovend over de gebiedscommissies.

Evenals de gebiedscommissieleden vinden burgers belangenvertegenwoordiging van bewoners en partners de belangrijkste taak van de gebiedscommissies. Het stimuleren van participatie wordt maar door 6% van de respondenten gezien als belangrijkste taak.

Functioneren van gebiedscommissies

Van de respondenten vindt een derde dat hun gebiedscommissie een positieve bijdrage levert aan bestuurlijke besluiten. In IJsselmonde is men hier aanzienlijk negatiever over. Figuur 23 toont de mate waarin de gebiedscommissie de mening van de bevolking goed vertegenwoordigt.



Figuur 23. De mate waarin de gebiedscommissie de mening van de bevolking goed vertegenwoordigt

In Prins Alexander en in de buitengebieden is de groep die vindt dat hun gebiedscommissie de mening van de bevolking goed vertegenwoordigt even groot als degene die vinden dat dit niet het geval is. Men is daar dus relatief positief. In de andere gebieden is de groep die het niet eens is met deze stelling groter dan de groep die voor is.

De respondenten vinden voorts bij meerderheid dat de gebiedscommissie onvoldoende invloed heeft op besluiten die door de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders worden genomen. De meningen zijn verdeeld voor wat betreft de stelling of de gebiedscommissie een brugfunctie vervult tussen bewoners en het gemeentebestuur. Uitzondering hierop is IJsselmonde, daar is men erg negatief.

Tabel 15 toont de gemiddelde rapportcijfers die respondenten geven aan de verschillende onderdelen van het bestuursmodel wat betreft het probleemoplossend vermogen en het functioneren.

GEBIED	OPLOSSEN PROBLEMEN				FUNCTIONEREN			
	Gebieds- cie	Gemeente- raad	B&W	gem. amb- tenaren	Gebieds- cie	Gemeente- raad	B&W	gem. amb- tenaren
Centrum	5,4	6,6	6,7	6,5	5,4	6,5	6,7	6,5
Charlois	5,1	5,5	5,6	5,2	5,0	5,4	5,5	5,1
Delfshaven	4,8	5,9	6,4	5,8	5,1	6,2	6,6	6,1
Feijenoord	4,5	6,0	6,3	6,1	4,8	6,1	6,5	6,1
Hillegersberg- Schiebroek	4,5	6,0	6,1	5,9	4,7	6,0	6,2	6,0
IJsselmonde	4,3	5,1	5,5	5,6	4,1	5,2	5,6	5,7
Kralingen-Crooswijk	4,7	6,1	6,3	6,1	4,8	6,3	6,7	6,3
Noord	4,2	6,0	6,4	5,7	4,6	6,2	6,6	5,8
Prins Alexander	5,0	6,1	6,3	6,0	4,9	6,1	6,4	6,1
Buitengebied	5,3	5,2	5,2	5,1	5,4	5,3	5,4	5,3
Rotterdam	4,8	5,8	6,0	5,7	4,9	5,9	6,2	5,9

Tabel 16. Gemiddelde rapportcijfers bestuurlijk model

De gebiedscommissies scoren gemiddeld een vol punt later dan de ambtenaren, gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders voor wat betreft hun probleemoplossend vermogen en hun functioneren. Er is geen enkele gebiedscommissie die gemiddeld een voldoende scoort.

Vertrouwen in de gebiedscommissie

Uit de cijfermatige gegevens van het Wijkprofiel⁹³ blijkt dat het vertrouwen van burgers in en de tevredenheid over de gebiedscommissies in vergelijking met de deelgemeenten over het algemeen lichtelijk gedaald is. Het stedelijk gemiddelde van het aantal respondenten dat vertrouwen heeft in de gebiedscommissies was in 2015 45% met uitschieters tot 40% in IJsselmonde en 52% in Hillegersberg-Schiebroek. Uit het Wijkprofiel blijkt het vertrouwen van burgers in de gebiedscommissies met ongeveer 5% is gedaald ten opzichte van 2013 toen er nog deelgemeenten waren. Voor het complete gemeentebestuur is deze daling geringer, namelijk 3%. Sowieso is het vertrouwen in het complete gemeentebestuur ook significant hoger, het stedelijk gemiddelde van het aantal respondenten dat vertrouwen heeft ligt namelijk op 52% met uitschieters tot 33% in Hoek van Holland en Rozenburg en 61% in Hillegersberg-Schiebroek en Centrum.

4.5 Synthese gebiedscommissies in de praktijk

In het eerste deel van deze paragraaf vatten we de inzichten uit dit hoofdstuk samen door deze te structureren langs de vier opgestelde hoofddoelstellingen bij de introductie van de gebiedscommissies Beleidslijn Gebiedscommissies (Gemeente Rotterdam 2014). In het tweede deel van deze paragraaf geven we duiding aan de verschillende wijzen waarop gebiedscommissies invulling geven aan hun bevoegdheden en hoe zij zich verhouden tot het gehele bestuurlijke model.

4.5.1. De uitvoeringspraktijk van de gebiedscommissies

De wijziging van het Rotterdamse bestuursmodel moest leiden tot een 1) samenhangend bestuur met een 2) compacte vormgeving die het bestuur in staat stelde om 3) Rotterdammergericht te werken. Een belangrijke voorwaarde daarvoor was het organiseren van 4) lokale doorzettingsmacht. In deze paragraaf bundelen we onze inzichten over de werking van de gebiedscommissies en zetten we deze af tegen deze doelstellingen. In hoofdstuk 6 zal vervolgens verder betekenis worden verleend aan deze inzichten.

Samenhangend bestuur

- Gebiedscommissieleden ervaren een grote afstand tot de gemeenteraad. Ze beoordelen de interactie tussen hun commissie en de gemeenteraad met een rapportcijfer van nog geen 5. Ook de communicatie met het gemeentebestuur scoort onvoldoende. Gemeenteraadsleden omschrijven hun contact met de gebiedscommissieleden over het algemeen ook als zwak. Het contact verloopt over het algemeen via partijlijnen. Daarnaast richten een aantal voorzitters van de gebiedscommissies zich actief tot Gemeenteraadsleden voor lobbyactiviteiten.
- Ook de relatie tussen de gebiedscommissies en het college van Burgemeester en Wethouders wordt door gebiedscommissieleden als onvoldoende beoordeeld. Diverse gebiedscommissieleden geven aan dat het college te weinig zichtbaar is in de gebieden. Diverse collegeleden geven aan dat zij actief proberen de gebieden te bezoeken, maar dat het simpelweg niet mogelijk is altijd en overal aanwezig te zijn.
- Ook de samenwerking tussen de stedelijke clusters en gebiedscommissies wordt door de gebiedscommissieleden gemiddeld met een 5 beoordeeld. Gebiedscommissieleden geven daarbij aan dat het gebiedsgericht werken nog lang niet bij alle onderdelen van de clusters gemeengoed geworden is.
- Stedelijk beleid botst in de praktijk nogal eens met het gebiedsgericht werken. Bottom-up geïnitieerde initiatieven matchen soms niet met het grootstedelijk beleid. In de praktijk worden daarom wel eens mooie (burger)initiatieven in de kiem gesmoord. Gebiedscommissieleden vinden het moeilijk om grip op te

⁹³ Het Wijkprofiel is een monitoringsinstrument van de gemeente dat scores geeft aan de 14 gebieden en 71 wijken op het vlak van sociaal, fysiek en veiligheid. Er wordt een mix aan data gebruikt, waaronder enquêtes met Rotterdamse burgers. Zo deden aan de meting in 2015 30.000 burgers mee. De database wordt beheerd door de gemeentelijke afdeling OBI.

brengen voor deze tweedeling en zien het niet primair als taak dit grootstedelijk beleid uit te leggen aan de burger. Dit leidt wel eens tot impasses die de legitimiteit van het stadsbestuur onder druk zetten.

- De samenwerking tussen gebiedsorganisaties en de gebiedscommissies loopt in de meeste gevallen positief. Gebiedscommissieleden voelen zich voldoende ondersteund. Dit geldt niet voor een aantal buitengebieden. Daar heeft het toenemend gevoel van onmacht zijn weerslag op de samenwerking met de medewerkers uit de gebiedsorganisatie.

Compacte vormgeving

- Er is sprake van ongelijkheid tussen de voorzitters en de gebiedscommissieleden. Gebiedscommissieleden hebben over het algemeen een informatieachterstand. Hun vergoeding legitimeert hen onvoldoende om heel veel tijd te steken in de taak als gebiedscommissielid. Deze ongelijkheid belemmert soms het functioneren van de gebiedscommissie en voedt soms het wantrouwen richting het voorzitterscollectief.
- De omslag naar gebiedscommissies is gepaard gegaan met een grote ambtelijke reorganisatie waarbij de hoeveelheid ambtenaren die direct voor een gebied werkt, sterk is gereduceerd. Gebiedsorganisaties kennen in de praktijk een compacte vormgeving. Deze ambtelijke omwenteling is sterk van invloed op het functioneren van het bestuursmodel. Veel ambtenaren moesten wennen aan hun nieuwe functie. De onzekerheid en onduidelijkheid die deze reorganisatie met zich meebracht beïnvloedde, zeker in de beginfase, het functioneren van de gebiedscommissie. Het gevoel van 'daar gaan we niet meer over' werd verstrekt met een gevoel van 'wij weten ook niet waar we terecht kunnen'.
- De focus op een compacte vormgeving – in de zin van een beperkte set aan bevoegdheden van de gebiedscommissies – leidt tot spanning in relatie tot de doelstelling van lokale doorzettingsmacht. Er is simpelweg weinig capaciteit en de formele mogelijkheden voor beïnvloeding zijn niet groot.

Rotterdammer gericht werken

- Er is grote diversiteit in rol- en taakopvatting gebiedscommissies waardoor alle gebieden anders invulling geven aan het Rotterdammer gericht werken. Sommige gebiedscommissies beschouwen de organisatie van bewonersparticipatie als hoogste doel, terwijl andere gebiedscommissies wat meer als vertegenwoordigend orgaan blijven acteren. Zij geven daarmee allen een andere invulling aan het Rotterdammer gericht werken.
- Participatie komt nog onvoldoende uit de verf. In iedere gebiedscommissie worden weliswaar subsidies voor bewonersinitiatieven toegekend. Er is veel variatie tussen de gebiedscommissies waar te nemen. In Delfshaven vindt participatie heel intensief plaats en wordt het beschouwd als kerntaak. In andere gebiedscommissies is dit veel minder het geval. Gebiedscommissieleden ervaren grote tijdsdruk om participatie een plaats te geven in de advisering aan het college en de raad. Participatie vindt ook nog vaak via de klassieke manier (informatieavonden, vergaderingen, etc.) plaats. Er wordt nog weinig gebruik gemaakt van nieuwe (digitale) methoden.
- Gebiedscommissies zijn heel veel tijd kwijt aan het adviseren. Adviseringstermijnen worden bovendien vaak te kort bevonden, waardoor gebiedscommissies niet in staat zijn een passend participatietraject te voeren. Dit haalt veel energie weg bij betrokken gebiedscommissieleden. Daarnaast voeren ook de clusters participatietrajecten uit. Hierdoor ervaren gebiedscommissies hun werk soms als mosterd na de maaltijd.
- Gebiedscommissies besteden redelijk veel tijd aan vergaderen. Daar worden de gebiedscommissieleden ook voor beloond. Veel gebiedscommissieleden geven aan deze tijd liever anders te benutten om effectief invulling te kunnen geven aan het gebiedscommissiewerk.
- In sommige gebieden fungeert het voorzitterscollectief nog sterk als dagelijks bestuur. Zij hebben een dagtaak aan de werkzaamheden als voorzitter en zien zichzelf nog sterk als bestuurder van het gebied. Het verdelen van de voorzittersposten lijkt dan ook nogal eens op coalitievorming. Dit krijgt zijn weerslag op de verhoudingen binnen de commissie. Het versterkt namelijk het gevoel van ongelijkheid.

Lokale doorzettingsmacht

- Gebiedscommissieleden ervaren de adviseringsstaak als erg vrijblijvend. Daarnaast vinden zij dat ze te vaak gevraagd worden een advies uit te brengen op grootstedelijk beleid. Ze zien de relatie met het gebied onvoldoende. De responsiviteit op de adviezen vanuit het gemeentebestuur is nog steeds onvoldoende en veelal procesmatig van aard.
- Gebiedscommissies worden door de raad als kweekvijver voor politiek talent gezien. Diverse partijen geven aan de gebiedscommissies te zien als ideale plaats om politieke ervaring op te doen.
- We nemen politiek waar in de gebiedscommissies. Gebiedscommissies zijn niet a-politiek. Waar keuzes worden gemaakt is sprake van politiek. We zien gebiedscommissies waar (partij)politiek nog heel erg aanwezig is en gebiedscommissies waar veel minder sprake is van politiek. Latent blijkt het politieke in elke gebiedscommissie aanwezig.
- De werkwijze zoals die gebruikelijk was in de deelgemeenten leeft (deels) voort in het nieuwe bestel. Weliswaar hebben de gebiedscommissies veel minder bevoegdheden dan vroeger, gedrag laat zich niet eenvoudig veranderen. Zo zien we dat in gebiedscommissies waar relatief veel mensen 'zijn blijven zitten' de oude praktijk meer voortleeft. Gebiedscommissieleden vinden het soms lastig om de nieuwe situatie te accepteren en kunnen het lastig verkroppen dat ze 'er niet meer over gaan'

4.5.2. Duiding van verschillen invulling bevoegdheden door gebiedscommissies

De wijze waarop gebiedscommissies invulling geven aan bovenstaande uitgangspunten verschilt in ruime mate. Maar hoe kunnen we de geconstateerde verschillen duiden? We trachten dit te doen door te kijken naar de rolopvatting, de houding, de taken en de functies die de gebiedscommissies toepassen. Tot slot bezien we wat deze indicatoren ons leren over de effectiviteit van gebiedscommissies in de verschillende gebieden.

4.5.2.1 Rolopvatting

De rol die een gebiedscommissie aanneemt is gebaseerd op een aantal factoren. In de eerste plaats op hun rol en taken uit het verleden. Zo zien we bijvoorbeeld dat gebieden waarin voorheen sprake was van wijkraden, men makkelijker teruggrijpt op de adviseringsrol die men vroeger had. Dit terwijl commissies met veel mensen uit de deelgemeenten-periode vaak worstelen met hun rol en takenpakket. In de tweede plaats is de rol gebaseerd op de context van het gebied en de aldaar ervaren prioriteiten. Gebieden met bijvoorbeeld veel sociale problemen (de vroegere achterstandswijken) of een sterke geschiedenis van bewonersparticipatie meten zichzelf veelal een specifieke rol aan gericht op deze gebiedsprioriteiten- en kenmerken. In de derde plaats wordt de rol die gebiedscommissies aannemen bepaald door de interactie met de gebiedsorganisatie. Zo zien we in enkele gebieden enkele vloeiende samenwerkingen met gebiedsorganisaties. In die situatie opereren gebiedscommissies informeler, terwijl bij minder vloeiende samenwerkingen de samenwerking formeler verloopt. In de vierde plaats is de rol die een gebiedscommissie aanneemt gebaseerd op hun positie en ervaren mate van invloed binnen het bestuurlijk model (relaties met clusters, college van B en W en gemeenteraad). Grofweg zien we drie type rolopvattingen van de gebiedscommissies. Daarbij tekenen we meteen aan dat de praktijk van gebiedscommissies vrijwel altijd een mix aan deze rollen laat zien en dat de rol- en taakopvatting van het voorzitterscollectief dominant zijn in de positiebepaling van de commissie als geheel.

Gebiedscommissie als dagelijks bestuur

Ten eerste zien we gebiedscommissies die als een soort dagelijks bestuur functioneren. In dit type commissies neemt de voorzitter of het voorzitterscollectief het voortouw, wordt het gebied vertegenwoordigd (als een 'lokale burgemeester') en is men gericht op het adresseren en oplossen van problemen in het gebied (invloed uitoefenen op besluiten en beleid) alsmede op (symbolische) representatie van het gebied en de belangen van de bewoners. Voorbeelden hiervan zijn Charlois, IJsselmonde, Hoogvliet, Hoek van Holland en Rozenburg.

Gebiedscommissie als lobby orgaan

Ten tweede zien we gebiedscommissies die als een soort lobby-orgaan of ondernemingsraad toezicht houdt op stedelijk beleid en adviseert op basis van prioriteiten en belangen uit het gebied. Hier ligt de waarnemende focus op de vertaling van het gebied naar de stad (en vice versa) en is gericht op het uitoefenen van invloed. Voorbeelden hiervan zijn het Centrum, Noord, Overschie, Prins Alexander, Kralingen-Crooswijk, Hillegersberg-Schiebroek en Pernis.

Gebiedscommissie als participatiemotor

Ten derde zien we gebiedscommissies die ingezet worden om de participatie in het gebied te bevorderen. Activiteiten zijn dan voornamelijk gericht op het mobiliseren en faciliteren van bewoners die initiatieven willen ontplooiën. Het gaat hier overigens vooral om mobilisatie gericht op het initiatief nemen voor hun buurt/wijk en in mindere mate om het betrekken van mensen bij beleid en bestuur. Veelal heeft men hier een uitgesproken visie op wat men als gewenste participatie ziet. Ook formuleert men aanvullende procedures en selectiecriteria voor het toekennen dan wel afwijzen van bewonersinitiatieven. Voorbeelden hiervan zijn Delfshaven en Feijenoord.

4.5.2.2 Houding

Een ander aspect van de verscheidenheid aan invullingen door de gebiedscommissies zien we terug in de houding die gebiedscommissies hebben. Deze houding laat zich typeren door te kijken naar de mate van reactiviteit/pro-activiteit en de mate waarin gebiedscommissies gericht zijn op samenwerking in het bestuursmodel dan wel gericht zijn op concurrentie binnen het bestuursmodel.

Mate van reactiviteit/pro activiteit

In de eerste plaats de mate van reactiviteit/pro activiteit. Tijdens ons onderzoek zijn we een aantal proactieve gebiedscommissies tegengekomen. Ze ontplooiën zelf activiteiten en ontwerpen en onderhouden hun eigen agenda's. Ze geven zeer nadrukkelijk invulling aan wensen en prioriteiten in het gebied en gaan nadrukkelijk de interactie aan met andere onderdelen van het bestuursmodel. Dit type gebiedscommissies zoekt de ruimtes op in het model en gaat actief de boer op.

Daarnaast zijn we in het onderzoek een aantal meer reactieve gebiedscommissies tegengekomen. Deze gebiedscommissies hebben een wat meer berustende insteek. Ze geven netjes invulling aan de taken die ze zijn opgedragen. Ze kennen subsidies toe of af, maar mobiliseren in mindere mate bewoners zelf. Zij geven relatief veel aandacht aan de gevraagde adviseringstaak, terwijl men minder actief is in het zelf initiëren van adviezen.

Mate van samenwerking/concurrentie

Een ander aspect van de houding van gebiedscommissies heeft betrekking op de omgeving. Zo zien we in de eerste plaats gebiedscommissies met de primaire houding om samen te werken met de andere onderdelen van het bestuursmodel. Ze proberen actief samen te werken met de gebiedsorganisatie en zo het gevoerde beleid binnen de clusters te beïnvloeden. Dit samenwerken uit zich ook in de relatie naar de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders. Dit type gebiedscommissies probeert niet zelden politieke coalities te smeden in het gemeentebestuur om dingen voor elkaar te krijgen in het gebied. Men voert vaak een actieve lobby.

In de tweede plaats zien we bij een aantal gebiedscommissies concurrentieneigingen. Deze gebiedscommissies ontlelen veel legitimiteit uit de identiteit van het gebied en benadrukken de zelfstandige bevoegdheden en positie binnen het bestuursmodel. Ze kiezen er vaak voor erg actief te zijn met gebiedseigen onderwerpen en advisering over grootstedelijk beleid wordt nogal eens overbodig gevonden. De bevoegdheden en informatievoorziening van de gebiedscommissies in de huidige opzet acht men vaak onvoldoende om van meerwaarde te kunnen zijn in het gebied.

Kortom, we zien eigenlijk een 4-tal ideaaltypen houdingen bij gebiedscommissies:

- Proactief samenwerkend
- Proactief concurrerend
- Reactief samenwerkend
- Reactief concurrerend

Niet in elke gebiedscommissie zijn we deze basishoudingen even frequent tegenkomen. Maar over het algemeen zien we dat de gebiedscommissies houdingen op gezette tijden manifesteren. In de praktijk ontstaan dan ook veelal mengvormen. Het is ook niet zo dat de gebieden perfect in de hokjes passen. Het belang/standpunt in kwestie bepaald vaak de houding en houdingen kunnen ook veranderen in de tijd. Toch hebben sommige gebiedscommissies een meer eenduidige houding. Zo zien we dat Delfshaven en het Centrum meestentijds een proactief samenwerkende houding hebben. IJsselmonde en Hoogvliet neemt daarentegen vaak een proactief concurrerende houding aan. Kralingen-Crooswijk en Hillegersberg-Schiebroek verkiezen over het algemeen een reactief samenwerkende houding en Rozenburg kan bijvoorbeeld worden getypeerd als reactief concurrerend.

Op basis van de belangen, prioriteiten en de kansen binnen het model passen gebiedscommissies hun rol en houding strategisch aan. Overigens zien we dat een proactieve samenwerkende houding het meest wordt geapprecieerd door andere onderdelen uit het bestuursmodel. Een concurrerende houding wordt overigens negatief gewaardeerd. Het kan betekenen dat deze gebiedscommissies worden omzeild dan wel worden gedirigeerd door de ambtenarij en stedelijke kaders. Ook kan het zijn dat gebiedscommissies van mening zijn dat de gebiedsprioriteiten prima tot uitvoer worden gebracht door andere onderdelen van het bestuursmodel.

4.5.2.3 Functionaliteiten en taakopvattingen gebiedscommissies

In de praktijk van de gebiedscommissies zijn we uiteindelijk een zestal functionaliteiten die gebiedscommissies (kunnen) toepassen.

1. Aanjager (mobiliserend)

Met het faciliteren van participatie functioneren gebiedscommissies als een soort aanjager voor maatschappelijke initiatieven op buurt- en wijkniveau. Men tracht hier verder te gaan dan alleen het toekennen van subsidies en het organiseren van wijktafels of bewonersbijeenkomsten. Deze functie is een heel belangrijke voor de gebiedscommissies. Gebiedscommissies vullen deze functie soms wat zakelijker en soms wat politieker in. Ook zien we dat het mobiliseren van nieuwe initiatieven in het ene gebied meer wordt vormgegeven dan in het andere gebied.

2. Adviseur (adviserend)

Het gevraagd en ongevraagd adviseren aan het gemeentebestuur is een tweede, belangrijke functie voor de gebiedscommissies. We zien dat alle gebiedscommissies deze functie invullen. De waardering van deze functie loopt uiteen. Er is enerzijds veel waardering voor de adviezen die geleverd worden. Tegelijkertijd vinden veel commissieleden dat de impact van de adviezen tegenvalt en dat ze relatief weinig terug horen over wat er met hun adviezen gebeurt. Tegelijkertijd is aan de ontvangende kant soms de verzuchting dat de toegevoegde waarde van veel adviezen gering is.

3. Spreekbuis (agenderend)

Gebiedscommissies zijn – als ogen en oren van het gemeentebestuur in de gebieden – ook spreekbuis voor de burgers in die wijk. Zij kunnen signalen uit de wijk over problemen inventariseren en doorgeven. Burgers moeten daarvoor hun gebiedscommissie weten te vinden en op hun beurt moeten de gebiedscommissies weten waar zij met deze input naar toe kunnen. De gebiedscommissie geven hier vorm aan door veel aan op visitatie te gaan bij bewoners, te participeren in wijkactiviteiten en deel te nemen aan evenementen en festiviteiten. Hiermee heeft deze functie een meer representatieve lading.

4. Makelaar (verbindend)

Door middel van een makelaarsfunctie tracht de gebiedscommissie te bemiddelen tussen beleidsambities en gebiedsurgenties, bijv. aan de hand van gebiedsplannen. We zien dat door het gebiedsgericht werken vanuit de clusters deze makelaarsfunctie concurrentie krijgt: in de ogen van velen zijn de gebiedscommissies niet per se nodig

als makelaar tussen gebiedsurgenties en beleidsambities. De gebiedscommissies zien dat anders en trachten dialogen over gebiedsurgenties te organiseren zodat beleidsvoornemens daadwerkelijk gebiedsspecifiek kunnen worden vertaald. Echter, de gebiedscommissies functioneren ook vaak als ‘het gezicht van de gemeente’ naar de bewoners toe waarmee ze boodschappers worden van stedelijk beleid.

5. Waakhond (escalerend)

In voorkomende gevallen fungeert de gebiedscommissie als waakhond, daar waar er besluiten worden genomen op het stedelijk niveau die op grote weerstand in het gebied stuiten. Hoewel daar geen formele procedures voor zijn, treden er dan wel een aantal mechanismen in werking waarmee de gebiedscommissie probeert een dergelijk besluit terug te draaien of af te wenden. Het is sterk afhankelijk van de wijze waarop de gebiedscommissie dit aanpakt, of het ook daadwerkelijk succes heeft. Wel vinden vele betrokkenen het waardevol dat gebiedscommissies – als het erop aankomt – de mogelijkheid hebben om een rode kaart te trekken.

6. Scheidsrechter (bemiddelend)

De gebiedscommissies functioneren tot slot ook als een soort scheidsrechter. Enerzijds is deze functie heel formeel als het gaat om het verlenen van vergunningen (die veel commissies overigens gemandateerd hebben aan de gebiedsdirecteur). Anderzijds is deze functie meer politiek als het gaat om het beslechten van meningsverschillen in de wijk en het maken van keuzes. Binnen dit functioneren, organiseert de gebiedscommissie het forum om de dialoog met elkaar te voeren en op basis daarvan tot overeenstemming te komen of in ieder geval tot een aanvaardbare uitkomst. Dan heeft de gebiedscommissie dus een functie in het beslechten van conflicten en het maken van keuzes die in het betreffende gebied als moeilijk of pijnlijk worden ervaren. Dit functioneren conflicteert soms met de functie van de raad of het college, als de laatsten vinden dat zij ‘in charge’ zouden moeten zijn voor het maken van dergelijke keuzes.

Functionaliteit	Type invloed	Focus ⁹⁴	Omschrijving	Taken
Aanjager	Mobiliserend	Extern	Het aanjagen van initiatieven en participatie	Subsidiëren, organiseren participatiemiddelen, etc. Lobby in de wijk bij bewoners en partners, samenwerking GO
Adviserend	Adviserend	Intern	Advisering op basis van eigen gebiedsprioriteiten en lokale discussies	Opstellen adviezen, gebiedsplannen, vergaderen, lobby bij de stad (college en raad)
Spreekbuis	Agenderend	Extern	Spreekbuis voor burgers uit het gebied, als oren en ogen	Organiseren participatiemiddelen, visitatie bij evenementen, etc., vertegenwoordiging gebied en belangenbehartiging
Makelaar	Verbindend	Intern	Het matchen van stedelijk beleid en gebiedsprioriteiten	Representatie, vergaderen, gebiedsplannen opstellen, lobby bij clusters
Waakhond	Escalerend	Intern	Inspringen wanneer stedelijke besluiten indruisen tegen wensen en prioriteiten in gebied	Vergaderen, bewoners mobiliseren, media opzoeken, besluitvorming, lobby bij college, raad en stad
Scheidsrechter	Bemiddelend	Extern	Beslechten van meningsverschillen in de wijk en het maken van keuzes en beslissingen	Politiek/democratisch platform organiseren in de wijken en het gebied

⁹⁴ Hiermee wordt bedoeld de focus richting het gebied (intern), dus het spreken van bewoners, e.d. en de focus richting het bestuur (intern) of dat nu intern is binnen de eigen gebiedscommissie of richting andere onderdelen uit het bestuursmodel (clusters, raad en college).

Tabel 17. De functionaliteiten van gebiedscommissies

We zien in de Rotterdamse bestuurspraktijk alle functies voorkomen. We zien echter geen enkele gebiedscommissie die alle functies gelijktijdig effectief toepast. Zo zijn er gebiedscommissies die heel veel werk maken van het aanjagen van participatie. Delfshaven is daar een goed voorbeeld van⁹⁵ maar ook Feijenoord. In een aantal andere gebieden komt dit aanjagen veel minder of zelfs onvoldoende uit de verf. Commissies besteden hun tijd aan het voorbereiden van adviezen en het verlenen van subsidies bewonersinitiatieven. De vergaderdruk is in deze gebieden dan ook erg hoog. Over het algemeen kan wel gesteld worden dat het nieuwe bestuursstelsel een impuls vormde voor het aanjagen van participatietrajecten.

De functie van adviseur treffen we in alle gebieden aan. In een aantal gebieden is dit de hoofdmoot van de werkzaamheden. Men is veel tijd kwijt met het geven van adviezen. De onderwerpen van de gevraagde adviezen vindt men niet altijd relevant en de responsiviteit van het college en de gemeenteraad laat te wensen over. De impact wordt als laag gezien. Dit demotiveert gebiedscommissieleden. Voor het college hebben de geleverde adviezen niet altijd een toegevoegde waarde. Ze omschrijven de adviseringstaak dan ook als een bureaucratische aangelegenheid. Vanuit de doelstellingen van het bestuursmodel is deze observatie opvallend. Het lukt de gebiedscommissies dus onvoldoende om middels hun adviseringstaak invloed te hebben op het stedelijk beleid.

De functie van spreekbuis krijgt in het huidige model nog te weinig invulling. Veel burgers weten de gebiedscommissie nog niet te vinden of weten niet van het bestaan daarvan. Hierdoor kunnen gebiedscommissies hun functie als spreekbuis onvoldoende benutten. Voorzitters proberen in meer en mindere mate als spreekbuis te fungeren richting de gemeenteraad en college. Sommige voorzitters lukt het om signalen uit het gebied onder het voetlicht te brengen bij raadsleden en collegeleden. Andere voorzitters zijn minder zichtbaar en/of slagen daar minder in.

De functie van makelaar komt onvoldoende uit de verf. Het opstellen van gebiedsplannen was een poging om gebiedsprioriteiten te articuleren. Een aantal gebieden is geslaagd deze scherp te verwoorden in het gebiedsplan. Voor een aantal andere gebieden bleek het gebiedsplan ambtelijk al sterk voorgekookt. Daar voelt men minder eigenaarschap binnen de gebiedscommissie voor dit plan. Ook in de clusters gaat men meer en meer gebiedsgericht werken. Hierdoor ervaren de gebiedscommissies soms concurrentie in hun werkzaamheden. Ambtenaren vinden soms dat zij beter in staat zijn participatietrajecten te voeren dan de gebiedscommissie. Zij vinden de gebiedscommissies niet altijd nodig als makelaar tussen gebiedsurgenties en beleidsambities. Gebiedscommissies zien dat anders en in de praktijk zien we ook mooie voorbeelden van deze makelaarsfunctie. Onder andere in Feijenoord probeert men actief de clusters te bewegen tot een meer gebiedsspecifieke aanpak. De commissie omschrijft zich in dit verband dan als 'de commissie duwen en trekken'.

Gebiedscommissies kunnen ook functioneren als waakhond. Bijvoorbeeld wanneer stedelijke besluiten worden genomen die op grote weerstand stuiten in het gebied. Gebiedscommissies pakken dit totaal verschillend op en het succes er van is dan ook casus specifiek. Zo gaan voorzitters actief de boer op, worden media benut en gebruiken gebiedscommissieleden partijpolitieke lijnen. Deze escalatielijnen zijn weinig geformaliseerd, maar het lukt in enkele gevallen wel om het vraagstuk op de juiste politieke platform te agenderen. Ook dit functioneren omschrijft men als 'mensenwerk'. Het risico op willekeurige uitkomsten van besluitvorming wordt hierdoor wel vergroot.

De functie van scheidsrechter zien we het minste terug. Gebiedscommissies hebben simpelweg te weinig bevoegdheden om hierin actief te zijn. Vergunningen ten aanzien van APV-taken worden vaak via de ambtelijke weg vertrekt en vormen vrijwel zelden onderwerp van discussie (alleen op het vlak van horeca-vergunningen creëert dit nog wel eens spanningen, zoals in Centrum). In het politieke genieten de gebiedscommissies veelal te weinig autoriteit om conflicten te beslechten. Dat conflicteert ook met de taken die raad en college hebben. Gebiedscommissies pogen dit soms wel te doen bij het geven van adviezen, maar omdat deze functie erg vrijblijvend

⁹⁵ Gebiedscommissie Delfshaven. (2015). Oplegnotitie bij beleidsregels en nadere regels bewonersinitiatieven.

<http://www.rotterdam.nl/Gebiedscommissies/GC%20Delfshaven/Documenten/Adviezen/2016/Adviesverzoek%20beleidsregels%20en%20nadere%20regels%20bewonersinitiatieven.pdf>. 14 oktober 2015

Gemeente Rotterdam. (2015). Delfshaven scoort goed met bewonersinitiatieven.

<http://www.persberichtenrotterdam.nl/bericht/1017/Delfshaven-scoort-goed-met-bewonersinitiatieven>. 14 oktober 2016

is, worden onderhuidse spanningen nooit echt beslecht. Bij spanningen tussen clusters of tussen gebiedsprioriteiten en stedelijk beleid zijn ze vaak onderdeel van het spel en is een scheidsrechter niet aanwezig. De gemeenteraad fungeert in die situatie onvoldoende als beslechtende politieke arena.

Soms zien we deze functie wel terug wanneer men subsidies bewonersinitiatieven verstrekt. Gebiedscommissies besluiten aan de hand van een procedure of bewoners wel of geen subsidie krijgen. Initiatieven daarvoor kunnen soms discutabel zijn vanwege de aard of de omvang van de aanvraag. Gebiedscommissies maken dan soms (triviale) keuzes voor het ene initiatief en tegen het andere initiatief. Echter, wil dat niet zeggen dat een dergelijk initiatief geen doorgang zal vinden. Men kan namelijk ook via andere wegen hun financiering regelen. Daarmee kan gesteld worden dat gebiedscommissies onvoldoende in staat zijn scheidsrechter te spelen in het gebied.

Zoveel gebieden, zoveel verschijningsvormen

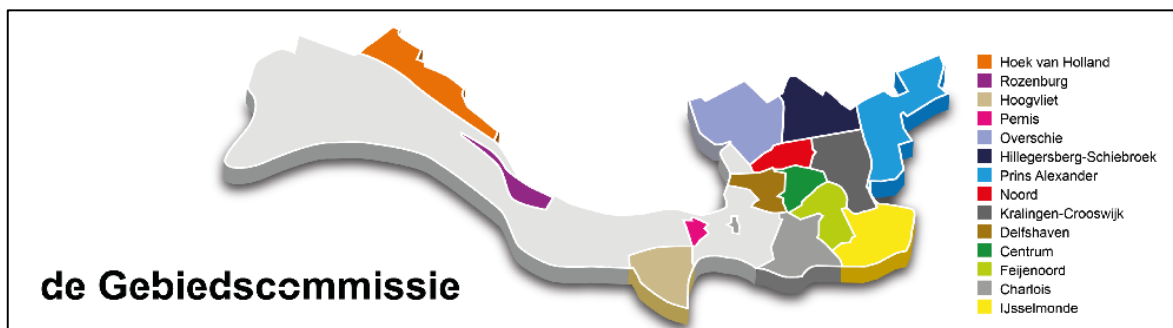
Het onderzoek naar het bestuursmodel laat zien dat de gebiedscommissies verschillend worden beleefd en zijn ingericht. In de praktijk blijkt het functioneren van een gebiedscommissie dan ook tot stand te komen door een samenspel van bovengenoemde factoren in relatie tot de cultuur en de wensen en noden in een gebied. We kunnen dan ook onmogelijk stellen dat een bepaalde set aan bovengenoemde indicatoren leiden tot effectievere gebiedscommissies binnen het bestuursmodel. De context waarbinnen dit plaatsvindt, is namelijk cruciaal voor de mate waarin een gebiedscommissie effectief opereert. Om dit verder te illustreren zullen we in het volgende hoofdstuk een viertal verschijningsvormen van gebiedscommissies verder uitwerken en bezien we wat de effecten hiervan zijn voor het Rotterdamse bestuursmodel.

HOOFDSTUK 5 ROTTERDAMSE BESTUURSMODEL IN DE PRAKTIJK

Om een beeld te krijgen hoe de gebiedscommissies verschillend worden beleefd en ingericht, duiken we in dit hoofdstuk de diepte in bij vier gebiedscommissies. Dit doen we door te onderzoeken hoe de verschillende configuraties, zoals geschetst in het vorige hoofdstuk, in de praktijk uitwerken. De gebieden die centraal staan zijn Feijenoord, Delfshaven, Prins Alexander en Hoogvliet. In paragraaf 5.1 wordt uiteengezet hoe de rol, houding en functionaliteit van de gebiedscommissies de effectiviteit van het bestuurlijk model op lokaal niveau beïnvloeden. Tevens duiden we de gebiedscommissie door deze in te bedden in de lokale en bestuurlijke context. In paragraaf 5.2 komen de bewoners uit de vier gebieden aan het woord over de waardering van de gebiedscommissies en het bestuurlijk model als geheel. Ook is voor elk focusgebied een concrete casus gekozen die spanningen en synergiën tussen verschillende bestuurslagen in het model blootlegt. In paragraaf 5.3 laten we aan de hand van deze ‘nested cases’ zien wat de dynamiek is tussen de gebiedscommissies en andere onderdelen van het bestuursmodel.

5.1 De gebieden en gebiedscommissies

Rotterdamers noemen Rotterdam vaak een stad van 14 dorpen met elk een eigen historie en identiteit. Zoals de figuur hieronder laat zien wordt de stad gevisualiseerd als een verzameling van gebieden waardoor het gebied als bestuurlijke entiteit vanzelfsprekend lijkt. Deze bestuurlijke afbakening op papier komt niet automatisch overeen met de identificatie van bewoners en verbloemt de diversiteit binnen gebieden tussen wijken. Waar sommige gebieden wel degelijk (h)erkend worden door bewoners (zoals de buitengebieden) is dat in de meeste gebieden niet het geval. Bewoners weten niet altijd in welk gebied of wijk zij wonen. De grenzen van de wijk zijn arbitrair en fluïde, want de levens van bewoners en ‘problematieken’ laten zich niet afbakenen. Hoe dan ook, het gebied heeft wel degelijk een zekere nabijheid tot de Rotterdammer, waar de stad nog veelal een abstractie blijft. ‘Het gebied’ kan dus op meervoudige schaalniveaus en op basis van verschillende uitgangspunten gedefinieerd worden. Tevens verschillen de gebieden wel degelijk van elkaar qua demografie, type problematiek en historie. En het zijn deze verschillen waarop de keuze van de vier casestudies is gebaseerd.



Figuur 24. De 14 Rotterdamse gebieden⁹⁶

5.1.1 Motivatie voor de vier gebieden

De motivatie voor de vier casestudies komt voort uit een spreiding en mix van de gebieden in ligging, de demografische kenmerken, de lokale de context en het functioneren van de vier gebiedscommissies. Hieronder is de motivatie per casus toegelicht⁹⁷.

⁹⁶ <http://www.rotterdam.nl/Clusters/BSDBanners%202014/Rotterdam%20Kaart%20kleur%20gebiedsregister%201000.jpg>

⁹⁷ Aanvullende motivatie is te vinden in hoofdstuk 2.

Hoogvliet

De reden om Hoogvliet uit te lichten is de status van het gebied als buitengebied. Meer dan de andere buitengebieden kent Hoogvliet een stedelijk karakter wat de vergelijking met andere gebieden vergemakkelijkt. Tevens kent de gebiedscommissie een grote vertegenwoordiging van lokale partijen. De partij Nieuw Hoogvliet heeft vier zetels en partij Bewoners Belang Hoogvliet heeft twee zetels.

Feijenoord

Feijenoord is interessant vanwege de relatief diverse bevolkingssamenstelling en diversiteit van wijken in culturele, sociaaleconomische en fysieke zin. Deze variatie komt ook terug in de uitkomst van de verkiezingen, waaraan tevens vier lokale partijen deelnamen. De PvdA was de grootste partij bij de gebiedscommissieverkiezingen terwijl Leefbaar Rotterdam de grootste partij voor de verkiezingen van de gemeenteraad werd.

Prins Alexander

Een belangrijke motivatie om Prins Alexander op te nemen als cases komt voort uit het feit dat de gebiedscommissie de afgelopen jaren vaak in de media is geweest omtrent gebiedsconflicten, subsidies en adviezen. Daarnaast maken het hoge opkomstpercentage voor de verkiezingen, het hoge aantal stemmers op Leefbaar Rotterdam en de omvang van het gebied dat Prins Alexander een interessant gebied is om nader te onderzoeken.

Delfshaven

Om recht te doen aan de diversiteit van de gebieden is ook gekozen om een centrumgebied mee te nemen in de verdieping. De motivatie voor Delfshaven als focusgebied komt voort uit de populariteit van de gebiedscommissie op de Coolsingel, het stevige institutionele netwerk en de dominantie van centrumgebieden in stedelijk (en landelijk) onderzoek naar democratische experimenten. Tevens is een nieuwe lokale partij ontstaan in Delfshaven die zich expliciet afzet tegen partijpolitiek: Wij Delfshaven. De partij is een netwerk van bewonersorganisaties en heeft twee zetels in de gebiedscommissie.

5.1.2 Hoogvliet: 'een gezonde scepsis tegenover de stad'

In Hoogvliet is de rol en houding die de gebiedscommissie aanneemt ten opzichte van de stad grotendeels gevormd door de positie als buitengebied. In de 20^e eeuw is Hoogvliet door de komst van de petrochemische- en havenindustrie getransformeerd van 'idyllisch dijkdorpje' tot naoorlogs woongebied voor de in de industrie werkende arbeiders (Reinders 2005). In 1934 werd het gebied geannexeerd en in 1973 werd Hoogvliet een deelgemeente van de stad. De economische crisis en automatisering in de industrie in de jaren '80 leiden tot hoge werkeloosheid in het gebied en criminaliteit groeide. In reactie daarop vond in 2000 in enkele wijken van Hoogvliet ingrijpende herstructurering plaats met als doel om ander type bewoners aan te trekken⁹⁸. Ondanks (of misschien zelfs dankzij) deze veranderingen is de lokale eigenheid van Hoogvliet kenmerkend.

In de straatinterviews benadrukken de bewoners het dorps- en groene karakter van Hoogvliet, de Hoogvlietse mentaliteit van 'niet over je heen laat lopen,' het laten horen als je het ergens niet mee eens bent en het gevoel Hoogvliet in plaats van Rotterdammer te zijn. Een respondent van de aanvullende Omnibus-enquête⁹⁹ zegt: "Gelukkig zijn er Hoogvlieters [gebiedscommissie] die alles op alles zetten om Hoogvliet Hoogvliet te laten zijn". Deze emoties vertalen de bewoners naar, wat ze zelf, een 'gezonde scepsis tegenover de stad' noemen. De houding van de gebiedscommissie sluit hier naadloos op aan. In navolging van hoofdstuk vier kan de houding ten opzichte van de centrale stad getypeerd worden als concurrerend.

⁹⁸ Zie: Uitermark en Duyvendak (2007) Gentrification as a governmental strategy: social control and social cohesion in Hoogvliet, Rotterdam *Environmental and planning 39*,

⁹⁹ Onder het Digitaal Stadspanel is een aanvullende Omnibus-enquête uitgestuurd specifiek gericht op de evaluatie van het bestuursmodel. Voor meer informatie zie hoofdstuk 2.

Deze sterk ervaren lokale eigen identiteit maakt dat de gebiedscommissie zich inzet voor het behartigen van de belangen van de bewoners. De dominante functionaliteiten van de gebiedscommissie zijn die van adviseur en waakhond. De gebiedscommissie stelt zich daarbij proactief op. Stedelijk beleid stuit regelmatig op weerstand in de gebiedscommissie. De voorzitters, die ook actief waren in de deelgemeentetijd, nemen deze weerstand als uitgangspunt voor het schrijven van ongevraagde adviezen. In de beginperiode werd er weinig teruggekoppeld op de adviezen wat tot frustratie leidde bij de gebiedscommissie. Het voorzitterscollectief neemt enerzijds een symbolische rol in door aanwezig te zijn bij jubilea, maar heeft anderzijds nog veel weg van een dagelijks bestuur. De gebiedscommissieleden geven aan dat ze daarmee een verwachting scheppen naar bewoners die ze niet altijd kunnen waarmaken.

De samenwerking tussen de gebiedscommissie en de gebiedsorganisatie verloopt moeizaam. Een reeks incidenten lijkt de verstandhouding tussen de voorzitter en de voormalig gebiedsdirecteur op scherp te hebben gezet. Door dit gebrek aan een goede verstandhouding ontbreekt de schakel tussen de gebiedscommissie van Hoogvliet en het concern waardoor de reeds aanwezige kloof tot de stad alleen maar vergroot wordt. De moeilijke verhouding tussen de gebiedsdirecteur en voorzitter heeft in september 2016 geleid tot een wisseling van de gebiedsdirecteur. De gebiedscommissie is optimistisch over de nieuwe samenwerking.

Daarnaast merken zowel de gebiedscommissie als de gebiedsorganisatie op dat ze niet slagen om gezamenlijk invulling te geven aan het ondersteunen van participatie. Een respondent vertelt dat de gebiedsorganisatie een busrit had georganiseerd om de mening van bewoners te horen, maar dat de gebiedscommissie niet deelnam en afzonderlijk een andere activiteit had opgezet. Hieruit blijkt dat ze de overlappende taak afzonderlijk van elkaar uitvoeren.

Het streefde functioneren van de gebiedscommissie en de ongelukkige relatie met andere bestuurslagen is bepalend voor de sfeer binnen de gebiedscommissie. Hoewel de vergaderingen vaak worden bezocht door ongeveer tien leden, ligt het 'echte werk' in handen van vier a vijf man. Ook zijn een aantal leden onderwijl afgehaakt. Vooral de leden zonder bestuurlijke ervaring geven aan niet goed te weten hoe zaken werken en raken gedemotiveerd door de niet-constructieve relatie met het concern.

5.1.3 Feijenoord: inspelen op diversiteit

Feijenoord is een voorbeeld van een gebiedscommissie die haar rol aanmeet op gebiedsprioriteiten- en kenmerken (zie hoofdstuk vier). De historische context van wijk speelt hierin een belangrijke rol. In 1869 was de stapsgewijze annexatie van het gebied Feijenoord voltooid. Het gebied ten zuiden van de Maas huisvestte destijds plekken en bewoners die niet gewenst waren in de stad, zoals het galghuis en pesthuis (Engelfriet 2008). Het gebied kreeg zijn industriële karakter nadat de Nederlandse Stoombootmaatschappij zijn intrek had genomen en ook andere havenfuncties uitbreidden. Door de bevolkingsgroei ontwikkelde Feijenoord zich langzaamaan tot woongebied. Het was de plek waar arbeidsmigranten uit Noord-Brabant en Zeeland en later ook internationale migranten zich vestigden. Deze ontwikkelingen hebben gezorgd voor een divers gebied met veel verschillende wijken, elk met een eigen karakter in culturele, sociaaleconomische en fysieke zin. Door de lage cijfers in de veiligheidsindex en de hoge armoede draagt het gebied al lange tijd het stigma van 'achterstandswijk'. Daarom zijn er de afgelopen jaren veel lokale, nationale en zelfs Europese investeringen gedaan om de kwaliteit van de woonomgeving te verbeteren en het gebied in sociaaleconomisch opzicht een impuls te geven. Deze kenmerken en economische afhankelijkheidsrelaties maken het niet verwonderlijk dat de gebiedscommissie van Feijenoord een proactieve houding aanmeet die gericht is op samenwerken.

De gebiedscommissie van Feijenoord stelt – ondanks het hoge aantal leden die ook in de deelgemeente actief waren – participatie centraal en vervult daarmee een belangrijke mobiliserende en agenderende rol als aanjager en spreekbuis. In de (straat)interviews blijkt dat de leefwereld van de bewoners vaak beperkt is tot de buurt of wijk waarin ze wonen. De gebiedscommissie vergadert op verschillende locaties in het gebied zodat alle bewoners de gelegenheid krijgen om een vergadering bij te wonen. Vooral de voorzitters investeren veel tijd in het bijwonen van activiteiten in de verschillende wijken. Op deze manier proberen ze goed op de hoogte te zijn van alles wat er speelt in Feijenoord om zo de belangen van haar bewoners te kunnen behartigen. Deze focus op participatie valt mogelijk

deels te verklaren door de historische gegroeide subsidiecultuur. Een andere taak die de gebiedscommissie met verve uitvoert, is het reageren op de vele adviesverzoeken die uit de stad komen (zie paragraaf 5.1.5).

De rolopvatting van de gebiedscommissie wordt deels gevormd door de goede relatie tussen de gebiedscommissie en -organisatie. Elke dinsdag hebben de gebiedsdirecteur en de voorzitter een koffie-overleg en bij vergaderingen loopt de gebiedsdirecteur altijd even binnen. Hoewel de gebiedsdirecteur aan heeft gegeven in eerste instantie streng toe te zien op het contact tussen ambtenaren en leden, zijn deze contacten gaandeweg flexibeler geworden. Volgens een respondent omdat de gebiedscommissieleden duidelijk is waar de grenzen liggen. De gebiedsorganisatie stelt zich adviserend op en stimuleert de gebiedscommissie om adviezen op te stellen. Ook heeft zij een ondersteunende houding door deel te nemen aan werkgroepen en ambtelijke informatie te verzamelen. De gebiedscommissie geeft echter wel aan niet altijd op de hoogte te zijn van de laatste informatie en krijgt ook niet altijd melding van belangrijke gebeurtenissen in het gebied. Dit bemoeilijkt het uitoefenen van de representatieve functie van de gebiedscommissie.

5.1.4 Prins Alexander: lobbyen tegen de vergetelheid

De context van Prins Alexander speelt mee in de rol, houding en functionaliteiten van de gebiedscommissie. De historische oorsprong van de buitenruimte brengt gerelateerde problemen met zich mee die niet in veel andere gebieden spelen. De woonwijken in Prins Alexander kennen een kortere historie dan de meeste andere gebieden in Rotterdam. Het gebied Prins Alexander is tussen 1865 en 1874 drooggelegd voor tuin- en landbouw doeleinden. In 1961 besloot de gemeente dat de landbouw plaats moest maken voor woningbouw. Anders dan Hoogvliet en Feijenoord is het karakter van Prins Alexander ook niet verweven met de haven- en industrie functie. Sterk in lijn met de stedenbouwkundige en architectonische gedachten van die tijd werden de eerste wijken in het gebied ingericht met een ruime verkaveling, veel groen en een hoog voorzieningenniveau. Dit met doel om een redelijk zelfstandige eenheid te kunnen vormen met een sterke wijkgedachte. De latere wijken kenmerken zich door kleinmazigheid en een hogere bebouwingsdichtheid¹⁰⁰. Met bijna 100.000 inwoners zou het gebied als zelfstandige gemeente bij de top 50 van grootste gemeenten horen. De gebiedscommissieleden en ambtenaren benadrukken regelmatig dat het gebied 'last heeft van de grote getallen'. De problemen die in Prins Alexander aanwezig zijn, komen slecht tot uitdrukking in de indexen waardoor het lijkt alsof de problemen 'nooit groot genoeg zijn'. De betrokkenen menen weinig aandacht vanuit het Stadhuis te krijgen die zich voornamelijk richt op de 'bekende' aandachtsgebieden op Zuid en in West. Zo is een sentiment ontstaan dat Prins Alexander vergeten is door de buitenwereld (zie paragraaf 5.3).

Deze context van Prins Alexander speelt mee in de specifieke configuratie van rollen, houdingen en functionaliteiten. De specifieke prioriteiten die niet in stedelijke programma's aan bod komen, zoals verzakking van de grond, dwingen de gebiedscommissie om op gezette tijden de rol van agenderend lobbyorgaan te vervullen. De voorzitters schromen niet om gebruik te maken van hun persoonlijke en politieke lijnen naar de Coolsingel en zijn dan ook met enige regelmaat op het stadhuis te vinden. Het recent ontwikkelde Programma Oost laat zien wat de uitkomsten kunnen zijn van een dergelijke strategie (zie paragraaf 5.3). Daarnaast bemoeilijkt de grootte van het gebied het vervullen van de rol als spreekbuis. De gebiedscommissie geeft vorm aan participatie door contact te onderhouden met het institutionele netwerk en maatschappelijk middenveld zoals bewonersorganisaties, ondernemers en welzijnsorganisaties. Tot slot is de cultuur van Prins Alexander volgens de voorzitters naar binnen gekeerd en zullen bewoners niet snel hun hand ophouden om subsidie te vragen. De mobiliserende functie van de gebiedscommissie heeft dus een andere gedaante dan bijvoorbeeld Delfshaven en Feijenoord.

De relatie tussen de gebiedsorganisatie en de gebiedscommissie is als constructief te omschrijven. De gebiedsdirecteur en de gebiedsorganisatie zien zichzelf ondersteunend aan de gebiedscommissie. Dit zou te maken kunnen hebben met de samenstelling van de gebiedscommissie, want slechts drie van de vijftien leden waren voorheen actief in de deelgemeente. Dit vergemakkelijkt volgens respondenten het streven om te functioneren als apolitek orgaan, maar desondanks blijft partijpolitiek een rol spelen. Er worden misschien weinig politieke spelletjes gespeeld, politieke kleur doet ertoe bijvoorbeeld rondom het keuzeprocess van het voorzitterscollectief, in het

¹⁰⁰ Zie: <http://www.hvpa.nl/Veen-en-water--1000-1865-/Woongebied--vanaf-1964-.html>

contact met de Coolsingel, en binnen de selectie van vraagstukken die aandacht krijgen. Om partijpolitiek te verminderen kiest de gebiedsdirecteur er voor om ingekomen stukken niet eerst voor te leggen aan de voorzitters.

5.1.5 Delfshaven: samen experimenteren en participeren

De rolopvatting van de gebiedscommissie is gestoeld op de kenmerkende geschiedenis van bewonersparticipatie. Oorspronkelijk was Delfshaven onderdeel van de gemeente Delft. De nederzetting fungeerde als verbinding tussen Delft en de Maas. In 1795 werd het een zelfstandige gemeente en in 1886 werd het geannexeerd door Rotterdam (Wijkprofiel Delfshaven 2016). Rond de vorige eeuwwisseling breidde Delfshaven zich langzaam uit door de huisvesting van arbeiders en welgestelde inwoners van Rotterdam. Internationale migranten vestigen zich in het gebied in de tweede helft van de 20^e eeuw. In de jaren '80 wordt het gebied (en specifiek het Oude Westen) door de stad gezien als laboratorium van stedelijke vernieuwing en revitalisering. Grootschalige woonplannen worden door de bewoners niet zondermeer geaccepteerd. In alternatieve projectgroepen bestaande uit bewoners en ambtenaren werden kleinschalige oplossingen bedacht om de waarde van de wijken in de vernieuwing mee te nemen (Gemeente Rotterdam 2016). De huidige mobiliserende functie van de gebiedscommissie Delfshaven staat dan ook in lijn met de historische relatie tussen het bestuur en het gebied Delfshaven kent hoge werkloosheid en scoort laag in de veiligheidsindex. Net als in Feijenoord wordt er daarom in deze wijk veel geïnvesteerd, ook door middel van Europees geld. Het gebied is de laatste jaren steeds meer in trek bij wat de ambtenaren in het gebied de 'de nieuwe stedeling' noemt en is er in enkele straten sprake van gentrificatie.

Deze focus op de nieuwe stedeling en de nadruk die zowel de gebiedscommissie als gebiedsorganisatie legt op innovatie, brengt een bepaalde energie met zich mee. Zo zetten beide onderdelen in op het experimenteren met nieuwe vormen van participatie en democratie (zie ook het intermezzo democratische experimenten) en hebben zij grote aandacht voor initiatieven uit de wijken. Binnen dit soort participatietrajecten vindt de gebiedscommissie het belangrijk dat 'alle stemmen worden gehoord', getuige de casus van het Dakpark (zie paragraaf 3). De voorzitter is een ervaren bestuurder en in zijn huidige rol richt hij zich op het ondersteunen van de gebiedscommissie in het bevorderen van participatie en de brug slaan naar de Coolsingel. De gebiedsdirecteur ziet de gebiedscommissie daarentegen voornamelijk als lobbyorgaan en verwoordt de eigen functie als die van een soort burgemeester. De lobby in deze context heeft met name betrekking op het mee krijgen van ambtenaren in het verhaal van de gebiedscommissie en op het creëren van financiële of beleidsmatige ruimte voor gebiedsprioriteiten (dit komt ook terug in 5.1.5 over adviezen). Een voorbeeld hiervan is de lobby voor een netwerk van Huiskamers van de Wijk bij de introductie van het beleid over Huizen van de Wijk. De ambtenaren van de gebiedsorganisatie en de leden van gebiedscommissie lijken elkaar te vertrouwen en werken op informele/pragmatische wijze met elkaar samen. De voorzitter geeft aan dat ze mazzel hebben gehad dat de gebiedsorganisatie ondanks de 'reset van het systeem' goed geworteld was in het gebied. De houding gericht op samenwerking maakt dat de gebiedscommissie meer ruimte en vrijheid krijgt van het gemeentebestuur dan andere gebieden. De interactie met de gebiedsorganisatie is medebepalend voor de positie van de gebiedscommissie in het bestuursmodel.

5.1.6 De praktijk van de gebiedscommissies: adviseren, participeren en besluiten

Om het functioneren van de vier gebiedscommissies meer inzichtelijk te maken, lichten we de processen en procedures toe omtrent de meest kenmerkende output van de commissies: besluiten, adviseren en faciliteren van participatie. De vier gebiedscommissies verschillen in de manier waarop ze hun adviestaak oppakken en welke werkwijze rondom de procedure van bewonersinitiatieven ze ontwikkeld hebben.

Besluiten

Het nemen van besluiten laten we in dit hoofdstuk achterwege omdat, zoals blijkt uit paragraaf 4.2.1, de meeste besluiten in de vier gebieden worden gemandateerd naar de gebiedsdirecteur. Uit de enquête met de gebiedscommissieleden blijkt de teneur te zijn dat de leden 'meer bevoegdheden' willen als reactie op het gevoel 'chef lege dozen' te zijn. Concrete aanbevelingen voor extra taken en bevoegdheden brengen de leden echter niet naar voren. Dit komt vooral voort uit het feit dat men zich niet serieus genomen voelt en het lijkt in mindere mate te maken met het noodzakelijk zijn van meer of minder bevoegdheden om hun taken als gebiedscommissie adequaat

uit te voeren. Aan de andere kant zijn er enkele leden die in de enquête pleiten voor het afschaffen van bepaalde taken. Het gaat dan vooral om bevoegdheden 'die stammen uit de deelgemeentetijd' (zoals APV en het toekennen van bewonersinitiatieven). Zij geven aan dat deze taken horen bij de rol van bestuursorgaan. De leden pleiten voor het afschaffen van deze taken om zich volledig te richten op rol van aanjager en spreekbuis.

Adviezen

Elke gebiedscommissie geeft op een andere manier invulling aan haar adviestaak. Bijvoorbeeld in Feijenoord en Prins Alexander zijn werkgroepen ingericht om adviezen voor te bereiden, terwijl in Hoogvliet de voorzitters deze taak op zich nemen. In Delfshaven probeert de gebiedscommissie het geven van advies zo veel mogelijk te vermijden. Daarnaast valt op dat een goede relatie tussen de gebiedsorganisatie en gebiedscommissie het mogelijk maakt om op een informele manier advies te geven zonder een formeel adviestraject te volgen. Hieronder lichten we de verschillende werkwijzen per gebiedscommissie verder toe. De cijfermatige output van de adviezen is te lezen in paragraaf 4.2.1.

Hoogvliet zet gerichte lobby en (on)gevraagde adviezen in om ruimte te zoeken voor het verwerven van meer beslissingen en bevoegdheden. Voornamelijk de voorzitters nemen deze taken op zich. Zo bereiden zij de ongevroagde adviezen voor die besproken worden in de gebiedscommissievergadering. De korte tijd die er is om te reageren op de adviezen werkt demotiverend en zorgt ervoor dat er geen participatietrajecten worden georganiseerd. In plaats daarvan spreekt de gebiedscommissie soms met mensen in hun eigen netwerk of kennissenkring om de opinie van bewoners te peilen. De gebiedsorganisatie/-directeur is veelal onzichtbaar in het proces van adviezen. Voordat de gebiedsdirecteur wisselde, schreef de gebiedscommissie zelf de adviezen aan de clusters of wethouders zonder ondersteuning van de gebiedsdirecteur.

In Feijenoord is een nieuwe overlegstructuur ontstaan zowel om bewonersinitiatieven als adviezen te behandelen. De gebiedscommissie heeft zich in thematische werkgroepen georganiseerd die de specifieke adviezen voorbereiden. De gebiedsorganisatie neemt deel in deze werkgroepen om de gebiedscommissie van de nodige informatie te voorzien. Voordat de gebiedscommissie een ongevroagd advies uitbrengt, kijkt de gebiedsdirecteur eerst of er ambtelijke oplossingen mogelijk zijn. Als dat niet zo blijkt te zijn, brengt de gebiedscommissie een ongevroagd advies uit. Ondanks deze werkwijze heeft Feijenoord een hoog aantal ongevroagde adviezen. Op de adviezen uit Feijenoord wordt op een relatief groot percentage (38%) geen reactie gegeven door het college en de clusters.

Ook in Prins Alexander zijn werkgroepen opgetuigd om adviezen te schrijven. Deze werkgroepen consulteren organisaties in het gebied, omdat zij de expertise en kennis in huis hebben die de gebiedscommissie mist. De grootte van het gebied speelt hier opnieuw een rol in. Een voorbeeld is het advies over welzijn dat door Buurtgerichte Samenwerking Prins Alexander (BSPA) wordt voorbereid. Op het moment dat de gebiedscommissie wel de burgers direct consulteert, richten zij zich op specifieke doelgroepen of deskundigen woonachtig in het gebied. De gebiedsmanager verzamelt alle adviezen om er een geheel van te maken en deelt dat eerst nog met de leden voordat het naar de Coolsingel wordt gestuurd. De gebiedscommissie geeft iets minder adviezen uit dan gemiddeld (23 t.o.v. 29). Tot slot maakt de gebiedscommissie een selectie van de vraagstukken waarover ze adviseren op basis van de interesse van de gebiedscommissieleden.

De gebiedscommissie in Delfshaven heeft de afgelopen twee jaar geleerd selectief te zijn in welke adviezen ze energie steken. In het begin vlogen ze op alle adviezen af, maar nu bekijken ze wat behapbaar is en welke onderwerpen belangrijk zijn. Ook als een nota te abstract is, besluit de gebiedscommissie niet te adviseren. De ondersteuning van de gebiedsdirecteur en gebiedsorganisatie is belangrijk omdat die meehelpt de adviezen voor te bereiden en er zo voor te zorgen dat de energie niet onnodig weglekt uit de gebiedscommissie. Ongevraagde adviezen geeft de gebiedscommissie nauwelijks omdat ze daar weinig capaciteit voor menen te hebben en ook weinig onderwerpen hebben waar ze de behoefte voelen ongevroagd over te adviseren. De gebiedscommissie besteedt hun tijd bewust aan onderwerpen die voor hun belangrijk zijn. In plaats van ongevroagde adviezen dwingt de gebiedsdirecteur ruimte af om met specifieke mensen van de clusters op informele wijze te spreken over belangrijke aandachtspunten uit het gebied.

Participatie en bewonersinitiatieven

Rondom de procedure van bewonersinitiatieven hebben gebiedscommissie ook eigen werkwijzen ontwikkeld die vaak een variant zijn op de standaardprocedure zoals deze is omschreven in de verordening. Bijvoorbeeld in Delfshaven en Hoogvliet is een subsidieplafond ingevoerd en Prins Alexander heeft een 'initiatieven-dag' georganiseerd om het indienen van bewonersinitiatieven te stimuleren. Feijenoord heeft een 'initiatievenjury' geïntroduceerd. Een directe relatie tussen leden van de gebiedscommissies en bewonersorganisaties wordt in alle gebiedscommissies als problematisch ervaren omdat nepotisme op de loer ligt.

Hoewel het aantal bewonersinitiatieven in Hoogvliet in vergelijking met het stedelijk gemiddelde¹⁰¹ laag is (1,2 per 1.000 inwoners), hebben de gebiedscommissieleden de indruk dat er in Hoogvliet veel bewonersinitiatieven zijn. Ze hebben zelfs een subsidieplafond van € 2.500, - ingesteld, omdat het budget voor bewonersinitiatieven naar hun idee anders zou opraken. Tevens heeft Hoogvliet het hoogste afwijzingspercentage van de stad (34,1%). De voorzitter bekijkt de ingediende initiatieven en verdeelt ze vervolgens onder twee gebiedscommissieleden en een gebiedsnetwerker. Die gaan in gesprek met de initiatiefnemer en stellen vervolgens afzonderlijk van elkaar een advies op over het initiatief. De adviezen worden behandeld in de gebiedscommissievergadering waar ook de initiatiefnemers aanwezig zijn om eventuele vragen te beantwoorden. Indien een meerderheid voor stemt tijdens de vergadering, wordt het geld toegekend aan het initiatief. De voormalige gebiedsdirecteur vindt dat de gebiedscommissie streng is voor bewonersinitiatieven en dat er een 'ons kent ons-cultuurtje' heerst.

De gebiedscommissie in Feijenoord neemt haar participatietaak uitermate serieus. Met 3,4 initiatieven per 1.000 inwoners scoort Feijenoord ruim boven het stedelijk gemiddelde. Ze hebben een eigen werkwijze ontwikkeld in de vorm van een initiatievenjury omdat de beoordeling tijdrovend bleek te zijn. Op deze manier wordt de werkdruk verspreid en hoeven aanvragers niet lang te wachten op een reactie. De jury bestaat uit drie commissieleden die elke drie maanden van samenstelling wisselt. De gebiedscommissie wijk soms af van de standaard selectiecriteria uit de verordening wanneer zij denkt dat een specifieke doelgroep extra aandacht nodig heeft. De gebiedsdirecteur vindt dat de gebiedscommissie de initiatieven redelijk streng beoordeelt, ongeveer 32% van de initiatieven wordt afgewezen.

In Prins Alexander wordt 0,9 initiatief per 1.000 bewoners ingediend, het laagste aantal van de stad. Om het indienen te stimuleren heeft de gebiedscommissie een aparte dag ingevoerd waarbij initiatiefnemers langs kunnen komen en de gebiedscommissie direct beslist. Een van de respondenten legt het idee achter de initiatieven-dag als volgt uit: "Kom langs, je initiatieven worden terplekke afgevinkt en het geld staat morgen op je rekening". In de andere gevallen behandelt de gebiedscommissie de bewonersinitiatieven volgens de standaardprocedure: op basis van het advies van de gebiedsnetwerker. Een heel kritische beoordeling is niet nodig en slechts 8,1% van de initiatieven worden afgewezen. In Prins Alexander was de afgetreden vicevoorzitter actief bij een bewonersorganisatie die regelmatig initiatieven indiende bij de gebiedscommissie. De verordening biedt geen duidelijkheid over dergelijke situaties maar dit werd als problematisch ervaren omdat het gebiedscommissielid dan het 'eigen' initiatief beoordeelt.

In Delfshaven is wegens de hoeveelheid aan initiatieven gekozen voor een spreiding van de accordering van initiatieven door het jaar heen. Toch valt op dat het aantal bewonersinitiatieven in Delfshaven rond het stedelijke gemiddelde zit (2,7). Tevens wijst de gebiedscommissie wel meer initiatieven af (23,2%) dan het stedelijk gemiddelde. In september 2015 was het begrote budget voor bewonersinitiatieven al volledig besteed. Het subsidieplafond bedraagt 520.000 euro. In de resterende maanden zijn geen nieuwe initiatieven meer geaccordeerd. Als het budget voor bewonersinitiatieven uitgeput raakt, dan heeft de gebiedscommissie de mogelijkheid om initiatieven per wijk/gebied of thema te prioriteren, delen van het participatie- of representatiebudget te benutten of het totale budget in overleg met de stad te verhogen (bron: gebiedscommissie Delfshaven, 2015).¹⁰² Ten tijde van

¹⁰¹ Het stedelijk gemiddelde is 2,8 ingediende initiatieven boven de 250 euro per 1.000 inwoners

¹⁰² De gebiedscommissie heeft afgezien van prioritering. Herschikking van budgetten gebeurt twee maal per jaar op basis van de feitelijke uitgaven van dat moment met als doel om zoveel mogelijk budget naar bewonersinitiatieven te verplaatsen. Het voorstel ligt bij de gemeenteraad om in 2017 de niet uitgegeven "participatiegelden" van 2015 via een verdeelsleutel over alle gebieden te verdelen. Voor Delfshaven betekent dit dat zij in 2017 zo'n 36.703 euro extra te besteden heeft (oplegnotitie budgetplafond Delfshaven, 2016). Leden van de gebiedscommissie stellen dat het behandelen van alle initiatieven veel (vergader)tijd kost en daarom wensen ze meer ambtelijke ondersteuning om 'alles weg te werken'.

de installatie van de gebiedscommissie heeft de gebiedsdirecteur een procesbeschrijving gemaakt op basis van de verordening met ‘spelregels’ die de gebiedscommissie kan hanteren in het toekennen van subsidie. Het doel van deze procesbeschrijving is niet het bieden van kaders, maar het leveren van maatwerk. Ook in Delfshaven beoordeelt de gebiedscommissie (in het geval van WIJ-Delfshaven, een netwerk van bewonersorganisaties) initiatieven die in het eigen netwerk zitten. Hier komen wij in hoofdstuk 6 op terug.

5.2 Het perspectief van de Rotterdamse burger

In hoofdstuk 4.4.3 is reeds de perceptie van de burgers op de gebiedscommissies besproken op basis van het Digitaal Stadspanel Rotterdam. De populatie van het Digitaal Stadspanel is bovengemiddeld geïnteresseerd in het Rotterdamse bestuur. In deze paragraaf gaan we daarom dieper in op de mening en ervaring van bewoners die minder snel een enquête invullen. Dit doen we aan de hand van 200 straatinterviews¹⁰³. Dit perspectief is waar mogelijk afgezet tegen data van de twee enquêtes onder het Digitaal Stadspanel¹⁰⁴ en data uit het Wijkprofiel. In de straatinterviews hebben we het functioneren van de gebiedscommissies gekoppeld aan de ruimte die burgers ervaren om invloed uit te oefenen op hun wijk en/of gebied.

5.2.1 Bekendheid met gebiedscommissie

Gezien de populatie van het Digitaal Stadspanel (zie hoofdstuk 4) is het niet verbazend dat het percentage mensen op straat dat bekend is met de gebiedscommissie van hun gebied aanzienlijk lager is. Het percentage bewoners dat de gebiedscommissie wel kent, is in Delfshaven 30,6%, Prins Alexander 36,0%, Feijenoord 40% en Hoogvliet 50%. Mensen kennen de gebiedscommissie voornamelijk uit een wijkkrant en/of post van de gemeente, of via via en ‘van horen zeggen’. Slechts 20% kent de gebiedscommissie via direct contact. Overeenkomstig met de uitkomsten van het Digitaal Stadspanel geniet de gebiedscommissie van Hoogvliet als buitengebied meer bekendheid dan de andere drie gebieden. Gegeven de omvang van het gebied is het niet verwonderlijk dat Prins Alexander lager scoort. Echter met het oog op de populariteit van de gebiedscommissie Delfshaven bij het college en de raad, de hoeveelheid budget dat zij besteden en het aantal bijeenkomsten dat zij beleggen met bewoners en de nadruk die ze leggen op participatie (zie hoofdstuk 4), is het verwonderlijk dat de gebiedscommissie Delfshaven het laagste scoort qua bekendheid.

5.2.2 Oordeel over functioneren van de gebiedscommissie en de gemeente

De mensen die aangeven wel bekend te zijn met de gebiedscommissie zijn vaak alleen op de hoogte van het *bestaan* van de gebiedscommissie. Daadwerkelijke ideeën over de bevoegdheden en taken hebben zij slechts zelden. Zo geeft in Prins- Alexander de meerderheid (75%) aan geen mening te hebben over het functioneren van de gebiedscommissie. In Delfshaven ligt dat percentage op 47%, terwijl het percentage mensen dat het functioneren van de gebiedscommissie als slecht beschouwt daar het hoogst is van de vier gebieden (26,7%). In Hoogvliet is een derde van de bewoners matig tot redelijk tevreden. Tijdens het doorvragen blijkt dat de respondenten in Hoogvliet ook inhoudelijk redelijk op de hoogte zijn van wat de gebiedscommissie doet. Ze zijn kritisch over de rol van de gebiedscommissie en hoe deze communiceert. Mensen spreken zich redelijk sterk uit en noemen de gebiedscommissie een “lamme vogel” of “flut deelgemeente”. Dit is een sentiment dat ook herkenbaar is in andere gebieden. Wanneer we dit vergelijken met de cijfers uit de aanvullende Omnibus-enquête blijkt dat de respondenten uit de straatinterviews wat positiever zijn over het functioneren van de gebiedscommissies. In de aanvullende Omnibus-enquête ligt het gemiddelde percentage van de respondenten die een onvoldoende geven namelijk op 30% (terwijl 45% geen mening heeft).

Mensen lichten hun oordeel over het functioneren vaak toe aan de hand van voorbeelden die betrekking hebben op dienstverlening bij de stadswinkel (zoals het afhalen van paspoorten), het afhandelen van klachten en de bereikbaarheid van de gemeente via het algemene nummer 14010. Hieruit blijkt dat mensen in hun oordeel geen

¹⁰³ Het percentage bewoners dat weigerde deel te nemen aan het straatinterview was gemiddeld zo’n 75%. Redenen voor de non-respons waren vooral een ervaren taalbarrière en het hebben van geen tijd en/of zin.

¹⁰⁴ De Omnibus-enquête 2016 en een aanvulling op deze Omnibus-enquête.

onderscheid maken tussen ambtenarij en bestuur ('de gemeente') en zich baseren op pragmatische zaken. Naast de mogelijkheid van sociaalwenselijke antwoorden, is ook het oordeel over het functioneren van de gebiedscommissie niet eenduidig te interpreteren.

In zowel Prins Alexander, Feijenoord en Delfshaven beoordelen rond de 40% van de respondenten het functioneren van de gemeente in haar geheel als goed. In Hoogvliet is dit percentage iets lager (namelijk rond de 30%). In Feijenoord zijn de bewoners het meest negatief over de gemeente (19,6%). Vergeleken met de waardering in de Omnibus-enquête zijn de bewoners op straat significant positiever over de gemeente (het gemiddelde percentage respondenten dat een onvoldoende geeft ligt rond de 50%).

Opvallend is dat in Feijenoord de meningen het meest uitgekristalliseerd lijken en een scherp onderscheid is te zien in het oordeel van de bewoners over de gemeente (goed versus slecht). In de gesprekken uiten de bewoners hun ongenoegen bijvoorbeeld over de sloopplannen van sociale huurwoningen. Zo meende een van de respondenten dat de gemeente veel geld investeert aan 'branding' en het uiterlijk van de stad in plaats van in het oplossen van echte problemen als veiligheid en armoede. Een respondent uit de aanvullende Omnibus-enquête geeft aan dat: "de gebiedscommissie zou moeten bestaan uit burgers, maar het is gewoon het deelgemeentebestuur in een andere vorm met andere bevoegdheden. Het is niet geworden wat ons was voorgehouden. Zeker hier in Feijenoord zitten ze er m.i. geheel voor eigen belang en niet voor de bewoners".

Ook de toon in de gesprekken met inwoners van Hoogvliet is markant. Meerdere respondenten brachten onder woorden dat ze het gevoel hebben dat 'de stad' niet luistert en dat de gebiedscommissie niet veel te vertellen heeft. Een respondent zei: "boos worden met z'n allen heeft toch geen zin, want het is de bewoners tegen de gemeente en de laatste wint toch altijd". Deze gesprekken op straat komen overeen met de houding van de gebiedscommissie van Hoogvliet die haar bestaansrecht lijkt te ontleen aan competitie met de stad. Echter dit wij/zij denken was – zij het in mindere mate – ook te horen in de andere drie gebieden.

Vergelijkbaar met de beoordeling van het functioneren van de gebiedscommissie, beroepen de bewoners zich vooral op voorbeelden die betrekking hebben op schoon, heel en veilig als zij hun mening geven over de gemeente. Zo lang alles op dat vlak goed op orde is, hebben mensen niet veel te klagen. Respondenten die geen mening hebben over het functioneren, geven aan zich niet bezig te houden of te maken te hebben en te interesseren in de gemeente (of politiek). Allereerst laat dit zien dat het besturen van de stad redelijk geïsoleerd is en op afstand plaatsvindt van de dagelijkse realiteit en zorgen van bewoners. Tegelijkertijd problematiseren deze geluiden de ideeën over bestuur van de stad op schaalniveau van de wijk en het gebied.

5.2.3 Invloed op en beslissen over de directe leefomgeving

Respondenten op straat geven in grote mate aan geen mening te hebben over de ervaren mate waarin zij invloed hebben op wat er in hun wijk en/of gebied gebeurt. Hoger dan het gemiddelde dat de Omnibus-enquête laat zien (24%) geeft in Prins Alexander (45%) en Hoogvliet (38%) een meerderheid aan geen mening te hebben. Ook hier is de tendens weer dat mensen geen invloed willen hebben of nog nooit hebben geprobeerd invloed uit te oefenen. Van de mensen in deze twee gebieden die wel een mening hebben ervaren de bewoners in Hoogvliet minder ruimte om invloed uit te oefenen dan in Prins Alexander. Daartegen is de meerderheid van de bewoners in Feijenoord (49%) en Delfshaven (46%) van mening dat zij onvoldoende invloed hebben op wat er om hen heen gebeurt. Dat is lager dan wat de respondenten van de Omnibus-enquête antwoorden (57%). Redenen die de respondenten geven, zijn dat er naar hun idee te weinig wordt gedaan met de signalen van bewoners of dat ze over te weinig informatie beschikken om invloed uit te oefenen. Een respondent de aanvullende Omnibus-enquête merkt op: "De gebiedscommissies hebben veel minder te zeggen dan de deelgemeenteraden. Daarom is de invloed die je als burger op de lokale gang van zaken kan hebben veel kleiner. Omdat Hoogvliet een eind van het centrum van Rotterdam ligt, ervaar ik Hoogvliet als een zelfstandige plaats. Dat we op afstand vanuit Rotterdam worden bestuurd, is geen goede zaak".

Op het moment dat Rotterdammers iets willen veranderen in hun woonomgeving geven zij in alle gebieden vooral aan contact op te zoeken met de gemeente via internet, 14010, de stadswinkel of persoonlijke contacten. Naast de politie of wijkagent worden ook woningcorporaties regelmatig genoemd als eerste aanspreekpunt. Sommigen weten niet of ze überhaupt iets zouden doen of wie ze dan zouden benaderen. Zelfs de deelgemeente wordt een enkele

keer benoemd. Hoogvliet is het enige gebied waar bewoners aangeven de gebiedscommissie te benaderen. De straatenquête levert een versnipperd en veelzijdig beeld op van wie bewoners benaderen op het moment dat ze iets in hun woonomgeving willen aankaarten.

Dit geldt ook voor de mening van bewoners over de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de directe leefomgeving. Interessant daarbij is dat een meerderheid van de respondenten in alle vier de gebieden dergelijke beslissingen niet in handen legt van een enkele persoon of instantie maar een combinatie van actoren aanwijst. Vaak geven bewoners aan dat beslissingen over hun directe leefomgeving een gedeelde verantwoordelijkheid zijn van bewoners en de gemeente. De argumentatie is dat bewoners echt weten wat er speelt en dat ambtenaren expertise in huis hebben en snel kunnen handelen. Opmerkelijke momenten in het gesprek ontstonden wanneer respondenten die voor het gesprek niet bekend waren met de gebiedscommissie, aan het eind van het gesprek 'zoiets als een gebiedscommissie' aanwezen als geschikt orgaan om te beslissen over de directe woonomgeving.

5.3 De diepte in: vier cases in de gebieden ontleed

De onderstaande tabel geeft op schematische wijze de belangrijkste kenmerken van de verschillende cases weer. De keuze voor de cases komt voort uit de interviews met respondenten in het generieke spoor. Er is gekozen voor cases waarin verschillende actoren betrokken zijn, omdat het doel is inzichten te bieden in de interactie binnen het bestuursmodel. Tevens was de diversiteit in onderwerpen en (beleids)domeinen een belangrijk selectiecriteria. Ondanks dat we met de cases naar het microniveau van de gebieden duiken, zijn de spanningen die de cases blootleggen en de vragen die centraal staan van toepassing op alle gebieden.

	Hoogvliet	Feijenoord	Prins Alexander	Delfshaven
Case	Communicatie en lokale identiteit	Huizen van de Wijk	Programma Oost	Dakpark en de komst van de McDonalds
Thema	Lokale eigenheid – standaardisering /uniformiteit	Stedelijk programma's & lokale context	Gebiedsgericht beleid en besluitvorming	Democratische besluitvorming
Domein	Dienstverlening	Welzijn en participatie	Schoon, heel en veilig	Ruimtelijk-economische ontwikkeling
Rol GC	Spreekbuis /makelaar	Makelaar/adviseur	Makelaar/adviseur	Waakhond/aanjager/scheidsrechter
Betrokkenen	Gebiedscommissieleden en voorzitters, gebiedsdirecteur, communicatieadviseur, directeur gebieden en wethouder	Gebiedscommissieleden en voorzitters, gebiedsdirecteur, gebiedsmanagers en –netwerkers, gebiedsadviseurs welzijn, cluster MO en SO, wethouder de Jonge, vrijwilligers van wijkcentra en bewoners, medewerkers van welzijnsorganisaties	Voorzitters, gebiedsdirecteur, gebiedsmanager en -netwerkers, accounthouders clusters MO/SO/SB/veilig, concern- en cluster directie, programmaleider, wethouder Eerdmans, het college en de raad	Gebiedscommissieleden en voorzitters, gebiedsdirecteur, gebiedsmanager Bospolder-Tussendijken, eigenaar van winkelboulevard, ontwerp bureau Butzelaar van Son, Stichting Vrienden van het Dakpark, Vrijwilligers van het Dakpark, Wijkplatform Zuid, Cluster Stadsontwikkeling en manager Stadshavens van SO, cluster verkeer en vervoer, cluster veilig en gebiedsadviseur

				horeca, verkeerskundig adviesbureau Goudappel Coffeng, Eigenaar van de parkeergarage, McDonalds, medewerkers McDonalds Schiedamseweg, accounthouder McDonalds
--	--	--	--	--

Tabel 18. Overzicht van de 'nested case studies'

5.3.1 Hoogvliet: in de mal van de centrale stad

Het thema dat centraal staat in Hoogvliet is communicatie en lokale identiteit. We richten onze pijlen specifiek op de frictie tussen de wens van de commissie om de lokale Hoogvlietse identiteit te behouden en te uiten op een eigen website tegenover de gestandaardiseerde en gecentraliseerde communicatierichtlijnen van de gemeente Rotterdam. Hoogvliet is als gebied met een dorps karakter en een sterke gemeenschapszin een interessante casus om de rol van en ruimte voor representatie van lokale eigenheid binnen het bestuursmodel te begripen.

Beknopte verhaallijn

Na het aantreden van de gebiedscommissie in 2014 hebben de voorzitter en de gebiedsdirecteur met ondersteuning van een communicatieadviseur vanuit het concern (afdeling BSO) een communicatieplan opgesteld waar een eigen website, naast de perspectiefpagina en andere sociale media, ook onderdeel van was. Het idee was om de website te laten aansluiten bij het bestaande 'merk' en online platform 'Ons Hoogvliet'. Al snel bleek dat het communicatiebeleid van de gemeente geen websites toestaat die afwijken van de gestandaardiseerde huisstijl van Rotterdam. Het idee achter communicatiebeleid van Rotterdam is dat 1 stad vraagt om 1 logo, 1 format en dus 1 communicatielijijn. Het opzetten van een eigen website zou een conflict betekenen met artikel 2.8 uit de verordening. De kwestie kwam na debatten tussen de voorzitter en de directeur gebieden terecht bij de wethouder die in een brief de regels herhaalde en formeel een einde maakte aan de discussie tussen het gebied en de stad. In het gebied zelf blijft deze discussies een heikele kwestie. De website is er niet gekomen, maar de gebiedscommissieleden hebben wel een eigen visitekaartje met logo uit eigen zak betaald. De discussie omtrent communicatie sluit aan in een reeks andere incidenten waarop de gebiedscommissie baseert dat zij weinig serieus genomen worden. Een ander voorbeeld is wanneer een van de wethouders een presentatie van de voorzitter tijdens een werkbezoek onderbreekt met de opmerking 'of de voorzitter niks interessants' te melden heeft. "Daar heb je ze weer van Hoogvliet" lijkt de houding van de stad te typeren.

Reflectie

Uit de casus van Hoogvliet blijkt dat de wensen en belangen van de gebiedscommissie haaks staan op die van de centrale stad. De gebiedscommissie wil zichzelf profileren en haar lokale identiteit uitstralen om zo herkenbaar te zijn voor de Hoogvlieters. Deze wens sluit in de ogen van de gebiedscommissie aan bij de Rotterdamse kernwaarde van burgers nabij bestuur. De stad benadrukt juist het belang van de Rotterdamse identiteit en cultuur als geheel. Daarnaast zou beheer van een eigen website het mogelijk maken voor de gebiedscommissie van Hoogvliet om te ageren tegen de stad. Het verbieden van het hebben van een eigen website is een strategie voor de gemeente om risico's te verkleinen. De gebiedscommissie ervaart deze neiging tot uniformiteit en centralisme daarentegen als ongewenste controle en bemoeizucht. Het botsen van wensen en belangen raakt aan de paradox van gebiedsgericht werken.

De casus legt ook een onderliggend gevoel van wantrouwen bloot tussen de twee partijen wat een soepele samenwerking belemmert. Door de competitie met elkaar aan te gaan, versterken het gebied en de stad elkaar niet.

Het visitekaartje is een symbool van deze competitiedrang en de gebiedscommissie presenteert deze dan ook met trots als overwinning op de stad. Uit deze situatie blijkt dat de gebiedscommissie de ruimte die ze heeft om invloed uit te oefenen op stedelijk beleid onvoldoende acht. Aan de andere kant interpreteren ambtenaren de weerstand van Hoogvliet als krampachtig en oud gedrag. In de ogen van de stad vertoont de gebiedscommissie ongewenst gedrag waardoor zij de ruimte die gebieden van de stad krijgen niet productief weet te benutten. De competitie tussen de gebiedscommissie en de stad komt de lokale doorzettingsmacht van Hoogvliet niet ten goede.

Tot slot wordt de lokale identiteit vaak als argument aangedragen om aan de buitengebieden een status aparte toe te kennen.¹⁰⁵ Echter lokale identiteit is niet voorbehouden aan de buitengebieden alleen en ook gebieden met een kleine fysieke afstand ervaren afstand tot de Coolingsingel. Ook de behoefte om naar eigen inzicht invulling te geven aan het gebied is niet uniek aan Hoogvliet dan wel de buitengebieden. Over het algemeen laat een gestandaardiseerd en gecentraliseerd model weinig ruimte voor maatwerk of gebiedsgerichte invulling. Denk aan de onmogelijkheid om tijdens feestelijkheden in het gebied een gebakje van de lokale bakker te serveren, omdat gebak centraal wordt aanbesteed. De positie van Hoogvliet als buitengebied versterkt wel de emotionele lading van deze spanning daar ze het gevoel hebben dat erkenning van lokale identiteit ontbreekt.

5.3.2 Feijenoord: ondergesneeuwde lokale belangen en behoeften

Het tot stand komen en realiseren van het programma 'Huizen van de Wijk' in het kader van de nota Nieuw Rotterdams welzijn biedt inzicht in de mate waarin en de manier waarop lokale (meervoudige) behoefte van bewoners gestalte krijgt binnen het ontwikkelen en uitrollen van stedelijke beleidsprogramma's. De vraag doemt op in hoeverre stedelijke kaders en aanbestedingsprocedures en -criteria ruimte bieden om flexibel en gericht in te spelen op ontwikkelingen in en wensen uit het gebied. Daarnaast toont de aanloop naar het beleid de wankelende rol van de gebiedscommissie als makelaar en de moeilijkheid van schakelen tussen de gebiedsorganisatie, clusters, welzijnsorganisaties en de bewoners wanneer er gebrek aan informatie is.

Beknopte verhaallijn

In december 2014 heeft Wethouder de Jonge alle gebiedscommissies om advies gevraagd over de nota Nieuw Rotterdams Welzijn. De gebiedscommissie Feijenoord plaatste in haar reactie kanttekeningen bij de mate waarin lokale behoeften leidend zijn geweest en uitte haar twijfel over de mate waarin zij als commissie erkend was als spreekbuis. Tevens verwoordde de gebiedscommissie inhoudelijke kritiek, want volgens hen bestond in Feijenoord de behoefte om meerdere publieke plekken per wijk open te houden wegens de waarde die deze plekken hebben voor de bewoners. Op het moment dat de wijkcentra op de hoogte worden gebracht van de plannen en mogelijke gevolgen, loopt de emotie en frustratie bij vrijwilligers hoog op. Vrijwilligers van de Klup spreken in oktober 2015 bijvoorbeeld in bij de raadsvergadering. In november 2015 schrijft de gebiedscommissie een kritische brief aan de wethouder waarin zij onder andere uiting geven aan het gevoel samen met de bewoners buitenspel te worden gezet en niet in positie te worden gebracht om participatie vorm te geven. De wethouder brengt vervolgens in het nieuwe jaar 'met grote schoenen' een bezoek aan de wijkcentra. Na een gesprek met de vrijwilligers van de Klup, stelt hij: 'dit is zo klein, waarom kan het niet open blijven!' en geeft hij de vrijwilliger de mogelijkheid een plan te schrijven. De vrijwilligers zien dit cadeautje van de wethouder als toezegging voor het openhouden van het wijkcentrum, terwijl het gebouw in realiteit door cluster Stadsontwikkeling reeds verhuurd is aan een andere partij. Tot op heden is de Klup op zoek naar een nieuw onderkomen.

Reflectie

Een van de procesmatige spanningen van deze casus is dat het adviestraject over de nota welzijn parallel liep aan de aanbestedingsprocedure van de welzijnsopdracht – die gebaseerd is op diezelfde nota. Het adviestraject liep nog op het moment dat er al een begin werd gemaakt met de inventarisatie van de wijkcentra. Dit bewijst dat de adviseringsstaak van de gebiedscommissie vrijblijvend is. Dat er binnen het huidige bestek onvoldoende geluisterd

¹⁰⁵ Denk aan de motie van het CDA in de aanloopfase naar BMR14+ om deze gebieden zodanig uit te rusten met bevoegdheden dat zij 'hun eigenheid kunnen waarmaken'.

wordt naar geluiden uit het gebied blijkt ook uit het feit dat er ondanks ongenoegen onder bewoners, gebiedscommissieleden en ambtenaren over de huidige welzijnsaanbieder gekozen is voor een onderhandse aanbesteding. De gebiedscommissieleden en ambtenaren in de gebieden geven aan dat zij de behoefte van bewoners goed in kaart hebben, maar dat de strakke kaders van de aanbestedingsprocedures het benutten van deze lokale kennis verhindert. Op deze manier worden volgens bewoners en gebiedscommissieleden de energie en initiatieven uit de wijk genegeerd. Al met al blijkt dat de gebiedscommissie en -organisatie onvoldoende mogelijkheid hebben te interveniëren in stedelijk beleid waardoor lokale doorzettingsmacht hapert.

Ten tweede laat de casus zien dat de gebiedscommissie binnen het bestuurlijk model nog onvoldoende wordt geaccepteerd als serieuze partner. Door de gebrekkige communicatie en informatievoorziening zijn zij onvoldoende in staat hun rol als makelaar te vervullen. De 'hoge piefen uit de clusters' zenden vooral informatie en de commissie wordt pas laat in het traject op de hoogte gebracht. Tevens bevindt de commissie zich in een spagaat tussen de stad en de bewoners. De bewoners zien de leden als gezicht van de gemeente en worden aangesproken op stedelijke beslissingen. Aan de andere kant heeft de gebiedscommissie onvoldoende informatie tot haar beschikking om de vragen van bewoners en vrijwilligers te beantwoorden en voelt zij zich ook niet geroepen om stedelijk beleid uit te leggen aan bewoners. Deze spagaat waar de gebiedscommissie zich in bevindt, leidt tot frustratie bij beide partijen en heeft volgens de gebiedscommissieleden ook hun geloofwaardigheid in gevaar gebracht. Terugkijkend zijn vergelijkbare spanningen rondom transparantie in stedelijke besluitvorming waarneembaar rondom de komst van asielzoekerscentra in zowel IJsselmonde als Hoogvliet. Tot slot leggen deze spanningen de vraag aan de dag in hoeverre het de rol van de gebiedscommissie is om stedelijk beleid te laten landen in het gebied of dat zij moeten opkomen voor lokale belangen. Ondanks dat de gebiedscommissie verschillende rollen en houdingen uitprobeert en wisselt van strategie, blijkt zij niet in staat lokale belangen te behartigen.

5.3.3 Prins Alexander: effectieve invloed op stedelijk beleid

Voor het gebied Prins Alexander ligt de aandacht bij de totstandkoming van 'Programma Oost'. Dit stedelijke beleidsplan is gericht op de thema's schoon, heel en veilig en is bottom-up vanuit de gebiedsorganisatie tot stand gekomen. Het programma laat zien op welke manier vraagstukken uit het gebied doorwerken in beleid. We richten ons specifiek op de verhouding tussen het gebiedsplan en de uitvoeringsplannen. Uit deze casus blijkt tevens het belang van politieke inzet en connecties. De vraag is of door het uitzetten van de procedurele routes en rollen binnen het Programma Oost tevens de weg is geplaveid voor andere gebieden om – zonder persoonlijke rugdekking van een wethouder – een dergelijke mate van invloed te ontwikkelen. Tegelijkertijd biedt deze casus vergelijkingsmateriaal met het participatieproces van bijvoorbeeld Mooi, Mooier, Middeland.

Beknopte verhaallijn

Programma Oost is een investering van 10 miljoen voor het opknappen van Prins Alexander¹⁰⁶ gericht op toezicht, handhaving en de buitenruimte. Het plan is op strategische wijze door de voorzitter en gebiedsdirecteur op de politieke agenda gezet gebruikmakend van een voetnoot over Prins Alexander in het coalitieakkoord. Na een bustocht door het gebied raakte wethouder Eerdmans overtuigd van de urgentie om er 'nu het nog kan' voor te 'waken dat deze wijken écht gaan afglijden'. Hij heeft vervolgens de verantwoordelijkheid voor de uitwerking neergelegd bij de gebiedsorganisatie en het programma is door het Gebiedsnetwerk Intern (GNI) op integrale wijze uitgewerkt. Vervolgens was het zoeken naar de 'juiste' ambtelijke route om het plan op de agenda van het college te krijgen. Uiteindelijk is Programma Oost door de concerndirecteur Dienstverlening langs de concerndirectie geleid waardoor bepaalde onderdelen weggezet kon worden bij bestaande programma's. De uiteindelijke inzet van 25 miljoen werd zo teruggebracht naar 10 miljoen euro. Het Programma is ondertussen goedgekeurd door het college en ligt op het moment van schrijven ter advies bij de Gebiedscommissie.

¹⁰⁶ Voornamelijk in de wijken Ommoord en Zevenkamp.

Reflectie

Allereerst blijkt dat Programma Oost nooit tot stand was gekomen zonder de volhardende inzet van wethouder Eerdmans. Een groot deel van de achterban van Leefbaar woont in Prins Alexander (zo ook wethouder Eerdmans) en daardoor is het evident dat de partij belang heeft bij het behalen van enkele *quick wins* voor de volgende verkiezingen. Bovendien heeft Eerdmans met zijn woorden (in speeches en mediaberichten) een staat van urgentie gecreëerd, waarmee hij top-down grootschalig ingrijpen legitimeert. Criticasters betwisten dan ook of de verdeling tussen schoon, heel, veilig en sociaal in balans is. Betrokkenen schuiven niet onder stoelen of banken dat de wethouder een grote vinger in de pap heeft gehad om veiligheid de boventoon te laten voeren in het Programma. Een voorbeeld dat uit gesprekken naar voren kwam waren de wijkconciërges. Dit was een belangrijke wens van Eerdmans, maar niet gebaseerd op enige vraag uit de wijk. Uit deze cases blijkt het belang van politieke commitment om dergelijke plannen mogelijk te maken. De burgemeester heeft een vergelijkbare rol gespeeld voor Mooi, Mooier, Middeland.

Daarnaast is ook het strategisch handelen van de voorzitters onmiskenbaar geweest in het agenderen van Programma Oost. Een kanttekening is dat sommige betrokkenen deze rol betstempelen als 'oud deelgemeentegedrag' daar de andere gebiedscommissieleden niet betrokken zijn geweest bij Programma Oost. Dit kan duiden op een grote ongelijkheid tussen het voorzitterscollectief en de leden en op een collectief dat functioneert als dagelijks bestuur. Dat de voorzitter en vicevoorzitter tot slot goede banden hebben met en dat een daarvan een partijgenoot is van Eerdmans is niet toevallig. Hieruit blijkt het toenemende belang van persoonlijke relaties en capaciteiten voor het functioneren van het bestuursmodel, als ook de aanhoudende importantie van partijpolitiek.

De laatste bevinding heeft betrekking op de integrale samenwerking en de ambtelijke route die Programma Oost heeft afgelegd. Uit de interviews blijkt dat het knap lastig was om Programma Oost ambtelijk op de kaart te zetten. Door de betrokkenen werd de integrale samenwerking binnen het GNI als prettig en cruciaal ervaren, maar op het moment dat het plan bij de cluster- en concerndirectie terecht kwam schoten de directies 'in een kramp'. Het is vrij ongebruikelijk dat een plan van dergelijk formaat vanuit de gebiedsorganisatie tot stand komt en dit was zacht gezegd wennen voor de ambtenaren op 'hoge bazen niveau'. Voor de ambtenaren uit het gebied leert deze ervaring hoe belangrijk het is om de discussie aan de juiste tafels te voeren, de juiste ambtelijke route te bewandelen en de directeuren eerder in het proces mee te nemen.

Een laatste opmerking betreft de vertaling van gebiedsplan naar stedelijke uitvoeringsplannen. Programma Oost is een uitwerking van het gebiedsplan dat uit de deelgemeentetijd stamt. De opdracht van de wethouder om Programma Oost op te teugen was voor de voorzitter en gebiedsorganisatie een uitgelezen moment om verschillende punten uit het gebiedsplan, die afzonderlijk door de clusters nooit opgepikt en aangepakt werden, onder te brengen in een stedelijk programma. De betrokkenen zijn kritisch op de vertaalslag die gemaakt is van gebiedsplan naar uitvoeringsplannen van clusters. Dit zijn volgens hen 'uitgekauwde processen' die ver staan van de vraagstukken in een gebied omdat het door stedelijke mallen wordt gedrukt. Het besturen middels dergelijke programma's sluit niet aan op de integraliteit van een gebiedsplan.

5.3.4 Delfshaven: bureaucratisering van de politieke arena

In Delfshaven ligt het Dakpark en de komst van de McDonalds aan de Big Shops boulevard onder de loep. De casus biedt inzicht in welke rol bewoners en gebiedscommissie hebben binnen besluitvormingsprocessen te midden van een wirwar aan belangen van publieke en private partners en in een context van grootstedelijke ruimtelijk-economische transformaties.

Beknopte reconstructie

De gestapelde Dakpark/BigShops-constructie is een co-creatie van de buurt, gemeente en projectontwikkelaars en tot stand gebracht door middel van publiek-private investeringen. Het Dakpark ligt geografisch gezien op de grens tussen het op innovatie gerichte Merwe-Vierhavens en de stadswijk Bospolder-Tussendijken. In 2015 meldt de McDonalds zich als potentiële huurder bij cluster Stadsontwikkeling. Ze gaan aan de slag met het uitwerken van de plannen die in eerste instantie binnen het kader van de omgevingsvergunning en de gebiedsontwikkeling van de

Stadshavens vallen. Vrij ver in het proces blijkt dat de luchtpijp van de McDonalds dwars door het Dakpark moet, waardoor de McDonalds bestuurlijk binnen het gebied Delfshaven blijkt te vallen. Ook bedenkt de accounthouder economie na anderhalf jaar dat een exploitatievergunning nodig is. De gebiedsmanager van Bospolder-Tussendijken wordt door de directie Veiligheid op de hoogte gebracht van de wens van de McDonalds voor een 24-uurs horecaverunning. De gebiedsmanager zwaait vervolgens met de rode vlag, want de komst van McDonalds vraagt om verruiming van het horecagebiedsplan dat onder de verantwoordelijkheid van de gebiedscommissie valt. Deze komt vervolgens in actie. Ondertussen heeft de McDonalds het voltooid ontwerp van de pijp aan Stichting Dakpark voorgelegd.

Zowel bij de gebiedscommissie als bij Stichting Dakpark ontstaat frustratie die meerduidelijk is. Beide partijen voelen zich gepasseerd en niet serieus genomen als volwaardig partner. Bovendien struikelen ze over het feit dat de plannen al beklonken zijn. Ook lijkt het rijk der mogelijkheden voor de McDonalds groter te zijn dan voor het Dakpark: de stichting lobbyt al jaren zonder succes voor aanpassingen aan het park. Tot slot zijn er bij de Stichting en een aantal gebiedscommissieleden meer principiële bezwaren tegen de komst van een McDonalds vanuit het oogpunt van duurzaamheid en gezonde voeding. Het verzet manifesteert zich op verschillende manieren, bijvoorbeeld via sociale media.

De gebiedscommissie geeft opdracht aan de gebiedsorganisatie om een participatietraject op poten te zetten. Ten eerste komen belangrijke stakeholders samen. Ten tweede spreekt de gebiedsorganisatie met de *usual suspects* zoals de winkeliersvereniging. Daarnaast wordt een bewonersavond georganiseerd en als laatste wordt op straat bij 300 bewoners een enquête afgenomen. De uitkomst van het participatietraject is dat het merendeel van de betrokkenen positief is ten opzichte van de komst van de McDonalds. In een commissievergadering in juni 2016 vindt het slotdebat plaats rondom de vraag of verruiming van horeca gewenst is en uiteindelijk stemmen 11 leden voor en 4 leden tegen de komst van de McDonalds. Het bestuur van Stichting Dakpark tekent bezwaar aan tegen de verleende omgevingsvergunning en dit is in oktober 2016 door de rechter ongegrond verklaard.

Reflectie

De casus van het Dakpark en de McDonalds laat allereerst zien dat beleids- en besluitvormingsprocessen begrepen kunnen worden als een politieke arena waar belangen van verschillende actoren met elkaar botsen en dat de machtspositie van economische grootmachten en kleine burgerinitiatieven binnen deze arena ongelijk is. Bedrijven zoals McDonalds hebben bijvoorbeeld een eigen accounthouder binnen de gemeente die ze door de bureaucratische jungle leidt terwijl kleine initiatieven en ondernemers vaak de weg niet weten te vinden of niet de juiste personen kennen. Betrokkenen geven aan dat burgerinitiatieven hierdoor bij voorbaat kansloos zijn op het moment dat ze in een strijd verwickeld zijn met een partij als McDonalds. Aan de andere kant hebben burgers wel meer vrijheid om de media naar hun hand te zetten en heeft stichting Dakpark ook van de gelegenheid gebruik gemaakt om tijdens de onderhandelfase het onderste uit de kan te halen. Desalniettemin hebben economische belangen zwaar gewogen. Door de financieel onzekere situatie van de winkelboulevard was de McDonalds een graag geziene huurder.

Ook legt de komst van McDonalds bloot dat besluitvormingsprocessen niet transparant en versnipperd zijn. Vaak is onduidelijk wie waarover gaat en wordt door verschillende partijen selectief informatie gedeeld. Op het moment dat processen en procedures binnen het verkokerde bestuurlijke model fout lopen, landen de consequenties in het gebied. Stichting Dakpark, de gebiedscommissie en daarmee dus ook de bewoners worden betrokken op het moment dat de komst van de McDonalds al beklonken lijkt te zijn. De gebiedsorganisatie en gebiedscommissie doen hun uiterste best om binnen de ruimte die ze hebben 'er nog wat van te maken' en dus worden 'voor de Bühne' of als 'excuustruus' verschillende geluiden uit de buurt verzameld. De vraag is in hoeverre de participatieprocedure - dat an sich grondig is uitgevoerd - de democratische legitimiteit van de besluitvorming waarborgt op het moment dat bewoners hun mening wordt gevraagd over wissewasjes (zoals de kleur van de luchtpijpen) zonder dat de ruimte aanwezig is om fundamentele keuzes ter discussie te stellen. Een van de betrokkenen verwoordt dit als volgt: "Wij organiseren een participatietraject waar we eigenlijk zeggen, daar mag het niet over gaan, u mag het eigenlijk alleen hebben over dat ene pijpje daar. In een participatietraject wil je eigenlijk een bredere vraag stellen".

Dit laatste voorbeeld is een bruggetje naar de constatering dat werkprocessen al dusdanig gestold waren voordat de wijk betrokken werd bij de komst van de McDonalds. Bureaucratie bepaalt de grenzen van de politieke ruimte

ofwel hetgeen waar bewoners over mogen meebeslissen en onderhandelen. Binnen het bureaucratische model is voor 'politiek van de straat' geen ruimte. Fundamentele en open discussies over bijvoorbeeld de gewenste ontwikkeling van een stad of wijk, komen niet ter sprake omdat het besluit op basis van economische principes al genomen lijkt en de clusters participatiesensitiviteit missen¹⁰⁷. Dit wijst op een steeds verdere veramtelijking en bureaucratisering van de politieke arena.

5.4 Synthese

In hoofdstuk 5 staat de vraag centraal in hoeverre de rol, houding en functionaliteit van de gebiedscommissies uitwerken op de effectiviteit van het bestuurlijk model op lokaal niveau. In de cases manifesteren zich spanningen die verdiepend inzicht bieden in de dynamiek en interacties binnen het bestuursmodel. Het geschetste beeld in dit hoofdstuk roept vragen op in hoeverre de gebiedscommissies recht kunnen doen aan de diversiteit van gebieden en in hoeverre zij bij machte zijn om stedelijk beleid te corrigeren.

Allereerst is 'het gebied' een vreemde notie en arbitraire schaal als basis voor een ambtelijke en bestuurlijke laag. De verschillende manieren waarop 'de gebieden' historisch verknoopt zijn met de stad, de verschillen in omvang van gebieden en de diversiteit tussen wijken (of zelfs straten) waaruit een gebied is opgebouwd, problematiseren de vanzelfsprekendheid van 'het gebied' als bestuurlijke entiteit. Bijvoorbeeld Prins Alexander is met haar omvang groter dan de gemiddelde gemeente in Nederland. De fluïde grenzen van de belevingswereld van bewoners komen niet automatisch overeen met formele grenzen van een gebied. Het dagelijks leven houdt niet op bij bestuurlijke grenzen en bewoners koppelen lokale problematiek niet per definitie aan de schaal van 'het gebied'. Een voorbeeld daarvan is het afval-opphaalsysteem. Evenzo is de framing van de cases in dit evaluatieonderzoek dubbelzinnig. De case van het Dakpark mag een zaak zijn dat ambtelijk binnen het gebied Delfshaven valt, het is goed mogelijk dat mensen uit andere delen van de stad zich meer betrokken voelen bij het park dan de officiële inwoners van het gebied of zelfs de directe burens van het park. De fluiditeit van grenzen roept de vraag op in hoeverre de gekozen schaal recht doet aan de variëteit van de gebieden en door hoe, waar en welke problematiek door wie ervaren wordt. In hoofdstuk 6 en 7 komen we terug op dit soort gebiedsvragen.

Daarnaast toont dit hoofdstuk dat de impact van gebiedscommissies betwist kan worden daar ze slechts 'een beetje' voor elkaar kunnen krijgen. Een effectieve strategie lijkt te bestaan uit een afstemming van een specifieke configuratie van rol, houding en functionaliteit op de belangen uit het gebied. Uit de case van Feijenoord blijkt dat dit een strategische zoektocht is die gepaard gaat met het uitproberen van verschillende configuraties. Inzetten op samenwerking lijkt de enige stelregel te zijn om 'een beetje' voor elkaar te krijgen. Maar zelfs gebiedscommissies die deze rol met verve spelen, slagen er niet altijd in om strakke kaders of intransparante procedures te doorbreken, zoals het Dakpark liet zien. De conclusie is daarom dat het hebben van 'een beetje' impact wordt bepaald door de *good will* van andere actoren en de relatie van de beoogde doelen tot de koers van stedelijk beleid. Op het moment dat een gebiedscommissie weinig goodwill heeft of tegen stedelijk beleid in gaat, zo blijkt uit de case van Hoogvliet, kan de gebiedscommissie moeiteloos gepasseerd of zelfs geïsoleerd worden.

Alhoewel het bestaan van Programma Oost demonstreert dat gebiedscommissies wel degelijk impact kunnen hebben, is het tot stand komen van het plan ook grotendeels te danken aan politieke commitment en het gebiedsgericht werken van ambtenaren. Allereerst blijkt uit de casus het aanhoudende belang van partijpolitieke lijnen om dingen voor elkaar te krijgen. Daarnaast lijkt de gebiedsorganisatie in veel gevallen dan ook veel meer impact te generen dan de gebiedscommissies. De gebiedsorganisatie organiseert vaak de participatie en voert experimenten uit. De gebiedscommissie neemt in die gevallen – zoals in Delfshaven met Mooi, Mooi, Middelend – meer de rol in als 'hoeder van het proces'.

Het 'beetje' impact van de gebiedscommissies is nauw verweven met de mate van democratische legitimiteit en het belang dat zowel de stad als de gebiedscommissies toeschrijven aan de participatierol. Delfshaven wordt vaak gezien

¹⁰⁷ Mooi, Mooier, Middelend lijkt een tegenhanger te zijn omdat dit een proces is waar wel meer ruimte lijkt te zijn voor een meer open en fundamentele discussie. De rol van de gebiedscommissie in en de vormgeving van dit proces lijkt echter nog onvoldoende uitgekristalliseerd.

als ideaaltypisch voorbeeld, maar uit het evaluatieonderzoek blijkt dat er een discrepantie is tussen kwantitatieve uitkomsten en de kwalitatieve appreciatie en beoordeling van participatie. De focus die de gebiedscommissie legt op de 'nieuwe stedeling' sluit naadloos aan op college-beleid gericht op 'sterke schouders' en 'bakfietswijken'. Hierdoor weet de gebiedscommissie meer bewegingsruimte voor zichzelf te scheppen dan andere gebieden. De positie en waardering van de gebiedscommissie van Hoogvliet laat een compleet ander beeld zijn. De competitieve houding betekent een hogere herkenbaarheid en bekendheid bij bewoners (en dus legitimiteit), maar wordt niet op prijs gesteld door de stad die de gebiedscommissie met alle macht in stedelijke en centralistische mallen probeert te drukken. Het benadrukken van participatie dient gecombineerd te worden met reflectie op wat gewenste participatie precies is en welke Rotterdammer daarmee gediend wordt. Tevens blijkt dat in een model dat al een grote mate van selectiviteit/ willekeur toelaat, de subsidietoekenning een problematische functie van de gebiedscommissie is. Het toekennen van subsidies door de gebiedscommissies lijkt een recept voor conflict en vergroot – in theorie – de mogelijkheid tot nepotisme en clientilisme. In hoofdstuk zeven gaan we hier dieper op in.

De vier cases leggen naar ons idee het a-democratisch functioneren van het bestuursmodel bloot. Dit is niet toe te schrijven aan de functioneren van de GC an sich. Door de rigide voorwaarden waaronder de gebiedscommissies 'een beetje' impact bereiken, valt te betwijfelen of een bepaalde rol, houding, functionaliteit en type gebiedscommissie beter functioneert. De gebiedscommissies hebben nauwelijks vermogen om stedelijk beleid te corrigeren. De lezer blijft waarschijnlijk met vragen achter in hoeverre de cases in het deelgemeente-tijdperk een andere afloop zou hebben gehad. Een algemene conclusie zou zijn dat juist door het zijn van een 'tandeloze tijger' de gebiedscommissies weeffouten elders in het systeem blootleggen. Het laten werken van een bestuurslaag of advieslaag op 'gebieds'-niveau, vraagt daarom om grondige heroriëntatie van het bestuursmodel als geheel.

INTERMEZZO DEMOCRATISCHE EXPERIMENTEN

Om de ervaren kloof tussen burger en overheid te dichten wordt in Rotterdam – maar ook op nationaal en internationaal niveau – steeds vaker ruimte gecreëerd voor democratische experimenten in steden¹⁰⁸ door de lokale overheid. Dit brede palet aan experimenten op lokaal schaalniveau draagt de belofte in zich om de representatieve democratie uit haar vermeende slop te trekken of tenminste aan te vullen met de oplossingskracht van maatschappelijk initiatief en participatie. Deze beweging past in de historische trend van een constante heruitvinding van lokale democratie en leert ons dat de democratie geen af project is, maar continue in ontwikkeling is¹⁰⁹. De vraag is in hoeverre dergelijke democratische experimenten hun belofte kunnen waarmaken in het vergroten van de democratische legitimiteit van bestuur.

Rotterdamse experimenten

In Rotterdam gaat de aandacht voor lokale democratie hand in hand met een veranderende rol van de ambtenaar en een heroriëntatie van de houding van de gemeente ('van regie naar faciliteren'). Democratische vernieuwing hoort volgens een respondent 'een beetje bij deze tijd' en is een belangrijke ambitie van het huidige college die op deze manier meer ruimte geven aan zeggenschap van Rotterdammers. Naast het instellen van gebiedscommissies als ogen en oren van de wijk (wat ook binnen het idee van democratische vernieuwing past), experimenteert de gemeente met alternatieve en directere manieren om relatie tussen bestuurders en Rotterdammers te organiseren. Anders gezegd: het college meent dat een traditionele inloopavond niet meer van deze tijd is en dat daarom nieuwe methodes nodig zijn om vraaggestuurde dienstverlening mogelijk te maken. Discussies over democratische vernieuwing in Rotterdam hebben dan ook betrekking op de vijf kernwaarden van de gemeente. Het idee hierachter is dat door burgers meer te betrekken bij beleidsvorming en meer ruimte te geven eigen initiatief te ontwikkelen, de uitvoering makkelijker zal verlopen en dat de beleidskeuzes tevens meer legitimiteit krijgen. Echter, we constateren juist dat tussen de kernwaarden inherente spanningen bestaan (zie ook hoofdstuk 6). Wat effectief en efficiënt is binnen een bureaucratische logica, kan botsen met hetgeen effectief en efficiënt is binnen een maatschappelijk democratische logica. Respondenten geven aan met deze spanningen te spelen, getuige ook het volgende citaat: "Efficiënt en effectief bestuur is misschien minder efficiënt aan de voorkant om effectief te zijn aan de achterkant. Een nieuwe manier van werken gaat hand in hand met een nieuwe manier van denken".

Naast de spanning tussen bureaucratische en democratische logica, is het streven naar democratische vernieuwing ook een paradoxale bezigheid, omdat het feitelijk het organiseren van de eigen tegenmacht impliceert. Dit is een nobel streven vanuit het oogpunt van democratische vernieuwing, maar kan ook snel vastlopen doordat in de vormgeving toch de eigen positie en belang dominant worden. Hanteert men bij experimenten bijvoorbeeld een open agenda? Wijkt een college van haar standpunten af zodra bewoners voldoende tegenwicht organiseren? Is er ook de ruimte om experimenten te laten leiden tot structurele verandering? Is er daadwerkelijk een overdracht van macht en middelen? Dit soort vragen houden wij in ons achterhoofd wanneer we de meest in het oog springende instrumentarium van de gemeente in kaart brengen.

Kennispunt Inspraak en Participatie

Binnen het bestuurlijke model van Rotterdam is het Kennispunt Inspraak en Participatie (KIP) verantwoordelijk voor het ondersteunen van ambtenaren om beleid meer participatief vorm te geven en uit te voeren. Dit doen ze zowel door het ontwikkelen en ontwerpen van nieuwe instrumenten als het ondersteunen van meer reguliere vormen van participatie. Dat het op een alternatieve manier vorm geven aan participatie geen gemakkelijke klus is (geweest) en vraagt om radicale cultuuromslag bij ambtenaren blijkt uit een stappenplan van het KIP uit 2013. Het stappenplan moest ambtenaren helpen met de keuze voor een geschikt participatie instrument. De ongemakkelijke formulering

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld: <https://decorrespondent.nl/538/Het-kan-een-totaal-andere-inrichting-van-onze-democratie/20050497654-e90c50ae>

¹⁰⁹ Zie bijvoorbeeld het rapport van Roorda, Verhagen, Loorbach & Van Steenberghe (2015) "Doe-democratie – niche, visie of hype?" over de verschuiving in het denken over de rol van de overheid.

van de stellingen in het stappenplan roept de associatie op van de publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken “Help, een burgerinitiatief” uit 2010. De ambtenaar wordt vragen voorgelegd als: ‘Is je doel om met deelnemers in gesprek te gaan? Is je intentie om deze uitkomsten echt te verwerken? Ben je bereid dit zwart op wit op papier te zetten’. De ambtenaar die ‘meer wil dan dat’ komt uiteindelijk uit bij wat de ultieme vorm van participatie lijkt te zijn, namelijk coproductie. Het nieuwe instrumentarium, bestaande uit Right to Challenge, Burgerjury, Citylab010 en het gebiedsreferendum, is dusdanig geprofessionaliseerd en laat zien dat de gemeente meer grip heeft gekregen op het denken over en het invulling geven aan democratische vernieuwing en -participatie.

De ideeën voor de toekomst voor democratische vernieuwing binnen de gemeente zijn volgens de respondenten vooral gericht op het zoeken van samenhang tussen de instrumenten en het ontwikkelen van handelingsperspectief voor ambtenaren. Zo wil het KIP een pas op de plaats maken en de instrumenten in perspectief plaatsen. De ervaring is nu dat het instrumentarium wat fragmentarisch is opgebouwd waardoor ambtenaren nu nog stuurloos zoeken naar en hoe gebruik te maken van vernieuwende participatie instrumenten. Dit is volgens betrokkenen een proces van bewustwording, “dat als hij of zij op het moment dat hij burgers wil betrekken, weet welk instrument tot zijn beschikking is”. In de interviews met gebiedscommissieleden en ambtenaren wordt echter niet gerefereerd aan het KIP en/of gesproken over ondersteuning van het KIP.

Right to Challenge (RTC)

De RTC¹¹⁰ stelt burgers in staat de gemeente uit te dagen op het moment dat ze lokale voorzieningen of taken van de gemeente over willen nemen als ze denken dat ze het zelf beter, efficiënter en goedkoper kunnen. Een ‘challenge’ ontstaat uit onvrede van bewoners waardoor gemeente en uitdagende partij direct tegenover elkaar komen te staan en het proces beladen wordt. Initiatiefnemers ‘kunnen niet zomaar hun gang gaan’ want de angst is dat de gemeente in de publieke opinie verantwoordelijk wordt gehouden wanneer er iets mis gaat. Het overdragen van taken is dan ook een langdurige procedure. RTC is geen laagdrempelig instrument en vraagt veel uithoudingsvermogen, kennis en expertise van de burger. Ook zijn volgens de ambtenaren niet alle functies even gemakkelijk over te dragen. Gezien de onderliggende spanningen is de afgelopen jaren vooral gewerkt om de RTC aan de voorkant te regelen, zoals het formuleren van kaders, voorwaarden en spelregels. RTC bevindt zich in 2016 nog in de experimenteerfase en de enige concrete voorbeelden tot op heden is de herinrichting van de Schepenstraat en het zelfbeheer van een speeltuin.

Burgerjury

De burgerjury¹¹¹ is een groep van 150 bewoners die twee keer per jaar samenkomt om op basis van hun ervaring uit de praktijk te adviseren over beleid. Deze gesprekken – aan de hand van stemknoppen en rondetafelgesprekken – tussen wethouders, de burgemeester en de bewoners centreren zich rondom een bepaald thema, zoals “veiligheid en levendige stad”, “werk en dienstverlening” en “wonen en verkeer”. Ook wordt de jury incidenteel om hun mening gevraagd via Facebook. Beleidsmakers nemen de input van de burgerjury waar mogelijk mee in beleidsvorming of aanpassing van huidig beleid en koppelen dit ook terug. Er is geen inzicht in deze vertaalslag en de borging van de uitkomsten van de burgerjury heeft een schijn van vrijblijvendheid. Dit lijkt haaks te staan op de bijbehorende slogan: “Rotterdammers aan de macht”. Overigens geven meerdere respondenten aan dat de groep bewoners geen evenwichtige afspiegeling is van de Rotterdamse bevolking en hierdoor raakt het instrument in diskrediet in termen van legitimiteit.

Citylab010

Het Citylab010¹¹² is een subsidieregeling voor de realisatie van maatschappelijke initiatieven in de stad. In 2016 is er door verschillende clusters in totaal 3 miljoen euro ter beschikking gesteld. Naast budget creëert Citylab010 ook een netwerk voor initiatiefnemers om hun plannen mogelijk te maken. De gemeente legt de nadruk op innovatie en

¹¹⁰ <http://www.rotterdam.nl/righttochallenge>

¹¹¹ <http://www.rotterdam.nl/burgerjury>

¹¹² <https://www.citylab010.nl/>

experiment en geeft aan dat het doel is om 'over beleidskokers' heen te denken. Citylab010 heeft daarom ook weerslag op de interne organisatie van de gemeente omdat het clusters, die in werkgroepen rondom een ingediend initiatief samenwerken, dwingt zich op integrale wijze te buigen over een aanvraag. In de praktijk is dit zoeken en lopen verschillende clusters tegen (juridische) knelpunten aan. Het instrument lijkt vooral een andere manier van subsidiëren te zijn. Ook is van binnenuit kritiek dat het instrument alleen ondernemers aantrekt, maar dit is volgens anderen geen probleem zolang de functie voor alle partijen helder is.

Gebiedsreferendum

Inwoners van Rotterdam hebben het recht om middels een referendum mee te beslissen. Dat was uiteraard al lange tijd mogelijk middels een stedelijk referendum¹¹³, zoals in 1995 toen Rotterdammers zich uitspraken tegen een zogenaamde Stadsprovincie. Op 30 november 2016 vindt ook een stedelijk referendum plaats omtrent de Woonvisie van het college. Het huidige college heeft echter ook een gebiedsreferendum¹¹⁴ geïntroduceerd. In de verordening is de mogelijkheid ingepast om dit kleinschalig en gebiedsgericht aan te vragen. Het aantal handtekeningen dat nodig is om een referendum aan te vragen verhoudt zich tot het aantal inwoners van een gebied. Het idee was om ook een digitale stemtool te ontwerpen, maar dat is wegens discussies over veiligheid en privacy voorlopig afgeketst door de gemeenteraad.

Mooi, Mooier, Middelland

Een ander noemenswaardige experiment is Mooi, Mooier, Middelland¹¹⁵. Dit experiment breekt met het bovenstaande instrumentarium, omdat het een vorm van cocreatie op wijkniveau is die meer bottom-up plaatsvindt. Hoewel mede-geïnitieerd vanuit het college (namens de burgemeester) heeft de gebiedsorganisatie samen met bewoners en ondernemers uit Middelland de geboden ruimte gebruikt om een visie voor de wijk vorm te geven. De gemeente heeft 7 miljoen¹¹⁶ vrijgemaakt die bewoners naar eigen inzicht mogen verdelen. Binnen het gehele proces proberen de initiatiefnemers naast traditionele vormen van inspraak en participatie, de burgers ook op andere manieren te betrekken bij bestuur. Denk hierbij aan alternatieve spelvormen, participatieve begroting of loting. De gebiedscommissie draait enigszins op afstand mee en noemt zich 'hoeder van het proces'. Hoewel de planvorming binnen dit experiment voorspoedig verloopt, zien betrokken obstakels bij 1) de inbedding binnen de clusters en de clash met een bureaucratische logica en bij 2) het uiteindelijke besluitvormingsproces, want wie gaat op welke manier beslissen over die miljoenen? Tevens roept dit experiment vragen op over de mate van replicerbaarheid, aangezien de context van Middelland nogal afwijkt van andere wijken (in termen van demografie, problematiek, etc.). Ook speelt het type gebiedscommissie hierin een cruciale rol. De gebiedscommissie Delfshaven wordt geroemd om haar democratisch vernieuwende aanpak en innoverende houding. En zoals beschreven in hoofdstuk 5 zet de gebiedscommissie vol in op haar participerende rol. Maar hoe pakt een (soortgelijk) experiment uit in een andere wijk, zoals Crooswijk? Moet niet eerst gekeken worden of er wat valt te leren van de implementatie in Middelland? En is het überhaupt realistisch om dit soort omvangrijke budgetten voor alle Rotterdamse wijken vrij te maken? Oftewel, het experiment in Middelland roept interessante reflectievragen op in termen van democratische vernieuwing.

Democratisch vernieuwing in bredere zin?

De heruitvinding van de lokale democratie leidt niet alleen tot nieuwe experimenten, maar ook tot bredere netwerk- en discussievorming. Zo is Mooi, Mooier, Middelland aangesloten bij een netwerk dat zich richt op democratische

¹¹³ <http://www.rotterdam.nl/stedelijkreferendum>

¹¹⁴ <http://www.rotterdam.nl/gebiedsreferendum>

¹¹⁵ <https://www.facebook.com/moويموويميدلاند/>

¹¹⁶ In gesprekken worden soms andere bedragen genoemd die uiteenlopen van 8 tot 13 miljoen. Dit kan verklaard worden omdat de begroting wordt aangevuld met middelen uit andere stedelijke beleidsprogramma's en reguliere budgetten van verschillende gemeentelijke diensten. Zie <https://moويموويميدلاندdotnl.wordpress.com/2016/04/21/veel-gestelde-vragen/>

vernieuwing, te weten de Democratic Challenge¹¹⁷. Dit is een 'experimenteer- en leerprogramma gericht op vernieuwing van de lokale democratie'. Het netwerk – dat is ondergebracht bij de VNG – verzamelt, bundelt en ondersteunt lokale democratische experimenten. Op dit moment zijn meer dan 100 experimenten aangesloten. Binnen 13 thema's wordt gewerkt aan kennisontwikkeling, zoals vergaderprocessen van de gemeenteraad, democratische vaardigheden, burgerbegroting, wijkboekhouding, loting en vertegenwoordiging, democratische checks & balances, burgerjournalistiek en democratie en de Omgevingswet. Een programma als de Democratic Challenge laat zien dat aan voorbeelden van democratische thema's geen gebrek bestaat. En dat de kracht mogelijk zit in de diversiteit aan experimenten in een stad. Maar vervolgens is het de vraag: wat zijn mogelijke democratische toekomstrichtingen van de gemeente? En hoe ontstaat een productief samenspel tussen representatieve en directe democratie? We zullen deze vragen adresseren in hoofdstuk 7 aan de hand van de notie van 'complementaire democratie'.

Reflectie

Ondanks dat in Rotterdam en andere (inter)nationale steden geen gebrek is aan democratische experimenten die vanuit beleid worden ingezet, zien we dat veel initiatieven blijven hangen in de conceptfase. Ook in Rotterdam blijven praktische en concrete toepassingen van de experimenten achter, worden deze afgehouden of verlopen ze stroperig. Dit is verklaarbaar vanuit de paradox van het organiseren van de eigen tegenmacht dat een obstakel vormt voor het werkelijk serieus nemen van de meer radicale alternatieven. En dit is een mogelijke reden dat de meeste uitvoerende energie in de afgelopen jaren heeft gezeten in het CityLab010. In termen van tegenmacht is deze methodiek veiliger, dan wel comfortabel, omdat het ruimte schept voor professionele burgers en ondernemers. Deze innovatieve concepten van dit type burger lijken wenselijker dan een opening te bieden voor afwijkende stemmen en geluiden.

Gezien de jeugdigheid van de experimenten is het niet vreemd dat het instrumentarium tot nog toe nauwelijks bijdraagt aan het (radicaal) anders organiseren van de democratie en van structurele vernieuwing is dan ook geen sprake. De vraag is vooral hoe deze – en wellicht ook andere experimenten in de toekomst – zich gaan ontwikkelen. Opvallend genoeg lijken instrumenten die vanuit de gemeente worden geïnitieerd vooral een organisatorische vingeroefening achter de schermen te zijn om abtenaren beter te laten omgaan met coproductie van beleid, die voor de schermen slechts voor een kleine groep burgers interessant is. Dit verschuift ons blikveld naar maatschappelijke alternatieven op gebieds-, wijk- en buurniveau die democratische waarden en praktijken omhelzen, zonder dat zij puur gericht zijn op democratische vernieuwing. De weg lijkt open voor meer kleinschalige en laagdrempelige vormen die aansluiten bij de energie, ideeën en ondernemers die al in de wijken aanwezig zijn (zoals Mooi Mooier Middelland). Deze vormen vragen echter wel om een versterking van de voedingsbodem waaruit dit soort initiatieven kunnen ontstaan: een verscheidenheid van publieke plekken waar de mogelijkheid bestaat voor allerlei interacties en verbanden.¹¹⁸ Tevens is een voorwaarde voor daadwerkelijke impact dat deze nieuwe democratische vormen serieus worden genomen in termen van het creëren van een tegenmacht en significante 'checks and balances'. En wanneer we vanuit deze voorwaarden kijken naar bijvoorbeeld de mate waarin gebiedscommissies serieus worden genomen door de andere onderdelen uit het bestuurlijk model (zie hoofdstuk 6) en de manier waarop de gemeente haar publieke plekken koestert (zie Huizen van de wijk, hoofdstuk 5), dan roept dat vragen op aangaande het transformatieve potentieel van de huidige aanvliegroute van democratische vernieuwing in Rotterdam.

¹¹⁷ <http://democraticchallenge.nl/>

¹¹⁸ Zie bijvoorbeeld: https://www.academia.edu/29731197/De_mogelijkheid_van_een_utopische_ervaring

HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES

Dit evaluatieonderzoek vertrok met een normatief kader dat door de gemeenteraad voorafgaand aan de invoering van het nieuwe bestuursmodel werd vastgesteld. Dit kader bevatte vijf kernwaarden van dit model. Voor de gebiedscommissies golden meer in het bijzonder vier uitgangspunten (samenhangend bestuur, compacte vormgeving, Rotterdammer gericht en lokale doorzettingsmacht).

6.1 Het bestuursmodel onder de loep

In dit hoofdstuk confronteren we onze empirische bevindingen uit de hoofdstukken 3, 4 en 5 met deze twee sets criteria. Vanuit onze methodologische opzet doen we dit op inductieve wijze: de input, processen en output van het bestuurlijk model¹¹⁹ toetsen we aan de gewenste outcome (de uitgangspunten) en de gewenste impact (de kernwaarden). Daarmee kunnen we de vraag beantwoorden in hoeverre het bestuursmodel ook doet wat het zegt; draagt het bestuursmodel daadwerkelijk op een efficiënte en effectieve wijze bij aan het ontwikkelen van democratisch legitiem beleid wat aansluit bij de wensen en voorkeuren van de Rotterdammer?

In hoeverre draagt het huidige bestuursmodel van de gemeente Rotterdam op een legitieme en effectieve wijze bij aan gebiedsgerichte beleidsvorming met nauwe betrokkenheid van de burger?

Om tot een genuanceerd en gewogen oordeel te komen reflecteren we eerst op de mate waarin het functioneren van de gebiedscommissies aansluit bij de uitgangspunten die gehanteerd zijn bij de vormgeving ervan. Daarna reflecteren we op de wijze waarop het model als geheel functioneert en de mate waarin het de Rotterdamse kernwaarden dichterbij brengt. Op basis hiervan komen we tot de conclusie dat het bestuursmodel beter aan deze Rotterdamse kernwaarden kan voldoen, als we zowel investeren in de kracht van de delen als in het geheel van dit model.

Het zal niemand verbazen dat op deze centrale vraagstelling niet direct een eenduidig antwoord te geven. In de eerste plaats omdat 'de Rotterdammer' net zomin bestaat als 'het bestuursmodel' of 'de overheid' en het inschatten van maatschappelijk toegevoegde waarde altijd een zaak van interpretatie is. Maar ook omdat de centrale kernwaarden in zichzelf ambigu en multi-interpretabel zijn. Afhankelijk van de persoon en het perspectief zal de bovenstaande vraag dus anders worden beantwoord. Desalniettemin, hebben we op basis van het empirisch materiaal (zoals gepresenteerd in de hoofdstukken 3, 4 en 5) getracht deze diverse perspectieven te synthetiseren om zo tot scherpe reflecties te komen.

6.2 Gebiedscommissies: uitgangspunten en praktijk

De centrale focus van dit onderzoek was de invoering van het gebiedscommissie-bestel in 2014 (en daarmee de afschaffing van de deelgemeenten). Dit was de meest omvangrijke wijziging – naast bijv. de reorganisatie van het ambtelijk apparaat – in het model die moest leiden tot een 1) samenhangend bestuur met een 2) compacte vormgeving die het bestuur in staat stelde om 3) Rotterdammergericht te werken. Een belangrijke voorwaarde daarvoor was het organiseren van 4) lokale doorzettingsmacht. We zetten onze outcome-bevindingen of tegen deze vier uitgangspunten zoals die uiteen zijn gezet in de Beleidslijn Gebiedscommissies (Gemeente Rotterdam 2014).

¹¹⁹ Onder input wordt verstaan de structuur van het huidige bestuursmodel, het aantal en type gebiedscommissieleden, het aantal en type gebiedsambtenaren, etc. Onder processen verstaan we de gerichte activiteiten die het gebiedsgericht werken en lokale democratie bevorderen (zoals de taken en bevoegdheden van gebiedscommissies) en met output bedoelen we het aantal gebiedscommissies, het aantal gebiedsplannen, het aantal commissie-adviezen, het aantal toekenningen/afwijzingen van bewonersbudgetten, etc. Voor een uiteenzetting van deze methodologische opzet verwijzen we naar hoofdstuk 2.

6.2.1 Samenhangend bestuur

Als we de praktijk van de gebiedscommissies confronteren met het uitgangspunt van *samenhangend bestuur*, dan vallen twee zaken op. Er is inderdaad sprake van een méér samenhangend bestuur, omdat de gebiedscommissies (in tegenstelling tot de deelraden) nauwelijks eigenstandige bevoegdheden hebben, en er dus op veel terreinen sprake is van beleidsvoering vanuit 'de stad'. De reductie van taken van de deelgemeenten en deelraden heeft voor meer samenhang in het beleid gezorgd. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de eenduidige communicatie-uitingen in de gebieden. Maar ook in de hoeveelheid stedelijke programma's die aangestuurd worden vanuit 'de Coolsingel' (ruim 50 stuks) en de geringe mogelijkheden voor gebiedsgerichte implementatie in samenspraak met gebiedscommissies. De gebiedscommissies hebben niet meer de macht die zij in het verleden hadden om dit beleid te blokkeren of zelfstandig in te vullen, maar moeten hun capaciteiten aanspreken om invloed te hebben op dit beleid. Dat doen zij middels gekwalificeerde en ongekwalificeerde adviezen aan de gemeenteraad en het college. De respons op en doorwerking van deze adviezen is, zoals ook in hoofdstuk 4 en 5 aan de orde kwam, echter gering en ook de lobby van voorzitters in het Stadhuis is slechts in een aantal gevallen effectief. Dat is meteen ook de keerzijde van de manier waarop de samenhang in het bestuur is gerealiseerd: er is meer samenhang, doordat er een zeer beperkte rol van de gebiedscommissies is. Gebiedscommissieleden ervaren een grote afstand tot de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders (zie hiervoor ook pagina xx). De relatie heeft (volgens gebiedscommissieleden) nogal eens een hiërarchisch karakter, waarbij de samenhang vanuit het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad is opgelegd en wordt afgedwongen. Ook ervaren gebiedscommissieleden de samenwerking tussen de stedelijke clusters en gebiedscommissies als onvoldoende. De samenwerking tussen gebiedsorganisaties en gebiedscommissies verloopt daarentegen in de meeste gevallen positief en kan als samenhangend worden getypeerd (zie ook paragraaf 4.4).

Tegelijkertijd krijgt het Rotterdamse bestuursmodel nogal eens een andere invulling in de praktijk: de formele kenmerken van het model zijn overal hetzelfde, maar de invulling varieert nog wel. Zo zien we een aantal gebiedscommissies nog steeds de rol van 'gebiedsbestuur' spelen (paragraaf 4.3 en 4.5). Vanuit 'de stad' wordt dat niet zelden negatief geïdentificeerd, als 'mislukte depolitiserings' van de gebiedsvertegenwoordiging. Issues vanuit de gebieden worden nog steeds via partijpolitieke lijnen geagendeerd in de gemeenteraad, wat niet bijdraagt aan (het beeld van) een samenhangend bestuur. Gebiedscommissies zijn in dat opzicht nog steeds relevante politieke entiteiten. Hoewel dit elkaar in theorie niet uitsluit, wordt het bij verschillende onderdelen (vooral binnen de ambtelijke clusters) als niet samenhangend ervaren. De gebiedscommissies waren bedoeld als a-politieke gremia, maar dat is een illusie gebleken. Door raadsleden worden zij veelal als politiek orgaan gezien en ze worden in dat opzicht nog steeds ook als politiek benaderd. Raadsleden halen informatie op bij partijgenoten in de gebiedscommissies, geven soms zelfs stemadviezen inzake lokale kwesties en beschouwen de gebiedscommissies nog steeds als politieke kweekvijver. De commissies opereren zelf soms nog politiek, maar worden ook heel vaak politiek benaderd en als politiek aangesproken: dat versterkt elkaar. Deze latente aanwezigheid van het partijpolitieke botst met de expliciete doelstellingen van het stelsel. Gebiedsprioriteiten botsen soms met stedelijke prioriteiten en partijpolitieke prioriteiten botsen soms met gebiedsprioriteiten. Deze mechanismen ondermijnen de gezaghebbendheid van de gebiedscommissies, althans dat wordt meermaals aangegeven door respondenten. Tegelijkertijd, kan een gebiedscommissie door strategische partijpolitiek wel degelijk een gebiedsbelang binnenhalen.

Aan de andere kant zien we voorbeelden waarbij gebiedscommissieleden het beleid van de gemeente niet meer kunnen en willen uitleggen aan betrokken burgers (zie ook de casus Hoogvliet). Gebiedscommissieleden raken in deze situatie nogal eens gefrustreerd over hun onmacht en zoeken ten aanzien van de betreffende beleidspraktijk geen verbindingen meer met burgers. Burgers nemen op hun beurt de gebiedscommissie niet altijd meer serieus omdat zij inzien dat de commissies weinig in de melk te brokkelen hebben. Dus wat in theorie een samenhangend bestuur is, blijkt in de praktijk soms ook te leiden tot fragmentarisch bestuur, waarbij onderdelen van het bestuursmodel op basis van eigen verwachtingen en rolopvattingen acteren. Voor de burger ontstaat hierdoor – net als in de tijd van de deelgemeente – een veelkoppige overheid, een gefragmenteerd bestuur. Er is dus enerzijds meer samenhang, dankzij de veel sterkere centrale rol van 'de stad', maar anderzijds is er een gevarieerde praktijk van daar omheen bewegen vanuit de gebiedscommissies ontstaan die voor fragmentatie zorgt.

6.2.2 Compacte vormgeving

De gebiedscommissies en de ambtelijke ondersteuning daarvan, zijn compact vormgegeven. Zodanig compact, dat terecht de vraag gesteld kan worden of daarmee voldoende lokale doorzettingsmacht kan worden gegenereerd (zie ook 6.2.4): compact nadert hier de grens van 'te klein'. De oorzaak is niet zozeer het model zelf, maar de grote ambtelijke reorganisatie die tegelijkertijd met de overgang naar het bestuursmodel met gebiedscommissies plaatsvond. Deze leidde tot een uittocht vanuit de gebieden naar de clusters. De gebiedscommissies kregen te maken met compacte, maar vooral ook sterk krimpende gebiedsorganisaties. Deze situatie verliep, zoals in paragraaf 4.1 is weergegeven, in de beginperiode rommelig. De onduidelijkheid in de beginperiode belemmerde het functioneren van de gebiedscommissies en bemoeilijkte een goede start. Los daarvan wordt de ondersteuning van de gebiedsorganisatie aan de gebiedscommissies op dit moment als positief ervaren. De verhoudingen zijn inmiddels minder formeel en men kent elkaars rollen. Hierdoor ontstaan in de meeste gebieden productieve samenwerkingen (tussen gebiedscommissie en gebiedsorganisatie) die de verhoudingen in het bestuursmodel respecteren. Gebiedsdirecteuren kunnen in deze situaties daadkrachtig optreden naar de clusters en het lukt dan ook beter om tot een gebiedsgerichte invulling van beleid te komen. Een compacte gebiedsorganisatie betekent dat het belangrijker wordt voor commissies en organisatie om elkaar beter te vinden en gericht samen te werken.

Een ander aspect van de compacte vormgeving manifesteert zich in de verhouding tussen het voorzitterscollectief en de leden van de gebiedscommissies. Die verhouding wordt door de meeste respondenten als scheef ervaren: voorzitters hebben een grote en vaak onoverbrugbare voorsprong op leden. Gebiedscommissieleden hebben over het algemeen een informatieachterstand ten opzichte van de voorzitters. De vergoeding van voorzitters legitimeert hen om veel tijd te kunnen steken in het voorzitterschap, waardoor dit in een aantal gevallen evolueert in een vorm van dagelijks bestuur. Gebiedscommissieleden hebben een aanzienlijk lagere vergoeding waardoor zij veel minder tijd in het gebiedscommissiewerk kunnen (en willen) steken. Deze ongelijkheid belemmert soms het functioneren van de gebiedscommissie en voedt soms het wantrouwen richting het voorzitterscollectief. Dat wordt versterkt in situaties waar gebiedscommissies nog sterk (partij)politiek opereren.

Tot slot kan de vraag gesteld worden in hoeverre grotere Rotterdamse gebieden gebaat zijn bij een compacte vormgeving. Zo is het in een gebied als Prins Alexander uiterst lastig om enige mate van afspiegeling in de commissie te realiseren alsmede in te spelen op de belangen en noden uit het gebied. Hetzelfde geldt voor gebieden als Feijenoord en Delfshaven. Eenzelfde soort vraag kan gesteld worden voor de buitengebieden die een grote afstand tot de stad ervaren, zowel richting stedelijke clusters als de stedelijke politiek.

6.2.3 Rotterdammer gericht werken

Het is lastig om de kwaliteit van de gebiedscommissies ten aanzien van dit uitgangspunt te beoordelen. Respondenten hebben ook zeer uiteenlopende opvattingen over wat Rotterdammer gericht werken eigenlijk is. Een aantal zaken valt op. De verschillen tussen de gebieden zijn significant. In een aantal gebieden lukt het meer dan in het verleden om concrete participatietrajecten met burgers te starten. Dat brengt het beleid volgens hen dicht bij de burger, maakt het meer Rotterdammer gericht. In andere gebieden zien we meer restanten van de oude vergadercultuur zoals die in de deelgemeenten bestond, maar dan met toenemende frustraties over de ontoereikende bevoegdheden van de gebiedscommissies om invulling te kunnen geven aan concrete wensen in het gebied. Hier bestaat het gevoel dat de Rotterdammer uit beeld raakt, omdat het mechanisme om nabij te komen verzwakt is. Zo is er ten aanzien van dit uitgangspunt een grote diversiteit in rol- en taakopvatting bij gebiedscommissies.

Ondanks de verschillen in opvattingen over wat het uitgangspunt precies is, kunnen we wel constateren dat vrijwel alle respondenten vinden dat de gebiedscommissies veel minder dan gehoopt invulling geven aan dit uitgangspunt. Participatie komt onvoldoende uit de verf. Zo geven de meeste gebiedscommissies aan dat er in de adviezen richting gemeenteraad en het college vaak onvoldoende tijd is om een zorgvuldig participatietraject te voeren. Burgerparticipatie vindt daarnaast nog sterk op de klassieke manier plaats via informatieavonden en vergaderingen (zie ook paragraaf 4.4). Experimenten met nieuwe participatiemethoden vinden sporadisch plaats en slechts in een aantal gebieden (zie intermezzo democratische experimenten).

Hier speelt ook de geringe impact van de adviezen van de gebiedscommissies een belangrijke rol. We zien dat de gebiedscommissies zonder uitzondering erg actief zijn met adviezen, terwijl de relevantie ervan door de gebiedscommissies soms wordt betwist. Gebiedscommissieleden geven aan dat deze grote hoeveelheid adviezen leidt tot een vergadercultuur die veel tijd kost en weinig effect sorteert. Dat is tijd die niet meer benut kan worden om met de buurt in gesprek te gaan over belangrijke kwesties in het gebied. Het feit dat gebiedscommissieleden worden betaald per vergadering helpt niet mee deze cultuur te doorbreken. Het is dus de vraag of gebiedscommissieleden de goede dingen doen: ze besteden nu relatief veel tijd aan vergaderen om adviezen voor te bereiden, en relatief weinig tijd aan de wijk, buurt, of Rotterdammer. Die twee sluiten elkaar niet uit, maar liggen ook niet logisch in elkaars verlengde, zo blijkt.

Ook lijkt er relatief weinig synergie te zijn tussen de inspanningen vanuit de clusters om gebiedsgericht te werken en de activiteiten van de gebiedscommissies. Ook de clusters voeren participatietrajecten of nemen juist beslissingen zonder participatietrajecten. Hierdoor ervaren gebiedscommissies hun werk soms als mosterd na de maaltijd. Dit zien we terug in de casus van het Dakpark waarin nog een participatietraject 'voor de Bühne is opgevoerd' (aangezien het besluit voor de vestiging van McDonald's al was genomen). De afstemming tussen clusters en gebiedscommissies is nog onvoldoende en verschilt ook heel erg per cluster. Wel zien we binnen het ambtelijk apparaat meerdere initiatieven ontstaan die de afstemming willen bevorderen, zoals de pilot wijkgestuurd werken. Deze pilot heeft juist als doelstelling om clusters beter aan te laten sluiten op gebiedsplannen en wijkprioriteiten. Er wordt dus in zekere zin wel meer Rotterdammer gericht gewerkt, maar vanuit verschillende delen van de organisatie op verschillende manieren – en niet altijd op een manier die elkaar versterkt.

Een ander aspect in dit verband is de aanwezigheid van (partij)politiek in sommige gebiedscommissies. In deze gebieden lijkt de verdeling van voorzittersposten bijna op coalitievorming. Dit werkt door in de commissie. Ze zijn dan meer met interne kwesties bezig dan met het contact maken met de buitenwereld. In enkele gevallen leidt dit tot frictie en tot botsingen in de commissies zelf. In diverse andere gebiedscommissies speelt dit veel minder en fungeert het voorzitterscollectief als vooruitgeschoven post van de commissie. Men werkt daar meer als team, wat helpt om maximale slagkracht naar het Stadhuis te genereren. Meer partijpolitieke werkwijzen binnen de gebiedscommissie gaan ten koste van de gerichtheid op de Rotterdammer.

Kortom, we zien op dit uitgangspunt een grote variëteit tussen gebiedscommissies. Afhankelijk van hun rolopvatting, zien we dat sommige commissies heel veel tijd en energie steken in het bevorderen van burgerparticipatie (zoals in Delfshaven en Feijenoord) en het activeren van burgers om mee te denken over zaken die in de wijk spelen. Andere gebiedscommissies doen dat veel minder, of raken verstrikt in partijpolitieke strijd of een vergadercultuur. Dat lijkt niet zozeer een probleem van het model op zich, maar vooral op de invulling die er op plekken door betrokken aan gegeven wordt.

6.2.4 Lokale doorzettingsmacht

Dit laatste uitgangspunt lijkt het minst goed uit de verf te komen. Bovendien zien we veel verschillende percepties ten aanzien van deze lokale doorzettingsmacht. Zo interpreteren de gebiedscommissies dit over het algemeen zeer letterlijk: kunnen ze tegenover de stad het gelijk van het gebied halen, door zaken van de agenda af te krijgen, wijzigingen 'binnen te halen', of punten op de agenda te brengen. Deze letterlijke variant van doorzettingsmacht wordt slecht beoordeeld. Veel betrokkenen vinden dat deze lokale doorzettingsmacht sterk is afgenomen sinds de introductie van de gebiedscommissies. Op gebiedsniveau bestaan nauwelijks nog bevoegdheden en ambtelijk kan er weinig meer afgedwongen worden. Kwalificaties als "tandeloze tijger" worden in dit verband veelvuldig door respondenten gebruikt: de commissies zijn er wel, maar kunnen weinig.

Zo ervaren de gebiedscommissieleden de adviseringsstaak als erg vrijblijvend. Men voelt zich overvraagd en de relatie tussen de adviesvraag en de belangen van het gebied is vaak zwak. Adviseringsvragen vanuit het college worden soms als een bureaucratische verplichting ervaren. De responsiviteit op de adviezen is onvoldoende en veelal procesmatig van aard. Het college vraagt advies omdat het moet, en legt het vervolgens opzij omdat dat kan. Dan is alles procesmatig 'goed' gebeurd, maar is er weinig substantieels veranderd en gaat het uiteindelijk ten koste van de legitimiteit van het Stadsbestuur als geheel.

Tegelijkertijd leeft de historie van de deelgemeenten in een aantal gebieden nog steeds voort. Het is in dat opzicht de vraag of er werkelijk een nieuw model beleefd wordt door betrokkenen, of dat zij hun oude praktijk voortzetten in een nieuw en ander model – waarin die politieke praktijk veel minder goed uit de verf komt. De gebiedscommissies hebben veel minder bevoegdheden, maar het gedrag laat zich moeilijk veranderen. In veel gebiedscommissies zijn relatief veel mensen uit het ‘oude bestel’ blijven zitten (het gemiddelde is ≈50%). Gebiedscommissieleden vinden het soms lastig de nieuwe situatie te accepteren en voelen zich onvoldoende serieus genomen door andere onderdelen uit het bestuursmodel: zij zien niet zozeer een ‘nieuwe model’, maar vooral een ‘uitgekleed oud model’ (zie hiervoor ook de casus Hoogvliet in hoofdstuk 5).

Op centraal niveau zien we soms een totaal andere invulling van dit uitgangspunt. Programma Oost is een voorbeeld van doorzettingsmacht dat uitwerking heeft op het lokale niveau van Prins Alexander, maar niet zozeer vanuit het lokale gebied is gevormd en geïnitieerd. Het college heeft daarin namelijk een sturende en cruciale rol gespeeld (zie hoofdstuk 5). Dit voorbeeld maakt duidelijk dat het college en de gemeenteraad nu veel meer dan in het verleden de mogelijkheid hebben om beslissingen te nemen in de gebieden, en deze rol ook nemen. Collegeleden en diverse raadsleden oordelen daar positief over. Ongelijkheid tussen gebieden en tegenstrijdig beleid kan namelijk in grote mate worden voorkomen, doch selectief worden bevorderd via politieke lijnen. Deze centralistische maar gebiedsgerichte sturing wordt op dit niveau door weinigen negatief beoordeeld. Bedenkers van het nieuwe stelsel omschrijven deze overgang als het verdwijnen van de gebiedsmacht en de introductie van de *gebiedsinvloed*. Gebieden kunnen volgens hen nog steeds heel veel invloed hebben op het beleid zonder dat zij daarvoor de formele bevoegdheid hebben: ze moeten daarvoor alleen heel andere wegen bewandelen. Ze omschrijven de invloed van het ambtelijk apparaat op dit proces overigens als belemmerend: het apparaat zou steeds vaker het vacuüm opvullen dat door het verdwijnen van de deelraden is ontstaan. Hierdoor lukt het gebiedscommissies niet om hun nieuwe rol goed op te pakken. Dat kan overigens ook een signaal zijn van nog handelen vanuit het oude model. Er staat gebiedscommissies formeel gezien niets in de weg om bijvoorbeeld via de gebiedsorganisatie in contact te treden met de ambtelijke organisatie om het vacuüm op een gebiedsgerichte manier in te vullen.

6.2.5 Reflectie op uitgangspunten van het model

Wanneer we onze bevindingen koppelen aan de uitgangspunten van het bestuursmodel kunnen we stellen dat op ten minste een van de vier uitgangspunten écht terrein is gewonnen, te weten een compacte vormgeving. De clusters van de gemeente zijn echter gegroeid, aangezien de ambtenaren uit de deelgemeenten zijn herplaatst. De vraag is dan ook in hoeverre er op dit punt echt winst is behaald. Ook is het zo dat omdat de gebiedscommissies relatief gezien een meer externe focus hebben gekregen de bewoner uit het gebied meer centraal is komen te staan. Ten aanzien van het Rotterdammer gericht werken zijn kleine stappen gemaakt, de uitkomsten variëren per individuele gebiedscommissie: sommige gebieden hebben de mogelijkheden van het nieuwe model beter opgepakt dan anderen. Sommigen benaderen de oorspronkelijke opzet van het nieuwe model, anderen werken nog op de oude manier in een nieuw – en daarvoor veel minder geschikt – model. Het eerste is effectiever dan het tweede, maar dat heeft zich nog niet direct in veranderend gedrag vertaald: sommige gebieden volharden in ‘oud gedrag’ dat niet goed in het nieuwe model past en beperkt effectief is.

Op twee van de uitgangspunten is ons oordeel dan ook kritischer, te weten een samenhangender bestuur en lokale doorzettingsmacht. Zo is er een toegenomen conflict en kloof waar te nemen tussen ‘de stad’ en ‘het gebied’ wat leidt tot een vorm van concurrentie. Ook tussen gebiedscommissies en ambtenaren heerst in een aantal gebieden nog een flink wantrouwen (zie hiervoor ook de casus Hoogvliet). Tevens ervaart men dat de inkrimping van de bevoegdheden en het mandaat van het lokale bestuur leidt tot geringere invloed op het stedelijk beleid en een beperkte lokale doorzettingsmacht. Daar staat wel tegenover dat er op het uitgangspunt van samenhangend bestuur in zekere zin wel winst geboekt is: immers, de grotere rol van de centrale stad maakt dat er minder ruimte is voor tegenstrijdige geluiden. Dat heeft voor samenhang gezorgd, hoewel niet helemaal helder is of dat de bedoelde samenhang is.

6.3 Het Rotterdamse bestuursmodel: toetsing aan de vijf kernwaarden

Vervolgens is natuurlijk de vraag in hoeverre en op welke wijze het nieuwe bestuursmodel aan de realisatie van deze kernwaarden bijdraagt. Wat is de impact van de modelwijziging? De beantwoording van deze vraag vergt een synthese van een rijke set aan data en inzichten die tijdens deze evaluatie zijn vergaard. Dat is niet eenvoudig. Maar we proberen – juist door op zoek te gaan naar de gemene deler daarin – te abstraheren van de vele perceptieverschillen die we zijn tegengekomen.

Kernwaarde	Kwaliteit bestuursmodel
Bestuur dicht bij de burger	Gebiedscommissies hebben een meer extern gerichte focus op de gebieden dan de voormalig deelraden. Ook de gemeenteraad heeft meer voeding vanuit de gebieden. Echter, de mogelijkheid om op gebiedsniveau meer impact te hebben, dan wel van het ‘gebiedsperspectief’ invloed uit te oefenen op stedelijk beleid is afgenomen. Het stedelijk beleid is in sommige gevallen nu meer dan eerst gebiedsgericht – maar dan zonder directe rol van de gebiedscommissies. Daarmee is het bestuur door de invoering van het nieuwe bestuursmodel per saldo niet dichter bij de burger gekomen. Ook lijkt er een verschil te bestaan tussen het ‘bestuur’ in termen van invloed in beleidsontwikkeling en besluitvorming en bestuur in termen van opbrengsten en lokale praktijk. Een programma vanuit het concern, gericht op de stad, kan voor het gebied veel meerwaarde bieden, zonder dat er veel nabijheid van het bestuur in democratische zin is of was. De vraag is dus steeds wat of welk soort bestuur bedoeld wordt: vertegenwoordigend of producerend/leverend bestuur?
Democratische legitimatie	De democratische legitimiteit in engere zin is door het nieuwe bestuursmodel niet verslechterd of verbeterd. Het blijft een bepaald type bewoner die geïnteresseerd zijn in het openbaar bestuur. Wel creëert het nieuwe bestuursmodel een grote mate van selectiviteit en dat komt de integriteit en legitimiteit niet ten goede. In theorie vergroot het de kans op cliëntelisme en nepotisme, vooral in de gevallen waar leden uit de gebiedscommissie subsidie voor hun eigen bewonersinitiatief moeten toekennen/afwijzen.
Recht doen aan diversiteit	In toenemende mate wordt het gebied maatgevend voor beleidskeuzen en de uitvoering ervan. Tegelijkertijd is er duidelijk sprake van een neiging tot centralisme, maar wordt dit wel gekoppeld aan de notie van variëteit dan wel maatwerk. Dit leidt in sommige gevallen tot een centraal-gevarieerd bestuur met stedelijke programma’s die een gebiedsgerichte implementatie kennen en wethouders en burgemeester die direct naar de gebieden gaan. Dit gebeurt buiten de gebiedsorganisatie/commissie om, maar is daarmee niet meteen ‘niet gebiedsgericht’. Diversiteit is wel degelijk meer op de stedelijke agenda komen te staan.
Participatie	Gebiedscommissies laten diverse participatietrajecten zien bij het tot stand brengen van adviezen. Tevens lukt het enkele gebiedscommissies en gebiedsorganisaties om bewoners te mobiliseren. Dit zijn echter nog uitzonderingen op de regel. Tevens beperkt participatie zich niet tot ‘trajecten’ en gaat het er ook om dat bewoners meer gehoord worden binnen beleid en dat er ruimte is om initiatieven te ontplooiën. Binnen het huidige bestuurlijke model zijn hier allemaal pogingen toe gedaan, maar het is moeilijk daar de effectiviteit van te meten.
Effectief en efficiënt	De afslanking van de gebiedsorganisaties is met succes geïmplementeerd. Wel wordt de vraag gesteld of de organisatie daarmee voldoende in staat is om de ambitie van gebiedsgericht en bottom-up werken waar te maken. Daarnaast wordt er veel bestuurlijke en ambtelijke energie vermorst doordat de verschillende delen van het bestuursmodel elkaar regelmatig in de weg lopen en niet weten te vinden.

Tabel 19. Kwaliteit van het bestuursmodel gekoppeld aan de kernwaarden

In de onderstaande tekst lichten we deze kwalificaties nader toe.

6.3.1 Bestuur dicht bij de burger

Het draait hier om het organiseren van burgers nabij bestuur. Hierbij zijn de noties van laagdrempeligheid, vindbaarheid en benaderbaarheid van belang. Het gaat om het luisteren naar de noden, wensen en zorgen van burgers, en het doorgeven daarvan aan diegenen die daar iets mee moet of kan.

Op basis van alle informatie kan worden geconstateerd dat het nieuwe bestuursmodel er niet toe heeft bijgedragen dat het bestuur dicht bij de burger is komen te staan. Een aantal aspecten is daarbij van belang. Allereerst is er sprake van verkeerde verwachtingen omtrent de slagkracht van de gebiedscommissies. Dat leidt geregeld tot teleurstellingen bij de burger. Tegelijkertijd zijn er goede voorbeelden van commissies die daadwerkelijk op basis van wat zij weten wat er in hun gebied leeft, effectief schakelen tussen hun gebied en de Coolsingel en zaken op de agenda zetten of onvrede uit het gebied kanaliseren en omzetten in actie (zoals in de gebieden Centrum, Pernis, Delfshaven).

Met het gebiedsgericht werken en wijkgestuurd werken zien we wel dat er ambtelijk veel meer aandacht komt voor het sturen van de uitvoering van beleid op basis van gebiedsurgenties. Dat leidt in potentie tot beleid dat dicht bij de burger tot stand komt en wordt uitgevoerd. In de praktijk is het vooralsnog onduidelijk of de burger dat ook zo ervaart. Dat heeft ook alles te maken met het feit dat het gebiedsgericht werken in Rotterdam vooral geïnterpreteerd wordt als het implementeren van stedelijke beleidsprioriteiten, rekening houdend met lokale omstandigheden. Een meer bottom-up interpretatie (waarbij gebiedsgericht werken veel meer gericht is op het formuleren en uitvoeren van beleid op basis van gebiedsurgenties), zou in potentie het bestuur dicht bij de burger kunnen brengen, omdat dit een gerichte dialoog vraagt over wat er in een wijk of gebied aan noden, opgaven en kansen zijn.

6.3.2 Democratische legitimatie

Met de keuze voor rechtstreeks verkozen gebiedscommissies heeft de stad willen onderstrepen dat het belangrijk is dat de gebiedscommissies zelf democratisch gelegitimeerd zijn en ook als democratisch gelegitimeerd orgaan kunnen opereren. Dat motiveert hun rol als spreekbuis en scheidsrechter. Tegelijkertijd zien we dat deze rechtstreekse verkiezing ook nadelen kent. Een belangrijk nadeel is het politieke lijstenstelsel wat gehanteerd is, waardoor het debat in een aantal gebiedscommissies gemakkelijk politiseert. Een ander nadeel is de verwachtingen die geschapen worden door rechtstreekse verkiezingen: mensen verwachten van personen die zij hebben gekozen een bepaalde inzet 'terug'. Als die niet waargemaakt kan worden – doordat de bijbehorende bevoegdheden niet aanwezig zijn – leidt dat tot teleurstellingen (zie hiervoor ook de casus Hoogvliet).

Het is belangrijk erop te wijzen dat het een bepaald type mensen en personen is dat geïnteresseerd is in het deelnemen aan het openbaar bestuur: mensen die zich druk maken om het collectief, zorgen maken over bepaalde ontwikkelingen in de samenleving of zich willen inzetten voor maatschappelijke verbetering. Dat is veelal een selectieve groep mensen met de wil en het vermogen tot inzet voor het collectief. Voor het gros van de burgers lijkt vooral de wens te gelden dat de stad goed georganiseerd moet worden, de voorzieningen op peil moeten zijn en ze verder niet teveel lastig gevallen willen worden in hun dagelijks leven. Democratische legitimiteit is voor deze groep vooral *outputlegitimiteit*: als de stad haar zaakjes goed op orde heeft, dan is het goed. De tevredenheid van de burger inzake het *probleemoplossend vermogen* van de stad als geheel, scoort een krappe voldoende (zie paragraaf 4.4).

Tegelijkertijd zien we dat burgers de democratische legitimiteit van een overheid vooral ook aflezen aan de mate waarin die overheid in staat is om rondom incidenten hen op een bevredigde wijze te betrekken bij afwegingen. Dat betekent dus dat deze overheid veerkrachtig in moet kunnen spelen op een plotselinge behoefte om zich ergens mee te mogen bemoeien. De moeizame omgang rondom incidenten, roepen vragen op of dit improvisatievermogen voldoende is ontwikkeld. Bovendien creëert het nieuwe bestuursmodel een grote mate van selectiviteit en dat komt volgens vrijwel alle respondenten de integriteit en legitimiteit van het bestuur niet altijd ten goede. In theorie vergroot het de kans op cliëntelisme en nepotisme, vooral in de gevallen waar leden uit de gebiedscommissie subsidie voor hun eigen bewonersinitiatief moeten toekennen/afwijzen. Concluderend kunnen we stellen dat de democratische legitimiteit in het hernieuwde bestuursmodel in engere zin niet aantoonbaar verslechterd of verbeterd is.

6.3.3 Recht doen aan diversiteit

Rotterdam is een grote stad. De variëteit in gebieden is enorm. De afstand tussen centrumgebieden en buitengebieden is groot. Daarom achten velen het van belang om op een lager schaalniveau dan de stad een vehikel te hebben om wensen te inventariseren, participatie aan te jagen, invulling te geven aan lokale identiteit en te adviseren over stedelijk beleid. De gebiedscommissies voorzien daar voor een deel in. Doordat gebiedscommissies op een verschillende manier invulling geven aan hun taken en rollen, zien we lokale diversiteit ontstaan. Het gaat echter te ver om daarmee te concluderen dat het model van de gebiedscommissies voldoende recht doet aan diversiteit. Er lijkt juist sprake te zijn van een sterke hang naar centralisme, die regelmatig botst met de wens uit de gebieden om zich te mogen onderscheiden (ook al sluit centralisme diversiteit zeker niet uit).

Er is een groeiende consensus dat het belangrijk is om beleidsambities zodanig te formuleren en uit te voeren dat ze aansluiten bij en voortbouwen op de kenmerken van buurt en wijk en aansluiten bij de opgaven die daar worden gevoeld. Als ogen en oren in de gebieden, zijn gebiedscommissies in potentie een belangrijke schakel in het gebiedsgericht werken. Anderzijds zien we dat er ambtelijk veel inzet wordt gepleegd om het gebiedsgericht werken onder de knie te krijgen. Naast een pilot wijkgestuurd werken vindt nog weinig kruisbestuiving plaats tussen deze twee bewegingen. Hoewel er krachtige complementariteit mogelijk is, lijken beide bewegingen zich nagenoeg los van elkaar te ontwikkelen. De makelaarsrol van de gebiedscommissies wordt in het gebiedsgericht werken nauwelijks benut.

6.3.4 Participatie van Rotterdammers bij beleidsvorming en -uitvoering

De gebiedscommissies laten een wisselend beeld zien als het gaat om de kwaliteit van participatie. Sommige commissies slagen er overduidelijk niet in om hun gebied te betrekken bij hun werkzaamheden. Andere commissies experimenteren – zij het soms aarzelend – met creatieve werkvormen om mensen te betrekken bij adviezen en de gebiedsplannen. Tevens lukt het enkele gebiedscommissies en gebiedsorganisaties om bewoners te mobiliseren. De vraag is ook wat gewenste participatie is, aangezien meerdere respondenten kritisch zijn op de participatie uit bijvoorbeeld Hoogvliet en IJsselmonde. Het mobiliseren van bewoners is ongewenst zodra het indruist tegen stedelijke belangen en prioriteiten. Dan wordt participatie ‘actievoeren’. Het mobiliseren van bewoners wordt overigens meerdere malen geoutsourcet naar de gebiedsorganisatie, die hier meer tijd voor hebben en in sommige gevallen ook meer affiniteit. Gebiedscommissies krijgen vervolgens een controletaak en kijken of participatietrajecten naar wens verlopen (bijv. dat diversiteit aan mensen worden betrokken). Of dit alles een verbetering is ten opzichte van de deelgemeentetijd is lastig in te schatten. Zowel gebiedsorganisaties als gebiedscommissies klaagden over een verlies aan lokale netwerken, historische kennis en kunde sinds de invoering van het nieuwe model in 2014. Het blijft onduidelijk of zij deze achterstand inmiddels hebben ingelopen.

Op stedelijk niveau zien we dat er vanuit de clusters ook sporadisch aan participatieve beleidsvorming wordt gedaan, al zijn de voorbeelden schaars. De cases van het Dakpark en Huizen van de Wijk laat zien dat bewonersparticipatie niet hoog op de agenda staat bij de dienst Stadsontwikkeling en Maatschappelijke Ontwikkeling. Overigens wordt opgemerkt dat de agenda bij stedelijke participatietrajecten veelal al vooraf bepaald is en dat de ruimte voor inspraak en beleidsbeïnvloeding zeer krap of zelfs absent is. In mindere mate is dat het geval bij democratische experimenten van het college, zoals de Burgerjury, Right to Challenge, CityLab010 en het gebiedsreferendum (zie het intermezzo democratische experimenten). Echter, van concrete invloed is volgens de respondenten nog weinig sprake, aangezien ze slechts beperkt voet aan de grond en/of een praktische toepassing krijgen. Het valt te bezien in hoeverre de experimenten een papieren exercitie blijven. Een uitzondering daarop is het experiment Mooi Mooier Middelland, dat wel degelijk is gestart in Delfshaven en waar cocreatieve planvorming en participatief begroten plaatsvinden. Hier wordt echter wel duidelijk dat dit geen uitgewerkte methodiek betreft en grotendeels wordt uitgevoerd door ambtenaren van de gebiedsorganisatie en de clusters. De gebiedscommissie beziet zichzelf hier als ‘hoeder van het proces’. Het strekt tot de aanbeveling om niet alleen te experimenteren met innovatieve vormen van participatie, maar hier ook systematisch van te leren en deze te verankeren. Wat is ieders rol in deze experimenten? Wat is de functie van de gebiedscommissie in dit type experimenten? Waar moeten de experimenten een uitweg op bieden? (Hoe) kunnen nieuwe vormen van participatie ingebed worden binnen bestaande institutionele condities? Dit zijn vooral te adresseren vragen in de toekomst die gekoppeld kunnen worden aan een reflexieve en lerende onderzoeksagenda.

6.3.5 Efficiënte en effectieve overheid

Het is lastig om uitspraken te doen over de vraag in hoeverre het Rotterdamse bestuursmodel bijdraagt aan een effectieve en doelmatige overheid. Niet in de laatste plaats omdat efficiëntie en effectiviteit een problematische relatie tot elkaar hebben, zo wordt democratisch handelen vaak als inefficiënt gezien, terwijl centralistisch beleid juist als efficiënt wordt gezien. We constateren dat het weghalen van een aantal taken met bijbehorende ondersteuning bij de gebieden, het een stuk lastiger heeft gemaakt om adequaat in te spelen op incidenten uit de gebieden en wijken. Effectief oplossend vermogen vereist dat iets eerst bij de clusters wordt geagendeerd en daar wordt opgepakt. De interactie tussen gebieden en clusters kan in veel gebieden een stuk doelmatiger, minder stroperig. Het gaat dan om het snel en doeltreffend inspelen op lokale urgenties, zonder dat er eerst allerlei afstemming nodig is om te kijken of 'iets wel kan'. Ook gaat het hier om het centraal stellen van maatschappelijke waarden en opbrengsten in de Rotterdammers in de gebieden.

Meer in het algemeen zijn er mogelijkheden om te komen tot ketenoptimalisatie als het gaat om de ambtelijke organisatie naar de gebieden toe. De matig tot slecht ontwikkelde interfaces tussen de verschillende schakels in die keten (gebiedscommissie, geledingen van de gebiedsorganisatie, gebiedsaccounthouders en clusters) zorgen ervoor dat er veel energie nodig is om zaken gedaan te krijgen en dat soms ook zaken dubbel gebeuren. Dit komt de doelmatigheid, maar ook de doeltreffendheid niet ten goede.

De vrijblijvendheid die in het huidige bestuursmodel aanwezig is, leidt ook tot verspilde energie. De geringe doorwerking van adviezen, de informele lobby die nodig is om dingen gedaan te krijgen en de bestuurlijke zoektochten die nodig zijn om zaken op de goede manier te escaleren, zijn uitingen van een systeem waarin veel gebeurt maar niet altijd met zichtbaar resultaat. En dit komt juist doordat er zo weinig formeel vastligt waardoor onduidelijk is hoe men de ruimte in het model kan benutten.

6.4 Het geheel: meer dan de som der delen?

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat meerdere aspecten van het gebiedscommissiebestel niet goed uit de verf komen. Dit gaat niet alleen om plat het functioneren van de gebiedscommissies, maar ook om de manier waarop de andere componenten van het Rotterdamse bestuursmodel werken en met elkaar omgaan.

In het Rotterdamse bestuursmodel is het geheel idealiter sterker dan de som der delen. Maar dan moeten niet alleen de delen goed functioneren, er moet ook een sterke samenwerking zijn. In de huidige situatie zien we dat deze complementariteit ontbreekt, omdat de delen van het bestuursmodel toch vooral vanuit een competitie- en concurrentie gedachte naar elkaar kijken. Ondanks de vele goede voorbeelden van vruchtbare samenwerking zien we die competitie nagenoeg overal in een verschillende intensiteit. Tussen clusters en gebiedsorganisaties. Tussen gebiedscommissies en gemeentebestuur. Tussen gebiedsdirecteuren en voorzitters. En zelfs tussen gebiedscommissieleden en voorzitters. Het model is nog zeker geen samenwerkingsmodel, 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 door het optreden in concrete casuïstiek. Dat is deels een gevolg van het feit dat het model nog jong is en zich nog aan het zetten is, het is nog niet gestold. Het is ook een gevolg van het feit dat een deel van de betrokkenen in het nieuwe model – al dan niet bedoeld – nog handelt volgens de logica van het oude model. Het is ook een gevolg van enkele ingebouwde mechanismen in het nieuwe model: namelijk een duidelijke scheefte in de krachtsverhoudingen, waarin de gebieden een kleine rol tegenover een groot stedelijk apparaat vervullen.

Daarom lijkt het ons nuttig om in het licht van het bovenstaande te reflecteren op de vraag op welke wijze het bestuursmodel nu functioneert, zowel wanneer we kijken naar de samenstellende delen als naar het model als geheel. Van daaruit reflecteren we in paragraaf 6.4 op de vraag in hoeverre het bestuursmodel nu bijdraagt aan de vijf Rotterdamse kernwaarden.

Voor alle delen van het bestuurlijk model schetsen we de toestand waarin we het hebben aangetroffen en trachten we de relaties en afhankelijkheden tussen de verschillende onderdelen te duiden.

6.4.1 Gebiedscommissies

In hoofdstuk vier hebben we gesteld dat de gebiedscommissies een zestal functionaliteiten heeft die zij koppelen aan een bepaalde rol en houding. Naar gelang de gebiedsprioriteiten en de thema's die op het spel staan binnen de interactie tussen de stad en het gebied wordt invulling gegeven aan het brede pallet aan rollen, houdingen en functies. Tevens hebben in hoofdstuk 5 gezien dat de invulling van deze elementen ook afhankelijk is van de lokale context en historie van de verschillende gebieden. In onderstaande tabel wordt een waardering gegeven aan de zes functionaliteiten op basis van het empirisch materiaal.

Functionaliteit	Waardering
Aanjager (mobiliserend)	Het aanjagen van initiatieven op buurt- en wijkniveau komt nog niet of onvoldoende uit de verf in de meeste gebiedscommissies. Slechts enkele gebiedscommissies jagen participatie actief aan, terwijl de meeste participatie meer passief faciliteren door subsidies te honoreren. De introductie van de gebiedscommissies gaf wel een positieve stimulans aan deze functie.
Adviseur (adviserend)	Gebiedscommissies leveren – in hun eigen ogen – veel adviezen met relatief weinig impact. Dit is vooral zichtbaar bij de gevraagde adviezen vanuit het college. De adviseringstaak kost gebiedscommissies enorm veel tijd. Het instrument van ongevraagde adviezen lijkt meer weerklank te vinden binnen het stedelijke bestuur. Desalniettemin lukt het gebiedscommissies middels hun adviseringstaak onvoldoende invloed te hebben op het stedelijk beleid.
Spreekbuis (agenderend)	Gebiedscommissies trachten de oren en ogen van het gebied te zijn middels visitaties, het organiseren van bewonersbijeenkomsten, e.d. Veel burgers weten de gebiedscommissie nog niet te vinden. In wisselende mate weten zij geluiden uit het gebied te vertalen in een spreekbuisfunctie, maar men ervaart dat dit weinig weerklank krijgt. Bovendien worden gebiedscommissies ingezet om stedelijk beleid te verdedigen of toe te lichten naar bewoners in plaats van andersom. Ze worden op deze manier een spreekbuis van de stad naar het gebied (in plaats van andersom). In de praktijk blijkt deze functie vooral een aangelegenheid van het voorzitterscollectief. Concluderend kan gesteld worden dat deze functie nog erg weinig invulling krijgt in het huidige model.
Makelaar (verbindend)	Het matchen van beleidsambities en gebiedsurgenties komt onvoldoende uit de verf. Slechts in enkele gebiedscommissies streeft men een samenwerkingsvorm na die verbindend werkt. In de meeste gevallen verlopen verbindingen met andere onderdelen uit het bestuursmodel stroef. De verbinding met het gebied wordt wel versterkt vanwege de meer externe focus van gebiedscommissies (ceremoniële rol, visitaties, bewonersbijeenkomsten, etc.). Ook de gebiedsplannen spelen hierin een belangrijke rol. De mate waarin deze intermediair zijn verschilt per gebied. Gebiedscommissieleden ervaren daarnaast soms concurrentie in hun werkzaamheden door medewerkers in de clusters.
Waakhond (escalierend)	Er zijn voorbeelden van escalatie naar het stedelijk niveau, zowel naar het college als naar de gemeenteraad (zie hiervoor ook de casus Dakpark). Ook gebruiken enkele commissies de media als manier om zaken te escaleren. De effectiviteit daarvan is sterk afhankelijk van de persoonlijke kwaliteiten van leden van gebiedscommissies, hun netwerk en hun rolinvulling. De opgestelde escalatieladder wordt niet consequent gebruikt en door de afzonderlijke onderdelen van het bestuursmodel ongelijkwaardig gewaardeerd. Dat maakt het onzeker in hoeverre escalatie slaagt.
Scheidsrechter (bemiddelend)	Omdat de gebiedscommissies een relatief kleine rol vervullen, spelen ze deze rol niet vaak. Keuzes worden immers door de stad gemaakt. Als ze deze rol wel moeten spelen, is het – zeker in het geval van omstreden issues - (vanwege interne politisering en een geringe externe legitimiteit) lastig om tot gezaghebbende uitkomsten te komen. Denk aan IJsselmonde (Beverwaard). Gebiedscommissies zijn onvoldoende in staat scheidsrechter te spelen in het gebied. De vraag is ook in hoeverre dit wenselijk is in het nieuwe model.

Tabel 20. Waardering van de functionaliteiten

Op basis van hoofdstuk 3 kunnen we constateren dat de verantwoordelijkheden die gebiedscommissies hebben gering zijn. De bovenstaande tabel laat echter een breed pallet zien van de verschillende type invloed die gebiedscommissies kunnen hebben. Echter, op basis van onze bevindingen in hoofdstuk 4 en 5 kunnen we niet anders dan constateren dat de verantwoordelijkheden die gebiedscommissies hebben wel erg klein zijn. De verwachtingen van deze gebiedscommissies zijn echter groot, waarschijnlijk te groot. Op basis van de huidige verordening zijn zij onvoldoende in staat een volwaardige speler te worden in het bestuursmodel en derhalve

onvoldoende in staat de complementariteit te vergroten. Of zoals enkele respondenten ook aangeven: “we gaan overall en nergens over”. Of een gebiedscommissie een vuist kan maken vanuit het gebied richting het stadsbestuur is doorgaans afhankelijk van persoonlijke competenties van de gebiedsvoorzitter en/of het voorzitterscollectief. Echter, de rol en houding van de voorzitters en gebiedscommissie in haar geheel spelen ook een cruciale rol. Het lukt alleen om een vuist te maken wanneer men dit vanuit een constructieve houding insteekt jegens de andere onderdelen van het bestuursmodel. De gebiedscommissies zijn er wel, maar kunnen weinig. Toegevoegde waarde in een bestuurlijk model is ook geen zaak van ‘alle beetjes helpen’, of ‘het is toch al mooi meegenomen als je een beetje toegevoegde waarde hebt’. Commissies worden beoordeeld en beproefd op hun vermogen om in concrete gevallen en zichtbare cases verschil te maken. Als dat niet of maar een heel klein beetje lukt dan verliezen ze snel positie. Tegenover hun ‘counterparts’ in het bestuurlijk model, maar ook bij burgers. Die zoeken dan wel andere wegen om hun belang of idee in te brengen. Dat nodigt uit tot reflectie op het model van ‘van alles een beetje en nergens heel veel’. Die beetjes tellen niet op tot iets substantieels, maar kunnen ook verwateren tot niets. Dat laatste zien we in een aantal gebieden terug. In andere gebieden is het anders. Daar lukt het beter om ‘het beetje’ verantwoordelijkheid en bevoegdheid goed in te vullen. Maar zoals we in hoofdstuk 5 hebben gezien blijft de impact van de gebiedscommissies in het huidige model afhankelijk van de *goodwill* van andere bestuursonderdelen.

Veel van de werking en effectiviteit van de gebiedscommissies – het vermogen om van het beetje verantwoordelijkheid iets substantieels te maken en meerwaarde voor het gebied te hebben – hangt vooral af van de persoonlijke dynamiek en (dus ook van) bezetting. Er kan minder worden teruggevallen op structuur en procedures. Het model is veel meer afhankelijk geworden van individuele vermogens van betrokkenen om er iets functionerend van te maken. Dit maakt enerzijds maatwerk mogelijk maar leidt in de praktijk ook tot een ervaren onvoorspelbaarheid, onvoldoende transparantie en, in sommige gevallen, willekeur. Het hangt sterk af van de samenstelling van de gebiedscommissie en hoe de verhoudingen daarbinnen zijn vormgegeven. Is er een gebiedscommissie met goede lijntjes naar het stadhuis, dan is relatief veel te bereiken. Zijn die lijntjes er niet, dan zijn gebiedscommissies soms roepende in de woestijn. Dat zet vraagtekens bij de competenties waaraan een gebiedscommissielid moet voldoen. Het vertegenwoordigen van de wijk is niet voldoende om wat te bereiken: ook een zeker intern gericht vermogen is van cruciaal belang. Strategisch vermogen, een divers bestuurlijke en ambtelijk netwerk en politiek vernuft bepalen of vanuit een gebied specifieke prioriteiten doorwerking krijgen in gemeentelijk beleid. Bestuurlijke netwerkers kunnen het verschil maken, terwijl een van de ambities van het nieuwe model toch ook was dat ‘de bakker en slager op de hoek van de straat’ een plek zou kunnen krijgen in de gebiedscommissie. In theorie is dat ook mogelijk. De ‘oren en ogen’-functie van de gebiedscommissie leidt slechts in weinig gevallen tot een vertaling van gebiedsprioriteiten in stedelijk beleid. Daarmee wordt de kloof tussen de Rotterdamse burger en bestuurlijke besluitvorming op de Coolasingel niet kleiner, maar eerder vergroot. Althans, de commissies spelen in het dichteren van die kloof over het geheel genomen een kleinere rol: dat kan wel gecompenseerd worden in een meer gebiedsgerichte houding van de centrale stad zelf.

6.4.2 Gebiedsorganisatie

De gebiedsorganisaties zijn anno 2016 erg compact vormgegeven en bestaan uit gebiedsnetwerkers, gebiedsmanagers en de gebiedsdirecteur. Gebiedscommissies vinden dat zij goed worden ondersteund in hun werkzaamheden. In sommige gebieden waren de verhoudingen tussen de gebiedsorganisatie en gebiedscommissieleden erg formeel. Dat droeg niet bij aan een goede samenwerking, maar werd noodzakelijk geacht om de cultuur vanuit de deelgemeenten te veranderen. In de praktijk leidde dat tot een versterkt gevoel van onmacht. De gebieden met meer pragmatische werkafspraken tussen gebiedsorganisatie en gebiedscommissies opereren effectiever, zo lijkt het.

Minder positief zijn de gebiedscommissieleden over de relatie met de clusters. En juist op dat punt is de gebiedsorganisatie cruciaal. Zo kan de gebiedsdirecteur dwingend acteren in de clusters. Toch zien we dit in de praktijk nog te weinig doorwerking krijgen. Dat heeft ook te maken met de grote hoeveelheid stedelijke programma’s. Het is moeilijk voor gebieden om te opereren te midden van de stedelijke plannenmakerij. Een sterkere positie van de gebiedsorganisaties ten opzichte van de clusters kan bijdragen aan beter gebiedsgericht werken. De positie van de gebiedsdirecteur is daarbinnen cruciaal. De gebiedsnetwerkers blijken in de praktijk de oren en ogen van de wijk. Hier ontstaat een vertroebeling en dubbeling van functies tussen de gebiedsorganisatie

en gebiedscommissieleden. Sommige ambtenaren uit de gebiedsorganisatie zijn van mening dat zij de gebiedscommissie niet nodig hebben om gebiedsgericht te werken (zie hoofdstuk 4). Deze dubbeling in taakstelling die aanleiding geeft tot competitie tussen organen zien we op een aantal andere vlakken ook terug, zoals bij het opstellen van de gebiedsplannen. Maar ook zien we dat voltrekken op bestuurlijke vlakken als gebiedsvertegenwoordiging en belangenbehartiging: zowel een gebiedsdirecteur als een gebiedsvoorzitter noemt zich de ‘burgemeester van het gebied’. Tevens hebben meerdere respondenten aangegeven dat zij situaties hebben meegemaakt waarin een gebiedsdirecteur (een deel van) een commissievergadering voorzat. Hiermee krijgt de ambtenarij ook een bestuurlijke insteek die oorspronkelijk niet bedacht was en mogelijk ook niet gewenst is. Dit alles heeft te maken met de ruimte in het huidige bestuursmodel en de onduidelijke rol- en taakopvattingen van beide type actoren. Reflectie op en transparantie van elkaars rollen, taken en verantwoordelijkheden is wenselijk. Dat is overigens niet hetzelfde als dat het ambtelijke en bestuurlijke domein per se uit elkaar gehaald moeten worden: overlap kan leiden tot concurrentie, maar ook tot meerwaarde en samenwerking. De kwestie die wij hier agenderen is dat gebiedscommissies waarschijnlijk effectiever opereren als er een minder formele afbakening is van wat ambtenaren en de commissieleden of zelfs voorzitters doen. Dat ze écht samen optrekken en elkaar versterken. Tegelijkertijd is dat niet exact de bedoeling van het model en roept het vragen op. Dat is volgens ons een belangrijk thema voor reflectie.

6.4.3 College Burgemeester & Wethouders

Het college van Burgemeester en Wethouders staat op een afstand van de gebiedscommissies, maar ziet daarin zelf geen grote bezwaren. De burgemeester geeft zelfstandig invulling aan gebiedsgericht werken en is kritisch op de rol die gebiedscommissies daarbinnen spelen. Wethouders geven aan dat het bijna onmogelijk is om bestuurlijk de relatie intensief vorm te geven. De wethouder gebieden gaat regelmatig op bezoek in de gebieden. Tegelijkertijd is de tijdsdruk bij het college aanzienlijk, wat ten koste gaat van de aandacht voor de gebieden: er is goede wil, maar praktisch blijkt het heel moeilijk.

Andersom klagen gebiedscommissies over de geringe terugkoppeling op adviezen die door het college zelf zijn opgevraagd (zie hiervoor ook het Rekenkamerrapport ‘Inspraak zonder uitspraak’). Zij zien weinig impact op het stedelijk beleid in relatie tot de gebiedsbelangen. Men ervaart de afstand als vrij groot en gebiedscommissies vinden het lastig om aan tafel te komen bij het college voor gebied specifieke aangelegenheden. Tevens is een zeker opportunisme waar te nemen bij het college als het gaat om het realiseren van verkiezingsbeloftes in specifieke gebieden, alsmede het opdringen van partijpolitieke richtlijnen voor de gebiedscommissies (bijv. bij het toekennen/afwijzen van subsidies). Enerzijds is het college kritisch op partijpolitieke standpunten vanuit de gebiedscommissies, maar tegelijkertijd voedt zij deze ook weer vanuit hun relaties met de gemeenteraad door bijv. richtlijnen mee te geven voor partijleden in de commissies (zie punt d). Voor het functioneren van het bestuursmodel is het noodzakelijk dat de relatie tussen de gebieden en het college intensiever wordt vormgegeven. Daar doet zich een interessante ontwikkeling voor. Daar waar het voor het college interessant en belangrijk is om in de gebieden te opereren doet men het liever zichtbaar zelf en staan de gebiedscommissies in zekere mate in de weg. Daar waar het college minder direct belang heeft bij het gebied specifieke perspectief is er weinig prioriteit en urgentie om veel aandacht voor de gebiedscommissies in te ruimen. Het ‘nieuwe’ aan het nieuwe model is waarschijnlijk wel dat er voor het college méér ruimte ligt om zelf gebiedsgericht te werken. Het gebied is niet meer ‘van de gebieden’, maar is ook meer van het college zelf geworden, al is daar nu ook een selectiviteit waar te nemen jegens bepaalde gebieden.

6.4.4 Gemeenteraad

Waar de meeste onderdelen uit het bestuursmodel kritisch zijn op het feit dat de ‘depolitisering’ van de gebiedscommissies nog onvoldoende uit de verf is gekomen, ziet de gemeenteraad de partijpolitieke link naar de gebieden juist als een toegevoegde waarde voor hun functioneren. Dat is op zich wel begrijpelijk, omdat deze doorgezette politieke lijn voor hen extra mogelijkheden voor hun controlerende, volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol geeft. Raadsleden krijgen op deze manier meer voeding vanuit de gebieden en kunnen gebiedsbelangen op de kaart zetten binnen de gemeenteraad. Meerdere raadsleden – en vooral van de kleinere fracties – geven aan dat zij vanwege een te hoge tijds- werkdruk er anders niet aan toekomen om geluiden uit de

gebieden op te halen. Op deze manier kunnen issues vanuit de gebieden via partijpolitieke lijnen geagendeerd worden in de gemeenteraad. Dit werkt bovendien ook andersom: issues in de gebieden worden vanuit de raad via partijpolitieke lijnen gepolitiseerd. Een van de arena's waarin de partijpolitieke lijnen zicht- en voelbaar worden is binnen de raadscommissie Gebieden. De partijpolitieke lijnen worden door het college en de ambtenaren echter als negatief gezien. Vanuit de raad worden de gebiedscommissies daarnaast gezien als politieke kweekvijvers voor jong talent. Fracties beraden zich momenteel hoe zij in 2018 de gebiedsverkiezingen gaan vormgeven. Zo kijken ze in welke gebieden zij wel en niet willen meedoen op basis van strategische gronden en politieke voorkeuren uit bepaalde gebieden. Dit alles was niet het doel van de hele operatie, maar het is een gevolg dat door raadsleden relatief positief gewaardeerd wordt. Het zorgt voor hen voor nieuwe mogelijkheden.

Leden uit de gebiedscommissies waarderen deze relatie met de raad toch minder positief. Sommigen zijn van mening dat zij weinig steun krijgen uit hun fracties bij bepaalde hoofdpijndossiers. En over het algemeen ervaart men weinig interactie met en begeleiding vanuit hun fracties. Het onderling uitwisselen van ervaringen en het gezamenlijk leren tussen leden van de gebiedscommissieleden van dezelfde politieke fractie wordt niet gestimuleerd (zowel niet vanuit de fracties als vanuit de commissieleden zelf), maar vindt in enkele gevallen plaats op individueel initiatief van sommige raadsleden. Commissieleden geven te kennen dat druk vanuit hun eigen fracties ongewenst is, omdat partijpolitieke standpunten binnen de gebiedscommissies niet op prijs worden gesteld. Binnen deze relatie bestaat dus een ambivalente houding ten aanzien van partijpolitiek. Het gros van de commissies doet haar best om geen verdenking van partijpolitiek op zich te laden, maar de vraag is of de praktijk niet vaak het tegendeel uitwijst, omdat het voor betrokkenen wel vaak het enige escalatiekanaal is dat zij voorhanden hebben.

6.4.5 Clusters

Vanuit de clusters is relatief veel kritiek op het functioneren van de gebiedscommissies en deze kritiek komt vooral voort uit de hierboven beschreven politieke link naar de gemeenteraad. Waar de ambtenaren werken voor het college en verantwoording moeten afleggen, zien zij deze link naar de raad als een kwalijke en hinderlijke situatie. Deels is dit ook nog te verklaren vanuit de weerstand jegens de lokale partijpolitiek ten tijde van de deelgemeenten. Een ander deel van de verklaring is te vinden in het centralistische en beheersmatige gedachtegoed dat sterk gecultiveerd is binnen de verschillende gemeentelijke clusters (vooral Maatschappelijke Ontwikkeling en Stadsontwikkeling). De experts van de stad werken vanuit een bureaucratische en resultaatgerichte logica waarin waarden als gelijkheid en rechtmatigheid centraal staan. Vanuit die houding ontstaat een wantrouwen richting prioriteiten en plannen vanuit het gebied die conflicteren met eigen expertise, planningscycli en prioriteiten en stedelijke programma's vanuit het college. Dit wordt onderschreven door de enquêteresultaten uit hoofdstuk 4 (paragraaf 4.4). Zowel gebiedsorganisatie en gebiedscommissie geven aan stelselmatig genegeerd of omzeild te worden door de clusters, dan wel niet serieus genomen te worden. Zij geven aan dat de clusters gesprongen zijn in het bestuurlijke vacuüm dat gecreëerd is met de installatie van het vernieuwde bestuursmodel. Dit heeft volgens hen de kloof vergroot tussen 'de stad' en 'de gebieden'.

In realiteit worstelen de clusters met het matchen van gebiedsprioriteiten met stedelijke prioriteiten en is het vaak ook geen onwil als dit matchen niet lukt. De clusters zitten gevangen in een ambivalente aansturing van *bovenaf* (stedelijke programma's en prioriteiten) en van *onderaf* (gebiedsplannen en lokale wensen en noden). Dat zorgt voor een beeld van een 'meerkoppige monster'. Ook de inflexibele aanbestedingsprocedures helpen niet bij het inspelen op de 'dagdagelijkse' realiteit in de gebieden (zoals we hebben gezien in de casus Huizen van de Wijk in Feijenoord). Juist vanwege de ambivalentie wordt vanuit het concern geëxperimenteerd met een pilot 'wijkgestuurd werken' wat inhoudt dat men gaat werken met wijkactieteams waarin ambtenaren uit het gebied beleid en prioriteiten afstemmen met de clusters (de gebiedsaccounthouders) en gebiedspartners (zoals woningcorporaties, e.d.). Een nieuwe functionaris in dit model is de 'wijkmanager', die zonder budget en mandaat, de wijkactieteams voorziet. Dit past in de lijn die we ook in andere delen van het model zien: het concern en de clusters gaan zelf meer wijkgericht werken, de stad richt zich meer op het gebied. Dat kan gebiedsgericht uitpakken voor Rotterdammers in het gebied, maar betekent niet perse dat het gebiedsgericht werken vanuit de commissies en gebiedsorganisaties ook beter gaat.

6.4.6 Democratische experimenten en beleidsbeïnvloeding

Het college heeft in de afgelopen jaren sterk ingezet op democratische experimenten en inspraakmiddelen (zoals cliëntenraden). In die zin laat het huidige bestuurlijk model ruimte voor diverse vormen van representatieve en participatieve democratie? Programma's als CityLab010, Right to Challenge, Referendum, Burgerpanel, etc. zijn experimenten om Rotterdammers meer te betrekken bij het stedelijk bestuur. Tot op heden kennen deze stedelijke experimenten nog weinig concrete toepassingen en resultaten en het effect op het beleid wordt door meerdere respondenten betwijfeld (zie ook het intermezzo democratische experimenten). Hierbij moet wel gesteld worden dat deze experimenten nog veelal 'in de kinderschoenen staan' en definitieve oordelen voorbarig zijn. Op gebiedsniveau zien we een geringer aantal democratische experimenten. Het voorbeeld dat vele respondenten hier noemen is Mooi Mooier Middelland.

De gebiedscommissies hebben weinig interactie met de stedelijke experimenten. Zij engageren zich in mindere mate voor deze democratische vernieuwing, mede doordat zij gefocust zijn op de groei en potentie van de gebiedscommissies als democratisch vehikel. Dit wordt tot op heden nog geïnitieerd en vormgegeven door het college en ambtenaren vanuit de clusters en gebiedsorganisaties. Laatstgenoemde ondersteunen het college in de experimentele ambitie en lijken ook te geloven in het nut en de noodzaak daarvan.

6.5 Het geheel: vereenvoudiging of verrijking?

Gedurende het onderzoek zijn we stevige verschillen in perceptie over het bestuursmodel tegen gekomen. Ze weerspiegelen een belangwekkende kloof tussen 'de stad' en 'de gebieden'. Wanneer we de perspectieven op verbetering van het model proberen te aggregeren zien we dat er twee richtingen zijn die het uiteindelijke oordeel over het bestuursmodel vormgeven. De ene richting is kritisch over het bestuursmodel en acht een vereenvoudiging mogelijk of zelfs nodig om dicht bij realisatie van de Rotterdamse kernwaarden te komen. De andere richting is ook kritisch, maar denkt dat juist een verrijking nodig is om het oorspronkelijke doel te realiseren.

Kernwaarde	Kritisch vanuit een verlangen naar vereenvoudiging	Kritisch vanuit een verlangen naar verrijking
Bestuur dicht bij de burger	Het politiek-bestuurlijke spel krijgt te vaak de overhand in de gebiedscommissies.	De gebiedscommissies zijn onvoldoende toegerust om hun taak waar te maken.
Democratische legitimatie	Verkozen volksvertegenwoordiging levert te hoge verwachtingen en deze kan men binnen de gebiedscommissies niet waarmaken.	Onduidelijkheid over reikwijdte mandaat zorgt voor kloof tussen verwachtingen en realiteit.
Recht doen aan diversiteit	Advisering vanuit gebieden kost veel energie maar levert weinig op.	Veel van de GC adviezen lijken niet of nauwelijks serieus genomen te worden.
Participatie	De stad zelf, ambtelijk en bestuurlijk, organiseert in toenemende mate allerlei vormen van participatie.	Gebiedscommissies zouden vaker en creatiever instrumenten voor participatie in kunnen zetten.
Effectief en efficiënt	De toegevoegde 'bestuurslaag' werkt inefficiëntie in de hand. Het diffuse takenpakket leidt tot ineffectiviteit. Een inperking van bevoegdheden plus scherpere afbakening van taken kan uitkomst bieden.	De interface tussen gebieden en clusters functioneert in veel gevallen niet soepel wat afbreuk doet aan deze kernwaarde. Met wat meer ambtelijke capaciteit zou sneller op kleine irritaties en urgente problemen kunnen worden ingespeeld.

Tabel 21. Perspectieven op verrijking en vereenvoudiging van het model

Beide verlangens/richtingen 'kloppen', in die zin dat we ze in onze bevindingen terugzien. Tegelijkertijd zien we dat diegenen die een verlangen naar vereenvoudiging uiten, te gemakkelijk lijken te veronderstellen dat het organiseren van participatieprocessen ook in goede handen is bij het ambtelijk apparaat. Dit roept echter wel vragen op omtrent het belang en de invulling van de lokale democratie. Vooral de ambtenaren – zowel uit de clusters als de

gebiedsorganisaties – neigen naar een vereenvoudiging van het model. Zij zijn ook van mening dat het stadsbestuur zelf voldoende ogen en oren heeft in de gebieden en dat de gebieden zonder een spreekbuis ook in staat zijn hun wensen effectief kenbaar te maken. Eigenlijk stellen zij dat er niet echt een 'model' nodig om het gebied te vertegenwoordigen: ook zonder bijzondere commissies is er genoeg mogelijkheid om het gebied recht te doen en publieke waarde te leveren. Deze richting die lijkt te kiezen voor het afwaarderen van de commissies staat in schril contrast tot de stemmen vanuit de gemeenteraad en de gebiedscommissies. Zij stellen meer dan eens dat de gebiedscommissie een 'tandeloze tijger' is die geen impact lijkt te hebben op stedelijk beleid. De boodschap is dat het alleen wat kan worden als de positie verder aangekleed wordt: dat de commissies er niet alleen zijn, maar ook iets kunnen en mogen. Men stelt: 'ze gaan over alles en niets tegelijk' en dat is tot op zekere hoogte waar. Dat zit immers ingebakken in het huidige design.

Beide richtingen zijn echter vrij simplistisch en pragmatisch. Wanneer we kijken naar de veronderstellingen achter de vereenvoudiging zijn deze op zijn minst gezegd tamelijk optimistisch. Een groot deel van de ambtenaren (>70%) stelt bijvoorbeeld dat het goed mogelijk is om gebiedsgericht te werken zonder gebiedscommissies. Bijna 80% stelt dat het bestuur met de invoering van de gebiedscommissie niet dichterbij de burger is komen te staan. Er lijkt dan ook een sterke scepsis over de huidige werkwijze achter de wens tot vereenvoudiging van het model schuil te gaan. Tegelijkertijd geldt de optimistische zienswijze ook bij de richting tot verrijking. Zo vindt ruim 80% van de gebiedscommissie-leden dat de gebiedscommissie onvoldoende taken en bevoegdheden heeft om effectief te opereren in het gebied en om te voldoen aan de wensen van de inwoners. Ruim de helft van de Rotterdamse burgers is van mening dat het nieuwe bestuurlijk model geen verbetering ten opzichte van het oude model met deelgemeenten is. Daarbij geeft de helft van de bewoners aan dat de gebiedscommissies onvoldoende taken en bevoegdheden hebben (t.o.v. een kwart die de taken en bevoegdheden voldoende vindt). De belangrijkste klacht achter het verlangen naar verrijking, is het gebrek aan impact en gezaghebbendheid om vanuit de gebieden de agenda van de stad te beïnvloeden en bij te sturen, om daarmee recht te doen aan de gebiedsurgenties die lokaal worden ervaren. Vanuit dat oprechte verlangen is er de legitieme wens om het huidige model te versterken, zonder het verder te compliceren. Juist als men inzet op een gekozen volksvertegenwoordiging als gebiedsdemocratie, moet het gekozen orgaan de verwachtingen waar kunnen maken en gezaghebbend de rollen van een dergelijk orgaan kunnen invullen. Hier gaan we in het volgende hoofdstuk uitgebreid op in.

6.6 Een valse start inlopen

De keuze voor het Rotterdamse bestuursmodel was een compromis en kent een tamelijk rommelig vormingsproces waarbij er door de tijd heen een aantal keuzen zijn gemaakt die niet altijd even consistent waren en die ook niet goed doordacht waren. Voor de uiteindelijke invoering is het model (wat al een compromis was) een aantal keren geamendeerd. Daarbij zijn de consequenties van een aantal keuzen niet goed doordacht of waren bepaalde verschijnselen onverwacht, zoals de klachtenprocedure jegens leden van de gebiedscommissie. Bovendien kende de invoering een rigoureuze herschikking van de ambtelijke tak in de Rotterdamse gebieden. Veel beleid, netwerken, kennis en kunde verdwenen met de gebiedsambtenaren de clusters in. Het vormt tezamen een algehele 'reset' van het gebiedsgerichte beleid zoals we dat tot 2014 nog kenden. Dit creëert een uniek vacuüm dat geschikt is voor democratische vernieuwing, maar heeft volgens het gros van de respondenten ook een chaos gecreëerd waarin het collectieve geheugen op lokaal niveau zwaar is aangetast. Dit leverde veel onduidelijkheid op bij burgers, gebiedspartners, ambtenaren en bestuurders die allen hun rol, taken en verantwoordelijkheden moesten (her)uitvinden. Deze zoektochten liepen door de ontstane chaos langs en door elkaar heen wat de efficiëntie en effectiviteit van het bestuur niet ten goede kwam.

Nu – tweeëneenhalf jaar later – hebben de meeste betrokken personen meer grip op hun rol, taken en verantwoordelijkheden en weten zij hun toegevoegde waarde steeds beter te zien en te benutten. Wat dat betreft kent het model – na de valste start – een ontwikkeling waarvan de contouren steeds meer lijken op wat oorspronkelijk de bedoeling was. De weg lijkt vrij voor het verder doorontwikkelen van het model, waarbij niet alleen de positionering van de diverse onderdelen van het model herijkt wordt, maar ook de wisselwerking ertussen verrijkt wordt, met als doel dat de kernwaarden van het model meer vorm en inhoud krijgen.

HOOFDSTUK 7 AANBEVELINGEN

Het huidige bestuursmodel van Rotterdam is niet ideaal maar hoeft dat ook niet te zijn. Het moet echter wel ruimte geven aan diverse idealen, behoeften en initiatieven van Rotterdammers die betrokken zijn bij hun buurt, wijk, gebied of stad. Aan Rotterdammers die bij willen en kunnen dragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken waar hun stad mee worstelt. Rotterdammers die het lang niet altijd met elkaar of met de overheid eens zijn, maar wel blijik geven van maatschappelijk engagement. Een levende democratie geeft ruimte aan voor- en tegenstemmen, aan actieve burgers die zelf oplossingen aandragen, aan burgers die graag meedenken en participeren in beleid, aan burgers die hun tegenstem willen laten klinken en aandacht vragen voor verwaarloosde onderwerpen of behoeften. Het bestuursmodel kan die ruimte geven door structuur en kaders te bieden waarbinnen Rotterdammers die verschillen kunnen uiten, bediscussiëren en onderzoeken om uiteindelijk tot betere en gedragen oplossingen te komen. Oplossingen die bijdragen aan de kwaliteit van de stad, aan maatwerk in oplossingen en aan het betrekken van alle Rotterdammers.

In dit hoofdstuk schetsen we de contouren van een dergelijk model voor Rotterdam. Een model dat je niet in een keer neerzet, maar wat geleidelijk groeit en continu verandert. Een model dat ruimte geeft om te leren en verschil koestert, omdat het past bij de oneindige variëteit van de stad Rotterdam en haar inwoners. Een model dat alle maatschappelijke geledingen inschakelt bij de grote uitdagingen die op de stad afkomen en daarbij de verleiding tot interne rivaliteit weerstaat omdat het belang van de stad vraagt om krachtig samenspel. Waar we in paragraaf 7.1 nog eens de balans opnemen van de afgelopen tweeëneenhalf jaar, schetsen we in paragraaf de randvoorwaarden voor gebiedsgericht werken. Vanaf paragraaf 7.3 staat dit hoofdstuk in het teken van een toekomstig model waarin de notie van complementaire democratie de stip op de horizon vormt. Vervolgens doen we een verscheidenheid aan aanbevelingen op de middellange termijn (paragraaf 7.4) en de korte termijn (paragraaf 7.5) om vervolgens in de laatste paragraaf de parameters te schetsen van een delicaat samenspel tussen de verschillende onderdelen van het Rotterdamse bestuursmodel.

7.1 De oogst van twee jaar besturen volgens BMR 14+

In het vorige hoofdstuk hebben we geconcludeerd dat de recente veranderingen in het Rotterdamse bestuursmodel in beperkte mate hebben bijgedragen aan het realiseren van de Rotterdamse kernwaarden en een gedegen invulling van gebiedsgericht werken. Wij komen dan ook tot een overwegend kritische beoordeling van het bestuursmodel. Dit komt vooral voort uit de wijze waarop de samenstellende delen van dit bestuursmodel zich jegens elkaar opstellen en hun taak uitoefenen: we zien vaker competitie dan complementariteit. De tamelijk chaotische en abrupte overgang van de deelgemeenten naar de gebiedscommissies heeft geleid tot een grotere invloed van de centrale delen van het model ten koste van effectief maatwerk en ruimte voor diversiteit op decentraal niveau. Daarmee is er onbedoeld meer onderlinge wedijver tussen de verschillende delen ontstaan en meer nadruk op interne processen en onderlinge verhoudingen, ten koste van een gezamenlijke inzet op de doorontwikkeling en vernieuwing van de lokale democratie.

We hebben in eerdere hoofdstukken ook laten zien hoe een vertegenwoordiging op gebiedsniveau een effectieve rol kan spelen in het mobiliseren van zowel de Rotterdamse burgers als het maatschappelijk middenveld rondom het niveau waar maatschappelijke opgaven zich voordoen. Of het nu op straat-, buurt-, wijk- of gebiedsniveau is, er zijn talloze voorbeelden hoe maatschappelijke initiatieven en coalities samen met ambtenaren en gebiedsvertegenwoordigers tot meer creativiteit en gedragen oplossingen komen dan ooit vanuit centraal niveau bedacht kunnen worden. We zien echter ook dat – mede vanwege de uitgekilde positie van de gebiedscommissies, het ontbreken aan goede ondersteuning en een daadwerkelijk primaat bij de uitvoering op die lagere schaalniveaus – deze creativiteit en oplossingen nu vaak vermalen worden in de bureaucratie. De synergie tussen agenda's en initiatieven van onderop en stedelijke aanpakken en inzet van bovenaf komt vaak matig en meestal moeizaam tot stand.

De gebiedscommissies hebben de afgelopen jaren met vallen en opstaan op eigen wijze vorm gegeven aan een variëteit aan (nieuwe) rollen, functies en werkwijzen als het gaat om lokale vertegenwoordiging. Toch laat de invulling van het model in termen van een krachtige vertegenwoordiging van de Rotterdammer op decentraal niveau

in veel gevallen nog veel te wensen over: er is veel variëteit, maar die leidt op weinig plekken tot de bedoelde opbrengsten. Kort gezegd zijn de gebiedscommissies over het algemeen nog niet in staat gebleken een gezaghebbende rol te spelen in het ondersteunen van maatschappelijk initiatief en participatie en het vertegenwoordigen van de Rotterdammer en de gebieden binnen het bestuurlijk model. Dat heeft niet alleen te maken met de bemensing van de gebiedscommissies en de wijze waarop hun taken door de leden worden uitgeoefend, maar vooral ook met de wisselwerking met de andere onderdelen van het bestuurlijk model: de oorzaak voor het nog gebrekkige resultaat is niet het handelen *binnen* het model, maar heeft sterk te maken met het gekozen model zelf. Daarbinnen is het moeilijk om tot de bedoelde opbrengsten te komen.

Hiervoor zien we enkele kernoorzaken. De afschaffing van de deelgemeenten heeft gebiedscommissies in de praktijk afhankelijker gemaakt van de stedelijke onderdelen van het bestuurlijk model. Zowel in termen van expertise en capaciteit, als in termen van gezag en positie. De formele verzwakking van de macht van de gebiedscommissie heeft ertoe geleid dat deze veel minder serieus worden genomen en ze eigenlijk ook 'gewoon' minder serieus zijn. Dat leidt ertoe dat ze niet op de nieuwe bedoelde manier werken, maar ook dat ze veel minder dan bedoeld van betekenis zijn. Dat betekent naar onze mening dat zowel de gebiedscommissies als hun rol in het gehele bestuurlijke model aanpassing behoeft: het is niet waarschijnlijk dat de gebiedscommissies de komende jaren 'vanzelf' stabiliseren en op de beoogde manier ingewerkt raken. Daarom doen wij voorstellen om het model bij te sturen en bij te stellen, zodat de komende jaren de gebiedscommissies alsnog kunnen ontwikkelen naar de rol en positie die oorspronkelijk bedoeld was. Dit omdat er naar onze mening sterke behoefte is aan een herkenbaar aangrijpingspunt om besluitvorming en participatie op een schaalniveau binnen bereik en met voldoende democratische legitimiteit voor de Rotterdammer te organiseren. Het gaat ons niet om 'wel of geen sterke gebiedscommissies', het gaat ons om gebiedscommissies die doen waarvoor ze volgens het model bedoeld waren: de verbinding leggen tussen burger en bestuur, de agenda uit de gebieden ophalen en doorvertalen en ervoor zorgen dat stedelijk beleid antwoord biedt op de noden en wensen van de Rotterdammer.

7.2 Gebiedsgericht werken in de praktijk: een basisprincipe voor beleid

Een grote stad als Rotterdam kan alleen effectief en gezaghebbend beleid voeren als zij erin slaagt om bij het opstellen en uitvoeren van beleid voluit recht te doen aan lokale verschillen en gebiedsurgenties, waarbij betrokkenheid van de Rotterdammer vorm en inhoud krijgt op de niveaus waar problemen en uitdagingen zich voor doen. Dat betekent dat deze gebiedsurgenties voldoende krachtig moeten worden gearticuleerd en voldoende sturend zijn bij het formuleren van beleid en het implementeren ervan. Gebiedsgericht gericht is geen 'vinkje' of een ambtelijk proces van het uitrollen van beleid, maar een principe dat de basis zou moeten vormen voor flexibele vormen van beleid. Dat vereist een bestuursmodel dat dit principe niet alleen belijdt, maar ademt en uitstraalt. Dat betekent dat het Rotterdamse bestuursmodel wordt georganiseerd vanuit het leidende principe van subsidiariteit: beleg de oplossing op het laagst mogelijk geschikte niveau, zo dicht mogelijk bij burgers en belanghebbenden. De gebiedscommissies en -organisaties zijn daarvan een uitdrukking en wij zien het schaalniveau van het gebied (met alle mitsen en maren die daaromtrent gelden) ook als een productief vertrekpunt.

7.2.1 Onvolledige subsidiariteit

Echter, de keuze voor subsidiariteit is in het huidige model onvolledig, en bezien vanuit het voorgaande model 'uitgekleed'. En daarbij geldt helaas 'een beetje subsidiariteit bestaat niet'. Het is er goed, of het is er niet. De in de praktijk aangetroffen dominante interpretatie van gebiedsgericht werken komt in feite neer op het gebiedsgericht *uitvoeren* van centraal beleid in de verschillende gebieden. De centrale stad stelt prioriteiten, heeft een (volle) agenda, en de gebiedscommissies zijn daarin een relatief zwakke schakel. Daarin gebeuren twee belangrijke dingen. Allereerst krijgt gebiedsgericht werken een top-down richting, of preciezer gezegd, verloopt het gebiedsgericht werken richting *van* centraal *naar* gebied. Vervolgens wordt het een sterk ambtelijk proces, waarin het bestuurlijke en politieke moment zich beperkt tot een centrale afweging, die vaak op hoofdlijnen plaatsvindt. Dit lijkt nu de grootste gemene deler te zijn in de Rotterdamse bestuurspraktijk. Deze logica vertrekt deels uit pragmatische overwegingen over efficiënt beleid dat op de meest geëigende schaal moet plaatsvinden. In de lokale praktijk van alledag wordt maatwerk geleverd door professionals die vanuit kennis, expertise en gevoel voor bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen de zaken zo goed mogelijk regelen.

Deze benadering is van waarde, werkt ook tot op zekere hoogte goed, maar kent voorname risico's. Het belangrijkste risico is dat ze gemakkelijk voorbijgaat aan het inherent politieke karakter van maatschappelijke controverses die samengaan met het uitvoeren van beleid en stellen van prioriteiten. Het tweede risico is dat deze benadering ondanks gebiedsgerichte goede bedoelingen weinig ruimte geeft aan initiatieven van onderop, het zelforganiserende vermogen van de lokale samenleving en daarmee gepaard gaande vormen van meer directe democratie. De tragiek van goede gebiedsgerichte bedoelingen is dat er uiteindelijk nogal top-down, centraal en vanuit stedelijke kaders gebiedsgericht wordt gewerkt. En dat de gebiedscommissies en gebiedsorganisaties daar vooral *tegenwicht* tegen proberen te bieden, in plaats van dat ze daarbinnen een eigenstandige gebiedsdynamiek kunnen aanwakken, aanjagen of koesteren. Wel gebiedsgericht dus, maar niet op de manier die bedoeld was. De huidige pilot wijkgestuurd werken tracht dit tweede risico en deze impasse tussen stedelijke prioriteiten, gebiedsprioriteiten en wijkprioriteiten te adresseren. Echter, dit is tot op heden voornamelijk een ambtelijke beweging, die te weinig ondersteunend is aan de gebiedscommissies en (nog) niet in staat is om ruimte te bieden aan politieke en democratische processen op wijkniveau (het eerste risico). Daarom draagt een dergelijke pilot nog niet bij aan de versterking van het principe van subsidiariteit en versterkt het vooral de decentrale betrokkenheid van het ambtelijk apparaat. Dat kan nog steeds goed werken, maar het brengt een radicale verschuiving in de balans tussen centraal/ambtelijk en decentraal/maatschappelijk ten gunste van de laatste nog niet tot stand.

7.2.2 Ruimte voor initiatief en diversiteit

Het huidige model zal dus versterkt moeten worden ten aanzien van het meer democratische en maatschappelijke proces op decentraal niveau. Wanneer deze versterking een bottom-up logica volgt, wordt het principe van subsidiariteit verder ingevuld. Deze logica vertrekt vanuit *opgaven* en het schaalniveau waarop deze zich voordoen. De agenda voor beleid en uitvoering wordt gevormd door de wensen, noden en ambities vanuit de praktijk, die vervolgens worden vertaald en geassembleerd in samenhangende programma's van ingrepen en prioriteiten. Vanuit het gebied, ofwel meteen lokaal toegepast, ofwel ingebracht en ingepast in de agenda van de centrale stad. Dat betekent dus ook dat gebiedsgericht werken nadrukkelijk ook de wisselwerking tussen buurt-, wijk- en gebiedsniveau impliceert en vanuit die processen complementair is aan het centraal stedelijke beleid.

Een dergelijke complementaire werkwijze vraagt van stedelijk beleid het aangeven van kaders en randvoorwaarden (en dus ook een zekere terughoudendheid als het gaat om de hoeveelheid van stedelijke ambities), maar ook het toestaan van diversiteit en het organiseren van tegenwicht: dat betekent inherent dat het er op verschillende plekken in de stad *anders* aan toe gaat. Er dient systematisch ruimte geboden te worden voor actief maatschappelijk initiatief, zelforganisatie, het confronteren van perspectieven en belangen en het agenderen van problemen en ontwikkelen van oplossingen. Dit met het doel om vanuit het gebied en de lokale gemeenschappen recht te doen aan diversiteit, waarbij de lokale belangen als tegenwicht tegen centrale doelen georganiseerd kunnen worden en tegelijkertijd ruimte geven aan de inzet, betrokkenheid en oplossingen die Rotterdammers inbrengen en met elkaar ontwikkelen. Dat stelt hoge eisen aan bestuurders en ambtenaren, maar doet wel het meest recht aan waarden als Rotterdammergericht werken en bestuur dicht bij de burger.

7.2.3 Het gebied als betekenisvolle en nabije schaal voor vertegenwoordiging

De wens tot een meer maatschappelijk gebaseerde, gebiedsgerichte en participatieve wijze van besturen, kan volgens ons niet zonder een robuust democratisch platform op het niveau dat voor burgers als betekenisvol en nabij wordt ervaren. Nog even los van de exacte schaal, is een vertegenwoordiging op een schaalniveau lager dan de gehele stad om meerdere redenen gewenst. Het ligt besloten in de Rotterdamse kernwaarden, maar past ook bij de maatschappelijke diversiteit in de stad: de verschillen in problemen, behoeften en mogelijkheden tussen verschillende buurten, wijken en gebieden en de wenselijkheid van maatwerk en flexibiliteit vereisen dit. De in hoofdstuk 4 geïntroduceerde functies van de gebiedscommissies zijn, los van de huidige vorm van de gebiedscommissies en hun huidige rol binnen het bestuurlijk model, volgens ons cruciale functies in een vitale lokale democratie waarin representativiteit en participatie in balans zijn. Burgers dienen toegang te hebben tot besluitvorming, moeten zaken kunnen initiëren en agenderen. Bestuur moet kunnen mediëren, adviseren en aanjagen. En als collectief vanuit het gebied moet men een contragewicht kunnen vormen tegen bestuurlijke en ambtelijke processen vanuit de stad en de belangen die daarachter schuilgaan, zodra deze botsen met de ervaren

problemen in de buurt en de wijk. Dit noopt tevens tot controlerende en corrigerende invloed vanuit de gebieden in de richting van de stad. Het is dus van belang dat er in het Rotterdamse model nadrukkelijk sprake blijft van een expliciete en goed werkende decentrale bestuurlijke component: er moet échte democratische vertegenwoordiging van het gebied zijn. Een krachtig, competent platform op gebiedsniveau moet kunnen dienen als spreekbuis voor het gebied, als facilitator van de gebiedsdemocratie en borger van de belangen van het gebied op het moment dat beleid wordt gevormd en uitgevoerd.

Juist deze democratische vertegenwoordiging op het niveau van het gebied, creëert ruimte voor meer maatschappelijke en op meer directe democratie gebaseerde vormen van gebiedsgericht werken. Dat veronderstelt dat op elk relevant schaalniveau, van de straat, de buurt, de wijk of het gebied, de burger gefaciliteerd, uitgedaagd en gestimuleerd wordt om betrokken te raken bij de ontwikkelingen in en van zijn of haar leefomgeving. Niet alleen reactief, dus in reactie op voorgenomen ingrepen of plannen, maar ook *proactief* in termen van het agenderen van problemen, het meedenken aan oplossingen, het agenderen van conflicten en issues en het articuleren van belangen of perspectieven. Dat vraagt om complementaire democratie.

7.3 Complementaire democratie: een stip op de horizon

Respondenten wisten in de interviews vaak feilloos aan te geven waar het spaak loopt in het huidige bestuursstelsel, maar gevraagd naar welke richting het op moest bleef het vaak bij incrementele aanpassingen (bijvoorbeeld meer of minder bevoegdheden voor gebiedscommissies) of een enkel op zichzelf staand experiment. Vergezichten werden – voor zover geëxpliciteerd – vaak in abstracte zin omschreven. In die zin constateren we een gebrek aan collectieve verbeeldingskracht over de toekomst van de lokale democratie. De rode draad binnen de vergezichten die wij wel aantreffen lijkt een ontwikkeling van een meer centrale en hiërarchische organisatie gedomineerd door het formeel democratisch representatieve bestuur naar een steeds integraler, gebiedsgericht en participatiever sturingsmodel met een sterkere rol voor de Rotterdammers. We constateren dat deze evolutie past in een bredere maatschappelijke beweging waarin netwerksturing, decentralisaties, de ‘participatiesamenleving’ en toenemende complexe vraagstukken nopen tot een ander democratisch model (zie ook de maatschappelijke trends uit hoofdstuk 1). De keuze voor gebiedsgericht werken zoals hierboven beschreven past binnen deze beweging. Tegelijkertijd vraagt een toenemende veranderdruk op de representatieve democratie en het partijpolitieke stelsel wat ons betreft ook om een scherpere visie op de transitie naar meer ruimte voor directe en participatieve democratie in een krachtig samenspel met de representatieve democratie.

De mogelijkheden die ontstaan met het vermogen van allerlei maatschappelijke partijen, burgers, instellingen en bedrijven, om zichzelf te organiseren, creëert niet alleen behoefte maar ook een groot potentieel aan andere vormen van meer directe democratie. Dit wordt versterkt door de toenemende toegang tot kennis, en technologie die nieuwe vormen van participatie en maatschappelijke betrokkenheid mogelijk maakt. Er is een groeiende voedingsbodem om te komen tot een dynamisch sturingsmodel voor de stad waarin de representatieve democratie systematisch wordt versterkt door ruimte te bieden aan meer maatschappelijke vormen van (directe) democratie en zelfbestuur. Een model waarin burgers en maatschappelijke actoren meer en meer leidend worden in het benoemen van maatschappelijke opgaven en een gedragen verantwoordelijkheid nemen voor het ontwikkelen van oplossingen en deze mede vormgeven in de praktijk. Beleid in deze context is dan niet zozeer het planmatig implementeren van oplossingen, maar veeleer het proces waardoor overheid en samenleving gezamenlijk komen tot gedeelde interpretaties van maatschappelijke opgaven en waarin vervolgens de overheid faciliterend is in het realiseren van concrete acties. Dergelijke vormen van democratie (soms aangeduid als participatieve, dan weer als directe democratie of zelforganisatie), zijn ons inziens complementair aan de representatieve democratie, juist doordat ze deze invullen en aanvullen, maar ook uitdagen en corrigeren. Denk hierbij aan burgerbegrotingen, het uitdagingrecht, collectief zelfbeheer, wijkreferenda en andere mechanismen die aansluiten bij de directe leefwereld van burgers. Het gebiedsniveau is wat ons betreft een goede schaal om hier veel ambitieuzer mee te experimenteren, om zo maximaal te kunnen leren en ook nieuwe praktijken te laten institutionaliseren. Dat laatste vraagt openheid voor het ontstaan van variëteit op lokaal niveau.

Een levendige, decentrale en participatieve democratie kan dus niet zonder sterke sturing die verankerd is en blijft in de representatieve democratie. Want niet iedereen kan of wil participeren, er zijn publieke waarden die geborgd moeten worden en er zijn tal van publieke taken en verantwoordelijkheden die het meest efficiënt centraal worden

geregeld. Een vruchtbaar samenspel tussen centraal en decentraal is in die zin een voorwaarde voor een gezond bestuursmodel. Maar tegelijk zal in ons perspectief veel meer diversiteit moeten kunnen ontstaan in hoe sturing en participatie worden georganiseerd in verschillende gebieden en wijken, of op verschillende onderwerpen. De uiteindelijke vorm en inhoud van de democratische vertegenwoordiging en de organisatie van gebiedsdemocratie (met de focus op buurt, wijk en gebied) zou ontwikkeld moeten worden in het gebied op basis van de kenmerken en mogelijkheden van het gebied. Dat geldt ook voor het samenspel en de balans met de meer klassieke, representatieve vormen van democratie en bestuur (met het accent op de stad als geheel).

7.4 Aan de slag met systematisch experimenteren en leren

Deze complementaire lokale democratie kan alleen stapsgewijs tot stand komen en krijgt invulling op basis van een veelheid aan pogingen, experimenten, initiatieven en de lessen die daaruit worden geleerd. Hierbij zijn vele uitdagingen en potentiële valkuilen: de participatieve en directe democratie is omgeven door allerlei vragen rond legitimiteit, inclusie, transparantie en organisatie. In de volgende paragraaf komen we tot heel concrete aanbevelingen op de korte termijn om vanuit het huidige bestuurlijke model een aantal gedurfde stappen voorwaarts te zetten en ruimte te creëren voor een meer serieuze inzet op democratische vernieuwing. Maar naast deze concrete stappen gericht op het verbeteren van het huidige bestuurlijke model bevelen we ook acties aan op de middellange termijn. Dit zijn er tenminste drie:

- Neem de gebieden als proeftuin voor vernieuwende vormen van lokale democratie: creëer binnen de gebieden de ruimte om systematisch te experimenteren met nieuwe vormen van gebiedsdemocratie, zeker in die gebieden die hier al in voorop lopen. Door alle gebieden als proeftuin voor democratische vernieuwing te zien, ontstaat een rijke ecologie aan aanpakken, waarbij de kans dat succesvolle aanpakken worden gevonden, maximaal is.
- Faciliteer ruimte voor verschil: waar mogelijk al voor de komende verkiezingen, maar zeker in de volgende periode zouden gebiedscommissies in samenspel met de ambtelijke organisatie en de stedelijke politiek moeten kunnen komen tot gebiedseigen vormen van decentraal bestuur. Succesvolle democratische experimenten verdienen het om verankerd te worden. In dit idee zijn gebiedscommissies een tijdelijk vehikel om de democratische vernieuwing in de gebieden te faciliteren, maar kunnen ze gaandeweg worden vervangen door andere vormen van gebiedsdemocratie, op welke schaal dan ook.
- Periodieke en continue reflectie: ontwikkel stadsbreed discussie rond de gewenste democratische transitie die leidt tot een gedeelde visie en een cultuur van debat en democratische vernieuwing. Reflecteer continu op de oogst van de democratische vernieuwing en de kansen om nieuwe vormen te oogsten en te verankeren. Door gaandeweg interessante verschillen niet weg te masseren maar juist waar mogelijk te codificeren, ontstaat een interessante, veelvormige context waarbinnen kan worden geëxperimenteerd en geleerd over hoe de delen van de stad op een goede wijze bestuurd kunnen worden en hoe de democratie binnen die verscheidenheid vormgegeven kan worden.

Maar hoe is op de korte termijn richting te geven aan de zoektocht? Hiervoor is naast de hierboven beschreven principiële keuze voor het serieus inzetten op gebiedsgericht werken en het dus ruimte creëren voor tegenmacht en lokale beslissingsruimte, ook nodig dat er binnen en tussen de huidige onderdelen van het bestuurlijke model veranderingen worden doorgevoerd. In de volgende paragraaf schetsen we hoe het bestaande model doorontwikkeld kan worden in lijn met het hierboven beschreven kader en bijbehorende principes.

7.5 Doorontwikkeling van het bestaande model: een levendige gebiedsdemocratie

Wanneer we de randvoorwaarden voor gebiedsgericht werken (paragraaf 7.2) alsmede de stip op de horizon (paragraaf 7.4) in acht nemen kan de kern van de volgende stap in de ontwikkeling van het huidige bestuursmodel als volgt worden samengevat:

Het Rotterdamse bestuursmodel kiest principieel voor wijk- en gebiedsgerichte beleidsvorming en – uitvoering vanuit een complementaire wisselwerking tussen representatieve stedelijke democratie en gebiedsdemocratie. Daartoe versterkt zij de vertegenwoordiging op gebiedsniveau, dat als

vertegenwoordiger fungeert, de agenda van het gebied in wisselwerking met 'de stad' formuleert en bewaakt, intern werk maakt van vitale vormen van democratie en participatie. De gebiedsdemocratie is voor Rotterdam de proeftuin om te experimenteren met andere vormen van democratie en Rotterdam biedt de ruimte om deze experimenten door te ontwikkelen en te verankeren. Rotterdam kiest ervoor de stad te besturen op basis van een dynamische agenda van de stad die is samengesteld op basis van gezaghebbende gebiedsagenda's (de huidige gebiedsplannen) en de kaders vanuit de raad en het college. Gebiedsdirecteuren fungeren als opdrachtgever richting het ambtelijk apparaat en sturen de gebiedsorganisatie aan die de gebiedscommissie faciliteren.

Vanuit dit type uitgangspunt strekt het tot de aanbeveling om 'het gebied' dan wel 'de Rotterdammer' binnen elk onderdeel van het bestuurlijk model centraal te stellen. Hieronder schetsen we per onderdeel met welke acties deze focus aangebracht kan worden. Hierbij is het belangrijk op te merken dat onderstaande acties in samenhang bekeken dienen te worden: de ene actie staat in relatie tot de andere. Alleen op deze manier kunnen scheve en ongelijke verhoudingen worden gecorrigeerd en kan een complementair samenspel worden nagestreefd.

7.5.1 Krachtige gebiedsvertegenwoordiging

De wens tot een meer maatschappelijk geënt, gebiedsgericht en participatief bestuur impliceert een vertegenwoordiging op het niveau dat voor burgers als betekenisvol en nabij wordt ervaren. In onze ogen kunnen gebiedscommissies daarin (in ieder geval voorlopig – zie hierboven) een belangrijke rol vervullen, mits hun vormgeving en taken hier beter op aansluiten. Daarom is het nodig dat de wijze waarop de gebiedscommissies nu worden gekozen en georganiseerd wordt herzien. Hetzelfde geldt voor hun taken, bevoegdheden en werkwijze. Voor een krachtiger gebiedsvertegenwoordiging onderscheiden we de volgende negen aspecten.

1. Werk maken van participatie: de gebiedsvertegenwoordiging zou een veel actiever rol moeten hebben in het activeren, betrekken en mobiliseren van 'het gebied'. Al dan niet samen met maatschappelijke initiatieven en maatschappelijke partners halen zij vragen en problemen uit buurt, wijk en gebied op en bediscussiëren deze en vertalen ze deze door naar beleid. Het is noodzakelijk dat de gebiedscommissies hun volksvertegenwoordigende en agenderende rol serieus oppakken, werk maken van het consulteren van de bewoners in hun gebied en actief op zoek gaan naar de gebiedsurgenties. De gebiedsagenda (zie volgende punt) is hiervoor het primaire instrument, maar deze moet veel meer dan nu het geval is ontwikkeld en levend gehouden worden door middel van activerende manieren van participatie, waarbij burgers worden uitgedaagd en actief worden benaderd om mee te denken en mee te praten. Dat komt hun zichtbaarheid ten goede en alleen zo maken zij hun rol als schakel tussen burger en gemeentebestuur waar. Hierbij kunnen nieuwe vormen van lokale democratie uitgetoetst worden om zo te komen tot vormen van bestuur die daadwerkelijk dicht bij de burger staan (denk aan een burgerbegroting, gebiedsreferenda en een burgertop).
2. Gebiedsagenda's: gebiedsgericht werken op basis van gebiedsurgenties (en niet als gebiedsgewijze vertaling van stedelijk beleid) vraagt om duidelijk gearticuleerde en gezaghebbende gebiedsagenda's. In deze agenda's worden de kaders vanuit de stad in termen van inhoudelijke prioriteiten en financiële en ambtelijke middelen gekoppeld aan de dynamiek en opgaven in het gebied. Deze gebiedsagenda's zouden continu in ontwikkeling moeten zijn en ruimte moeten bieden voor aanpassingen, nieuwe issues en discussies. Tegelijk moet het de basis vormen voor het gebiedsplan, wat het ambtelijk instrument blijft om de belangrijkste gebiedsurgenties politiek vast te stellen en de ambtelijke uitvoering richting te geven.
3. Van lijsten- naar personenstelsel: Verkiezingen op basis van een personenstelsel doen veel meer recht aan de gebiedseigen functie en de herkenbaarheid van de gebiedscommissies dan het huidige lijstenstelsel. Daarom pleiten wij voor gebiedscommissies die los staan van partijpolitieke dynamiek en niet langer worden gezien als politieke kweekvijver en verlengstuk van de raad. Een personenstelsel vormt ook een tegenwicht tegen de politisering langs partijlijnen die gemakkelijk optreedt en waardoor oneigenlijke een-tweetjes tussen raadsfracties en commissieleden ontstaan. Door echt te kiezen voor vertegenwoordiging vanuit het gebied, kunnen gebiedscommissies zich ontwikkelen tot een adequate vorm van democratische gebiedsvertegenwoordiging. Dit impliceert wel nieuwe maatregelen die borgen dat er gelijke kansen zijn

voor kandidaten, bijvoorbeeld door dezelfde ondersteuning te bieden in termen van campagnemiddelen, media-aandacht, publieke debatten en online zichtbaarheid. Uiteraard blijft het mogelijk om na de verkiezingen onderling afspraken te maken over praktische zaken als een taak- en functieverdeling: er geldt geen verbod op goed contact, maar er is wel een breuk met het principe van partijpolitiek in de gebieden.

4. Investeren in competenties: Er moet tegelijkertijd geïnvesteerd worden in het vermogen van de commissieleden om professioneel vertegenwoordiger te zijn. Zowel in de huidige situatie als binnen een personenstelsel zal er meer aandacht moeten komen voor het begeleiden, opleiden en ondersteunen van de commissieleden. De lokale democratie verdient gekwalificeerde, betrokken mensen die hun taak serieus nemen. Nu vindt dit deels nog plaats vanuit de politieke partijen in de stad, maar dat is volgens ons juist niet gewenst. De democratische vertegenwoordiging moet los van de lijsten, dus moet er ook een specifieke voorziening voor competentieontwikkeling zijn. Dit kan bijv. door de ondersteuning via het gemeentelijke Kenniscentrum Inpraak en Participatie meer structureel ondersteunend te laten zijn waarin kennis en methoden voor het ondersteunen van maatschappelijk initiatief aan worden geboden en voorbeelden van nieuwe democratische partijtjes en instrumenten beschikbaar worden gemaakt.
5. Georganiseerde ondersteuning: De gebiedscommissies moeten aanspraak kunnen maken op de juiste ambtelijke ondersteuning, en hiertoe ook in tandem met de gebiedsorganisatie in staat worden gesteld. Dat gaat in het bijzonder om de ontwikkeling van de gebiedsagenda's die een zwaartepunt vormen in het model. De gebiedscommissies zijn de spreekbuis van het gebied en spelen een cruciale rol bij het opstellen van gebiedsplannen en het implementeren van het gebiedsgericht werken. Dat betekent dat ze gefaciliteerd moeten worden om daadwerkelijk te komen tot richtinggevende en haalbare gebiedsagenda's op basis van de urgenties die in hun gebied spelen. In een aantal gebieden zien we commissie en organisatie nu al heel goed samen optrekken. Dit moet meer gemeengoed worden, commissie en organisatie zijn een tandem.
6. Van conflict naar collegialiteit: Het is noodzakelijk om meer collegialiteit in de gebiedscommissies te organiseren. Deels wordt dit door houding en gedrag bepaald, maar het wegnemen van het verschil in positie tussen voorzitterscollectief en leden is hierin ook belangrijk. Dat betreft ook het aanpassen van de beloningsstructuur waarbij met name de beloning voor de commissieleden meer recht moet doen aan de omvang van de verantwoordelijkheden en de taken. Goede lokale democratische vertegenwoordiging is deels een houding en een intrinsiek vermogen, maar het is ook 'gewoon' hard werk dat op een juiste manier beloond moet worden, om het harde werk ook praktisch mogelijk te maken. Dat vraagt wel om een aanscherping van de rechten, plichten, voorzieningen en verantwoordelijkheden van een commissielid, en aandacht voor de vraag hoe diens functioneren beoordeeld kan worden, en welke sancties daaraan bij onvoldoende functioneren kunnen worden verbonden.
7. Adviseren met meer impact: de kracht van de adviserende taak moet niet gezocht worden in het grote aantal thema's waarop gebiedscommissies gevraagd wordt te adviseren. Zij moet ontleend worden aan het niet-vrijblijvend mogen adviseren over zaken die er lokaal toe doen. De gemeenteraad zou zich er verantwoordelijk voor moeten voelen om na te gaan in welke mate het college deze adviezen daadwerkelijk serieus neemt. Een gebiedscommissie zou jaarlijks enkele rode kaarten moeten kunnen uitdelen, om daadwerkelijk haar tanden te kunnen laten zien. Let wel, zuiver juridisch gezien is de gemeenteraad in de relatie tot de gebiedscommissies hiërarchisch gezien altijd de bovengeschatte partij en onze aanbevelingen veranderen dat niet. Maar wij stellen vast dat een raad die de gebieden serieus wilt nemen zichzelf tevens de verantwoordelijkheid opdraagt om zich productief tot die gebieden te verhouden. Concreet stellen wij dus voor dat de gemeenteraad, bijvoorbeeld via het presidium of de commissie Gebieden, zelf voorstellen doet voor de manier waarop men zich tot de adviezen van Gebiedscommissies wil verhouden. Dat hoeft zich wat ons betreft niet te beperken tot enkele formele afspraken, maar zou ook vooral moeten gaan over gespreksvormen, ontmoetingsmomenten en andere formele én informele manieren om de positie van de gebieden en hun vertegenwoordiger écht te versterken. Rotterdammer gericht werken gaat over het organiseren van *wisselwerking* tussen de politieke vertegenwoordiging op stedelijk niveau (in de raad) en de gebiedsvertegenwoordiging in de gebieden. Deze wisselwerking is net zozeer een opdracht aan de raad – en aan individuele raadsleden – als aan gebiedscommissies en individuele commissieleden. Ook hier geldt dat wij pleiten voor ontkoppeling van gebiedsvertegenwoordiging en de kieslijsten, dus wij zoeken ook expliciet naar alternatieven buiten de partijlijn om: het eigene aan de gebieden moet centraal staan, ook in de onderlinge bestuurlijke verhoudingen.

8. Kaders stellen aan en toezicht houden op subsidieverstrekking: De gebiedscommissies krijgen de keuze om (een deel van) de subsidies voor bewonersinitiatieven aan de gebiedsorganisaties te mandateren die hiervoor vervolgens extra capaciteit krijgen. Bij zo'n keuze blijft de gebiedscommissie de regie houden over het stellen van de prioriteiten, het uitvragen en bediscussiëren van initiatieven. Gebleken is dat het verstrekken van subsidies een effectieve manier is om met de bewoners in contact te treden, maar dat de afhandeling en opvolging meer tijd kost dan gewenst. De gebiedscommissie houdt bovendien toezicht op de toekenningen en afwijzingen, zij is kaderstellend, controlerend en stelt prioriteiten op basis van wijk- en gebiedsprioriteiten. Op deze wijze vervalt deze tijdrovende activiteit en krijgen de gebiedscommissies meer ruimte voor het mobiliseren van participatie en actuele gebieds- en stedelijke thema's die zij belangrijker achten. Tevens voorkomt het de openingen tot nepotisme en dubbele rollen van bewoners die zowel actief zijn binnen diverse initiatieven als ook lid zijn van de gebiedscommissie.
9. Herijking van het bevoegdhedenpakket. Ook in het taken- en bevoegdhedenpakket van de gebiedscommissies dient een duidelijk eigen profiel op de voorgrond te staan, ter versterking van de lokale vertegenwoordigingsfunctie. Bevoegdheden die de gebiedscommissie in naam van een bestuursorgaan van de centrale stad uitoefent dragen daar veelal niet aan bij, en ook de door het college gedelegeerde bevoegdheden zorgen gemakkelijk voor rolverwarring. Dit geldt temeer voor bevoegdheden die op dit moment aan de gebiedscommissie worden overgedragen, maar vervolgens direct aan personen in de ambtelijke organisatie worden doorgemandateerd. Het lijkt aannemelijk dat een sterke democratische positie van de gebiedscommissies het heel goed kan stellen zonder een omvangrijk, door het college overgedragen of opgedragen bevoegdhedenpakket. Nagegaan zou moeten worden of het huidige bevoegdhedenpakket niet verder kan worden opgeschoond, om rolverwarring en belangenconflicten tegen te gaan. Of de huidige juridische vormgeving van gebiedscommissies op termijn dan nog de meest geëigende vorm is, is een vraag die op een later moment ook onder ogen zou moeten worden gezien.

De vraag kan gesteld worden of deze verscherpte rol van de gebiedscommissies wel een oplossing biedt voor de door ons geconstateerde competitie binnen het Rotterdams bestuursmodel. Het idee kan ontstaan dat het tegengaan van competitie zich slecht verhoudt tot een versterkte positie van een van de delen in het model. Toch is dat niet het geval. Er kan alleen sprake zijn van een productieve samenwerking, als er op enigerlei wijze sprake is van gelijkwaardigheid en van voldoende 'checks en balances'. Goede samenwerking gedijt bij het samenkomen van partijen die elkaar respecteren en elkaar ook iets te bieden hebben. Tegelijkertijd vindt goede samenwerking alleen plaats als er sprake is van wederzijdse afhankelijkheden. Als die er niet zijn, is het gevaar groot dat partijen elkaar proberen te passeren of de loef af te steken. Dit hebben we in de praktijk van de afgelopen jaren meermalen kunnen zien gebeuren.

7.5.2 Gebiedsorganisatie gericht op samenspel

Een effectieve relatie tussen gebiedscommissies en het ambtelijk apparaat staat of valt met een constructieve samenwerking met de gebiedsorganisatie.

1. In tandem met de gebiedscommissie: Er is nog een wereld te winnen als het gaat om een effectief samenspel tussen gebiedsorganisatie en gebiedscommissie. Ze hebben elkaar nodig en kunnen niet zonder elkaar. De gebiedscommissie zorgt ervoor dat er geen democratisch deficit ontstaat op het moment dat een gebiedsorganisatie in de wijk beleid vormt en uitvoert. Gebiedsgericht werken, waarbij de maatschappelijke opgave voorop staat, vraagt om een stevige ambtelijke inzet, maar kan niet functioneren als niet de gebiedscommissie een aantal cruciale functies vervult, bijvoorbeeld als het gaat om het waarborgen van beginselen van behoorlijk bestuur. Denk hierbij aan het recht op inspraak, de bescherming van zwak gearticuleerde belangen en een transparant besluitvormingsproces. In tandem moeten beide organen invulling geven aan het formuleren van gebieds- en wijkprioriteiten, deze vertalen in/naar beleid en richting clusters en stad brengen. Dat betekent wel dat in een aantal gevallen de grenzen tussen commissie en ambtelijke organisatie vervagen. We zien dit in een aantal gebieden nu ook al gebeuren. Dat is volgens ons geen direct probleem: het gebied staat centraal, commissie en organisatie doen wat daarvoor

nodig is. Veel meer dus dan in een reguliere politieke organisatie is er in de gebieden diepgaande samenwerking nodig.

2. Participatie aanjagen als expliciete taak: In bredere zin moet de gebiedsorganisatie de gebiedsdemocratie faciliteren door participatietrajecten te ondersteunen, samen met de gebiedscommissie democratische vernieuwing aan te jagen en maatschappelijk initiatief te ondersteunen en te werken aan een democratische gebiedsvertegenwoordiging die past. Te denken valt aan initiatieven die nu al lopen zoals Mooi Mooier Middelland of Wij Delfshaven en die mogelijk op termijn onderdeel kunnen worden van een nieuwe gebiedsvertegenwoordigende democratische structuur.
3. Centrale rol voor de gebiedsdirecteur: Een centrale positie is weggelegd voor een krachtige gebiedsdirecteur die daadwerkelijk als *boundary spanner* tussen beide entiteiten kan opereren en niet kiest voor een van de twee zijden. Deze centrale positie vervult de gebiedsdirecteur reeds, maar wij hebben geconstateerd dat de lijn van stedelijk naar gebied hierin te dominant is. Om de lijn van gebied naar stedelijk veel meer gewicht te geven is het noodzakelijk dat een gebiedsdirecteur daar – samen met de gebiedscommissie – voldoende kritieke massa kan ontwikkelen om gebiedsbelangen en prioriteiten te agenderen. Om deze centrale positie van de gebiedsdirecteur meer in evenwicht te brengen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de positionering van de gebiedsdirecteur als opdrachtgever aan de clusters, zonder dat de ambtenaren binnen de clusters formeel ondergeschikt worden gemaakt aan deze gebiedsdirecteur. Of bijvoorbeeld dat de gebiedsdirecteur direct onder de wethouders valt. Tegelijkertijd zal voorkomen moeten worden dat ambtenaren ‘vermalen’ worden in een systeem met twee opdrachtgevers, tegengestelde belangen en verwarring over waar de ambtelijke loyaliteit behoort te liggen. Dat is niet eenvoudig, maar ook niet ondenkbaar in een systeem waar complementariteit in plaats van conflict de leidende gedachte is.

7.5.3 Gebiedsgerichte clusters

Als daadwerkelijk gekozen wordt voor gebiedsgericht werken van onderop, vraagt dit om een andere werkwijze van de clusters. Nog meer dan nu het geval is, noodzaakt dit nieuwe vormen van (programmatische) vraagsturing.

1. Van clusters naar gebiedsondersteuning: een substantieel deel van de ambtenaren vanuit de clusters zou een meer prioritaire taak in de uitvoering van de agenda van de gebieden moeten krijgen. Dat betekent concreet dus dat een substantieel deel van de ambtenaren uit de clusters niet meer voor Maatschappelijke Ontwikkeling of Stadsontwikkeling werkt, maar primair voor een gebied werkt. Alhoewel dat ook al de huidige praktijk kan zijn, lopen de formele lijnen nu nog volgens een centrale logica. De clusters kunnen zo meer expertpools worden die flexibel hun mensen en hulpbronnen ter beschikking stellen aan integrale projecten en opgaven. Of, nog wat pregnanter verwoord, de clusters moeten in essentie veel meer de rol van *shared service centre* van de gebieden gaan opereren, om snel en flexibel in te kunnen spelen op de opgaven die vanuit de gebieden worden geformuleerd. Binnen sommige clusters zijn de gebieden toebedeeld aan verschillende directeuren (zoals bij het cluster Stadsbeheer). Een dergelijke gebiedsgewijze aansturing van de clusters kan helpen bij het doorvoeren van de gewenste kanteling. Tevens kan het integrale samenwerking tussen de gebieden vergroten aangezien meerdere directeuren betrokken zijn bij de gebieden.
2. Herallocatie van middelen rond gebiedsgericht werken: er is behoefte aan nieuwe mechanismen voor allocatie, sturing en verantwoording rond gebiedsgericht werken. Een grotere gebiedsgerichte focus vraagt om nieuwe vormen van organisatie waarin de politieke verdeling van beschikbare hulpbronnen per gebied wordt aangegeven, maar ambtelijk een flexibele en effectieve inzet van de ondersteuning wordt georganiseerd. Bovendien zal de afrekenbaarheid voor het gebiedsgericht werken ook moeten verschuiven van de taakuitoefening binnen de clusters naar de bijdrage aan het realiseren van gebiedsgericht werken waarbij de maatschappelijke opgave centraal staat en niet de sectorale, interne programmadoelen.
3. Lerende monitoring en verandering: De transitie van het ambtelijk apparaat staat nog in de kinderschoenen en veel institutionele mechanismen veroorzaken nog een terugval in oude routines en reflexen. Het is dan ook van groot belang dat de implementatie van het gebiedsgericht werken en de bijbehorende cultuurverandering van de clusters gedurende het proces op een lerende wijze wordt geëvalueerd en voortdurend wordt verbeterd. Door meer vanuit de gebiedspraktijk rond bijvoorbeeld de gebieds- en

wijkactieplannen samen met gebiedscommissies en bewoners samen te werken ontstaat meer wederzijds begrip maar ook gedeeld eigenaarschap. Dat gaat deels om een principe en om goede wil. Het gaat vooral ook om institutioneel instrumentarium: manieren van verantwoording, bekostiging, begroting, procedures, soorten overleg, tot en met HR en benoemingenbeleid: dat zijn allemaal 'bedrijfsmatige' elementen die nu nog veelal zijn ingericht volgens de oude principes en die geënt zouden moeten worden op de nieuwe gebiedsgerichte cultuur en werkwijze. Alleen met dergelijke ondersteunende kaders kan de nieuwe manier van werken gemeengoed en normaal worden.

7.5.4 Het complementair college

Kernspeler in het Rotterdamse bestuursmodel is het college van burgemeester en wethouders. Zijn agenda wordt in belangrijke mate gevormd door het eigen collegewerkplan. Dit plan komt tot stand na de gemeentelijke verkiezingen en de collegevorming. Dit plan weerspiegelt de beleidsurgenties van de stad voor de komende vier jaar.

1. Terughoudendheid in top-down beleid: om de gebieden zelf in de gelegenheid te stellen om een betekenisvolle gebiedsagenda op te stellen, die niet volledig volgepland staat met stedelijke ambities en plannen, is het noodzakelijk deze niet vooraf dicht te timmeren. Tegelijkertijd dient het college de gebiedsambities en –plannen wel te toetsen aan elementaire stedelijke, gebieds-overstijgende belangen. Ook zien wij ook veel positieve effecten van de gebiedsgerichte plannen die het college heeft ontvouwd. Het college heeft ook gericht en bewust zelf actie genomen in de gebieden en is actief 'buiten' aanwezig. Gebiedscommissies 'verbieden' dat niet, integendeel: als het bijdraagt aan de publieke waarde in een gebied is het prima. Interesse, aandacht, bezoek, contact en het openstaan voor lokale wensen en zorgen is goed, ook vanuit het college. Dat staat niet ter discussie: wij pleiten echter voor terughoudendheid met stedelijke beleidsprogramma's en voorzichtigheid in het al te generiek invullen van wat in de gebieden zou moeten gebeuren. Wij zien juist ook bij het college goede gebiedsgerichte bedoelingen, maar de methode van (een veelheid aan gedetailleerde) top-down programma's kan juist de gebiedsgerichte benadering schade toebrengen. Het college kan meer van zijn gebiedsgerichte bedoelingen realiseren door minder actief zelf in de gebieden te interveniëren.
2. Méér stedelijke ambitie: Gebiedsgericht beleid kan tegelijkertijd niet zonder ambitieuze stedelijke kaders. Het gebiedsgericht werken wordt gemakkelijker en nuttiger in een stad die ambitie heeft en weet waar de stad heen gaat. Daarom is voor het opstellen van gebiedsagenda's duidelijkheid over de stedelijke agenda en vooral de stedelijke ambitie van belang, als kaders waarbinnen de gebieden moeten opereren. De gebieden hebben geen micro-kaders nodig, maar hebben juist bandbreedtes van ambitie nodig: waar gaat het heen en wat kunnen de gebieden betekenen? Sterke gebieden hebben een ambitieuze en uitgesproken stedelijke agenda nodig, net zoals een stedelijke ambitie maatschappelijke dynamiek en betrokkenheid krachtig kan ondersteunen en veel energie kan losmaken. Hier kan en mag het college zich juist meer uitspreken. Om ruimte te bieden voor agendavorming van onderop is een ander type stedelijke kaderstelling nodig: meer brede ambitie, minder micro-planning. Niet alleen is het belangrijk om kritisch te bezien welke kaders er überhaupt nodig zijn, maar vooral ook is het van belang om na te denken hoe er ruimte kan komen om stedelijke kaders en prioriteiten invulling te geven vanuit de agenda van het gebied. Te denken valt hierbij aan het op basis van de inhoud en urgentie van de gebiedsagenda's (en dus de kenmerken van de problemen in de diverse gebieden) alloceren van specifieke hoeveelheden financiële middelen en ambtelijke ondersteuning. Zodat gedifferentieerd kan worden tussen de behoeften van gebieden en de mate waarin ze aanspraak op collectieve middelen kunnen maken, maar tegelijk ruimte wordt gegeven voor gebiedseigen invulling.
3. De agenda van de stad als complementair aan de gebiedsagenda's: waar de gebiedsagenda's de agenda van de Rotterdammer (in zijn straat, buurt, wijk of gebied) bevat, is de agenda van de stad daar de contramal van. Zij bevat niet alleen de generieke beleidsopgaven, maar ook de kaders voor de gebiedsagenda's. Beide sturingsdocumenten winnen aan zeggingskracht als ze ook in onderlinge interactie tot stand komen en daadwerkelijk als delen van één brede Rotterdamse agenda worden beschouwd. Wij pleiten dus voor minder aanwezigheid van de stad in de vorm van beleidsprogramma's en meer aanwezigheid in termen van bezoek, nabijheid, aandacht, interesse en contact: de betrokkenheid wordt dan minder papier en planmatig en verschuift naar het niveau van aandacht, zorg, nabijheid en betrokkenheid.

4. Persoonlijke hoeders van het model: De personele betrokkenheid van burgemeester en wethouders bij gebieden kan verder worden versterkt. Persoonlijke aandacht werkt, ook in de gebieden. We zien in de praktijk dat ook vanuit het gemeentebestuur gebiedsgericht wordt gewerkt, maar dat dit tegelijk erg persoonlijk en niet evenredig verdeeld is. De waarde van directe betrokkenheid van het gemeentebestuur is groot en zou versterkt kunnen worden door een meer expliciete en georganiseerde betrokkenheid van het gemeentebestuur bij gebieden, bijvoorbeeld door een directe koppeling van collegeleden aan (enkele specifieke) gebieden en aan dynamiek in de samenleving. Dat kan bijvoorbeeld door elke wethouder mede verantwoordelijk te laten zijn voor enkele gebieden (zgn. gebiedswethouders, vergelijkbaar met het bestuursmodel in Den Haag), hetgeen vormgegeven zou kunnen worden door in de eerste maanden de nieuwe wethouders kennis te laten maken met de gebieden en gebiedsvertegenwoordigers op basis waarvan keuzes worden gemaakt.

7.5.5 Een kritische gemeenteraad

De gemeenteraad van Rotterdam moet zich in onze ogen veel sterker ontwikkelen tot hoeder van de Rotterdamse bestuursstijl en zich veel sterker interesseren voor en betrokken voelen bij de gebiedscommissies en het gebiedsgericht werken. Niet als hiërarchische supervisor of opdrachtgever, maar als hoeder, beschermer én gesprekspartner: minder kijken naar 'doen de gebiedscommissies wat wij willen' maar meer kijken naar 'doen de gebiedscommissies wat ze zouden moeten doen'.

1. Serius kiezen voor gebiedsgericht werken: Het is aan de raad om erop toe te zien dat de gebiedscommissies en de gebiedsdemocratie serieus genomen worden. Dat kan concreet door in raadsstukken en de voorbereiding en behandeling daarvan expliciet terug te laten komen hoe er met gebiedsadviezen is omgegaan. Maar ook door een explicietere terugkoppeling vanuit de gebiedsdemocratie naar de raad. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door leden of voorzitters van gebiedscommissies in (daarop toegespitste) raadscommissies een formele plaats toe te kennen.
2. Kritisch volgend: De gemeenteraad zou een veel nadrukkelijker rol moeten spelen in het volgen van de vertaling van stedelijke ambities naar gebiedsspecifieke projecten en de mate waarin de gebiedsagenda's tot uitvoering komen. Dat zal ook leiden tot een beter inzicht in de effectiviteit van het bestuurlijke model in de gebieden. Dit biedt ook een belangrijk aangrijppunt voor de raad om het college te controleren en af te rekenen op gebiedsgericht werken in de praktijk en leidt tot een meer vitale link tussen raad en gebieden/gebiedscommissies omdat de raad voor haar informatie afhankelijk is van input uit de gebieden.
3. Inzetten op complementariteit bij democratische experimenten: daar waar de raad interesse heeft in het toepassen van meer directe vormen van democratie, verdient het aanbeveling om te verkennen of en hoe dat samen met de gebieden opgepakt kan worden. Zo ontstaan kansen voor synergie en versterking en kan er wederzijds geleerd worden.

7.5.6 Een complementair samenspel

We hebben geconstateerd dat het onderlinge samenspel tussen de delen van het Rotterdamse bestuursmodel vooral gekarakteriseerd lijkt te worden door concurrentie en strijd. Het is van groot belang dat er gewerkt wordt aan manieren om dit te veranderen in een samenspel dat is gebaseerd op de vraag wat ieders toegevoegde waarde is. Het samenspel tussen de delen van het Rotterdamse model valt of staat met het vermogen van alle betrokken partijen om zich te committeren aan de grondbeginselen en de regels van het spel en zichzelf en elkaar daarin serieus te nemen, te erkennen en daarop aan te spreken.

Onze aanbevelingen zijn dan ook gericht op alle onderdelen van het bestuursmodel zodat de - met elkaar interacterende - wijzingen de keuze voor het gebiedsgericht en Rotterdammergericht werken kracht bij zetten. Het gebied en de Rotterdammer komen op de verschillende lagen meer centraal te staan en op deze manier ontstaat meer direct contact en samenhang tussen beleid en praktijk en tussen ambtenaren, bestuurders en Rotterdammers. Om op adequate wijze vorm te geven aan de keuze voor het gebiedsgericht en Rotterdammergericht werken zijn nog twee aanvullende voorzieningen noodzakelijk: een transparante wijze om te escaleren (zonder daar een politiek spelletje van te maken) en de aanwezigheid van de burgemeester en wethouders als hoeders van de waarden van

het model, die regelmatig het gesprek arrangeren over de kwaliteit van het functioneren van het model. Over beide voorzieningen moet het gesprek in Rotterdam zorgvuldig gevoerd worden. Maar dan wel binnen de context van de gedeelde discussie over en inzet op de keuze voor gebiedsgericht werken Rotterdamse stijl.

De keuze voor gebiedsgericht en Rotterdammer gericht werken betekent wat voor de structuur, maar heeft vooral ook implicaties voor cultuur, werkwijzen en houding. Een heldere afbakening van rollen en verantwoordelijkheden is vanuit juridisch oogpunt uiteraard wenselijk. Tegelijkertijd kunnen schemergebieden en een zekere troebelheid ook functioneel zijn: het zorgt voor een vorm van redundantie, waarbij het idee is dat meerdere entiteiten zich verantwoordelijk voelen voor dezelfde taak. Dat kan – zeker als het een belangrijke taak is – helemaal geen kwaad. Bijvoorbeeld als het gaat om het aanjagen van bewonersparticipatie, wat zowel een ambtelijke taak is als een rol voor de gebiedscommissies. Wel is het zaak om te zoeken naar manieren om elkaar ook hier in te versterken. Die troebelheid vormt ook een belangrijke bron van ‘checks en balances’: door niet exclusief taken te beleggen, ontstaat als vanzelf een tegenwicht tegen ongewenste tendensen. Dit betekent ook in bredere zin dat de waarde van individuele ambtenaren en bestuurders die in diverse netwerken de verbinding met maatschappelijke initiatieven opzoeken (op basis van persoonlijke motivatie en inzet voor de stad en de gebieden) niet onderschat moet worden. Kiezen voor gebiedsgericht werken is dus ook kiezen voor diffuse grenzen, ondernemende ambtenaren en creatieve complementariteit.

7.6 Een bestuurlijk model voor alle Rotterdammers

In dit laatste hoofdstuk hebben wij de randvoorwaarden geschetst voor het gebiedsgericht en Rotterdammer gericht werken. Niet alleen hebben wij een stip op de horizon geschetst, maar hebben we ook meer concrete aanbevelingen op de middellange termijn en korte termijn geopperd. We zijn vertrokken vanuit de constatering dat het bestuurlijk model op allerlei fronten tekort schiet in het realiseren van haar kernwaarden, maar wel voldoende potentieel biedt om vanuit het bestaande een alternatieve koers te varen. Dat de centrale logica en kaders van stedelijk beleid aan macht hebben gewonnen, maar dat dit verstikkend kan werken voor belangen, wensen en noden vanuit de gebieden en Rotterdammers. In plaats daarvan stellen wij een bestuurlijk model voor dat in samenhang deze belangen, wensen en noden wel meer centraal stelt. De notie van complementaire democratie kan daarin een uitweg bieden waarin ruimte voor diversiteit en verschil de ijkpunten zijn. Alleen dan kan een bestuurlijk model worden ontwikkeld dat open staat voor alle Rotterdammers.

LITERATUURLIJST

- Andersson Elffers Felix (2009) Kiezen en delen – evaluatie deconcentratiebeleid 2006-2010 gemeente Den Haag
- Brederveld, E., Schroot, J.C., Wijma, N. (1990) *Begrip van de Nederlandse gemeente deel 1*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D.
- Brenninkmeijer et al. (2016) Amsterdam 2020, Advies en evaluatiecommissie Bestuurlijk stelsel Amsterdam. Amsterdam
- Castells, M., (1996) *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I of The Rise of the Network Society*. Blackwell Publishing
- Coalitieakkoord kabinet Rutte-I (VVD-CDA), Vrijheid en Verantwoordelijkheid, 30 september 2010, p. 5
- Coalitieakkoord kabinet Rutte-I (VVD-CDA), Vrijheid en Verantwoordelijkheid, 30 september 2010, p. 5
- Edelenbos, J., & Van Buuren, A. (2005) Evalueren als leerproces: een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. *Bestuurskunde*, 14(6), 2-12
- Edelenbos, J., & Van Buuren, A. (2005) The Learning Evaluation A Theoretical and Empirical Exploration. *Evaluation review*, 29(6), 591-612
- Engelfriet, A. (2008) *Geschiedenis van het pesthuis en dolhuis Rotterdam*.
- Gebiedscommissie Delfshaven (2015) Oplegnotitie bij beleidsregels en nadere regels bewonersinitiatieven.
- Gebiedscommissie Delfshaven (2016) Oplegnotitie budgetplafond Delfshaven
- Gemeente Den Haag (2014) Visie gebiedsgericht werken in de stadsdelen
- Gemeente Rotterdam (2009) Verordening Financiën Decentrale Besturen, Gemeenteblad 2009-139
- Gemeente Rotterdam (2010) Gemeenteblad 2010, nr. 73
- Gemeente Rotterdam (2012) Stuurgroep BMR14+, Verbinding van bevindingen. De opmaat voor de scenario's voor een nieuw bestuurlijk model
- Gemeente Rotterdam (2012). Stuurgroep BMR14+, Dichtbij, democratisch en divers. Normatief kader voor vernieuwing bestuurlijk model Rotterdam. Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2012) Stuurgroep BMR14+, Consultatiedocument 16 oktober 2012
- Gemeente Rotterdam (2012) Ontwerp Raadsbesluit 20 december 2012
- Gemeente Rotterdam (2014) Uitgebreide Handreiking Gebiedscommissie 2014-2018
- Gemeente Rotterdam (2014) Verordening op de gebiedscommissies
- Gemeente Rotterdam (2014) Beleidslijn Gebiedscommissies 2014
- Gemeente Rotterdam (2014) Analyse verkiezingen gemeenteraad en gebiedscommissies.
- Gemeente Rotterdam (2016) Stadsvernieuwing. Beschikbaar op:
http://www.rotterdam.nl/tekst:thema_stadsvernieuwing
- Gemeente Rotterdam (2015) Delfshaven scoort goed met bewonersinitiatieven. Beschikbaar op:
<http://www.persberichtenrotterdam.nl/bericht/1017/Delfshaven-scoort-goed-met-bewonersinitiatieven/>
- Gemeente Rotterdam (2016) Wijkprofiel Delfshaven 2016
- Gerring, J. (2004) What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review* 98(2): 341-54
- Hisschemöller, M., (1993) *De democratie van problemen*, Vrije Universiteit

- Korsten, A.F.A. (2011) Theorie als inspiratie en oriëntatiepunt voor bestuurskundig onderzoek
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Onderzoek/Theorie%20en%20hypothesen%20in%20onderzoek.pdf>
- Loorbach, D. (2014) *To Transition! Governance Panarchy in the new Transformation*. Rotterdam: DRIFT - Erasmus University Rotterdam
- Loorbach, D., Wittmayer, J.M., Shiroyama, H., Fujino, J. en Mizuguchi, S., eds, (2016) *Governance of Urban Sustainability Transitions; European and Asian experiences*. Tokyo: Springer
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010) Werkboek 'Help, een burgerinitiatief'
- Ommeren, van F. (2012) in S.E. Zijlstra (red.) *Wetgeven, Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer, 2012, p. 151-158
- Reinders, L. (2005) De verbeelding van een nieuwe stad: identiteitstrategieën en de transformatie van naoorlogse wijken. In: Ernste, A. en F. Boekema (2005) *De cultuur van de lokale economie, de economie van de lokale cultuur*
- Rekenkamer Rotterdam (2015) *Inpraak zonder Uitspraak*, Rotterdam
- Roorda, C., Verhagen, M., Loorbach, D. & Steenbergen, van F. (2015) *Doe-democratie: niche, visie of hype?* Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2015
- Roorda, C., Verhagen, M., Loorbach, D. & Van Steenbergen, F. (2015) *Doe-democratie – niche, visie of hype?* DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Rotmans, J., Kemp, R. en Van Asselt, M. (2001) More evolution than revolution: Transition management in public policy. *Foresight*, 03(01), pp. 15-31
- Schwartz-Shea, P., & Yanow, D. (2013) *Interpretive research design: Concepts and processes*. Routledge
- Steen, van der M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O. en Kruitwagen, S. (2014) *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. The Hague: NSOB & PBL, 2014
- Taanman, M. (2014) *Looking for Transitions: a monitoring approach to improve transition programmes*, DRIFT, Erasmus University Rotterdam
- Uitermark, J. & Duyvendak, J.W. (2007) Gentrification as a governmental strategy: social control and social cohesion in Hoogvliet, Rotterdam *Environmental and planning* 39
- Vries, de J., Van der Lubben, S.P. van der, 't Hart, R. en C. Koop (2005) *Stadsdeelcommissie Den Haag, Evaluatie*
- Wit, de O. (online) *Geschiedenis Woongebied*. Historische Vereniging Delfshaven
- Yin, R. K. (2013) *Case study research: Design and methods*. Sage publications

Media

- AD, 21 juni 2014
- AD, 20 december 2014
- AD, 4 maart 2014
- De Telegraaf, 11 juli 2014

Kamerstukken

- Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 73
- Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 2-3.
- Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 3, p. 5

Kamerstukken II, 2011/12, 33 017, nrs. 1 (Koninklijke boodschap), 2 (Voorstel van wet) en 3 (Memorie van Toelichting).

Kamerstukken II, 2011/12, 33 017, nrs. 1 (Koninklijke boodschap), 2 (Voorstel van wet) en 3 (Memorie van Toelichting).

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 RESPONDENTENLIJST

Hieronder zijn alle respondenten benoemd die deel hebben genomen aan dit evaluatieonderzoek middels 1) een interview en/of 2) een participatieve sessie.

Interviews

Leden gebiedscommissies:

Naam	Gebied	Functie
Kees de Gruiter	Centrum	Lid
Suardus Ebbinge	Centrum	Voorzitter
Qasam Hussain	Charlois	Lid
Ronald Tol	Charlois	Voorzitter
Robbert de Vrieze	Delfshaven	Lid
Tom Harreman	Delfshaven	Voorzitter
Iqbal Din	Feijenoord	Lid
Aart van Zevenbergen	Feijenoord	Vice-voorzitter
Jan Pierweijer	Hillegersberg-Schiebroek	Lid
Nico van Esch	Hillegersberg-Schiebroek	Vice
Joop Heppe	Hoek van Holland	Lid
Arjen van der Lugt	Hoek van Holland	Vice
Wytze Schaap	Hoogvliet	Lid
Cor van Hulst	Hoogvliet	Vice-voorzitter
Edwin Smid	Hoogvliet	Voorzitter
Marcel Borsten	IJsselmonde	Lid
Ton Broeders	IJsselmonde	Vice-voorzitter
Debora Fernald	Kralingen-Crooswijk	Lid
Paulette Verbist	Kralingen-Crooswijk	Vice-voorzitter
Martijn van der Valk	Noord	Lid
Thomas Roskam	Noord	Voorzitter
Latif Tali	Overschie	Lid
Fred Baartman	Overschie	Voorzitter
Johan Verberne	Pernis	Lid
Brian Frowijn	Pernis	Voorzitter
Esther Janse	Prins Alexander	Lid
Dirk Jan van Lottum	Prins Alexander	Vice-voorzitter
Corstiaan Breedveld	Prins Alexander	Vice-voorzitter
Koenraad Hovens Greve	Rozenburg	Lid
Frank Schellenboom	Rozenburg	Voorzitter

Clusters:

Naam	Gebied	Functie
Karin Wolters	Delfshaven	Gebiedsaccounthouder Veiligheid
Hetta Schultz	Feijenoord	Gebiedsaccounthouder MO
Ferry Pronk	Hoek van Holland, Pernis, Rozenburg, Hoogvliet	Gebiedsaccounthouder SO
Henk Alkema	Prins Alexander, HIS, Overschie	Gebiedsaccounthouder SB
Tamara vd Hoek	Stad	Adviseur KIP
Hestia Reukema	Stad	Directeur gebieden
Linda Molenaar	Stad	Oud-gebiedsdirecteur / Directeur Stadsbeheer

Steven Scheer	Stad	Vml bestuursadviseur deelgemeentebestel / huidig afdelingshoofd cluster Veiligheid
---------------	------	--

Gebiedsorganisaties:

Naam	Gebied	Functie
Jerry Wenting	Delfshaven	Gebiedsdirecteur
Vincent Florijn	Feijenoord	Gebiedsdirecteur
Ingrid Koenraats	Hoogvliet	Gebiedsdirecteur
Andre Hammink	Overschie, HIS	Gebiedsdirecteur
Hilbert Keizer	Prins Alexander	Gebiedsdirecteur

Gemeenteraad:

Naam	Fractie
Danielle Knieriem	CDA
Setkin Sies	CU / SGP
Stefan Kroon	D66
Judith Bokhove	GroenLinks
Bart Joost van Rij	Leefbaar Rotterdam
Nourdin El Ouali	Nida
Marco Heijmen	PVDA
Jeroen van der Lee	PVDD
Leo de Kleijn	SP
Antoinette Laan	VVD
Jan-Willem Verheij	VVD (en oud-voorzitter Stuurgroep BMR14+)

College B&W:

Naam	Functie / Portefeuille
Ahmed Aboutaleb	Burgemeester
Hugo de Jonge	Wethouder, portefeuille Onderwijs, Jeugd en Zorg
Joost Eerdmans	Wethouder, portefeuille veiligheid, handhaving en buitenruimte / gebieden & bestuurlijke vernieuwing / locoburgemeester

Interviews verdiepende spoor:

Naam respondent	Functie	Casus
Hestia Reukema	Directeur gebieden	Casus Programma oost
Jon Meijer	Concerndirecteur dienstverlening	Casus Programma oost/democratische experimenten
Bas Ockeloen	Communicatie medewerker	Casus Hoogvliet
Ronald Bijnaar	Gebiedsnetwerker	Casus Hoogvliet
Louisa Boulchrif	Vrijwilliger de Brink	Casus Feijenoord
Evelien Schilperoord	Ambtenaar bij Cluster	Casus Feijenoord
Michel de La Vieter	Projectmanager SO stadshavens	Casus Delfshaven
NB: tevens is ter oriëntatie tijdens de verdiepende sessie gesproken met de gebiedsdirecteur en voorzitter van de vier gebieden. In Delfshaven was ook de gebiedsmanager aanwezig tijdens dit gesprek.		

Participatieve sessies

Sessies tijdens het generieke spoor:

Bijeenkomst	Aantal aanwezigen	Samenstelling
27 juni 2016	23	Voornamelijk bewoners en stedelijke en gebiedspartners (zoals ondernemers, welzijnsinstellingen, woningcorporaties, vrijwilligersorganisaties, etc.). Daarnaast gebiedscommissieleden en ambtenaren
28 juni 2016	27	
7 juli 2016	34	

Sessies tijdens het verdiepende spoor:

Bijeenkomst	Aanwezigen	Rol/functie
<i>Hoogvliet</i>	Edwin Smid Cor van Hulst Branco Winkels Sangeeta Ramphal Jan de Kloet Jan Bekkers Hans Drenthe Peter Schilte	VZ VVZ-werkgroep communicatie GC/werkgroep communicatie VVZ-werkgroep communicatie GD via straatinterview via Edwin via Edwin
<i>Feijenoord</i>	Louisa Boulchrif Aart van Zevenbergen Johan Brinkman Ton van de Berg Leonieke Schouwenburg Afke Besselink Erwin Wesenhagen	Vrijwilliger de Klup-de Brink VVZ GC-lid GC-lid GC-lid Gebiedsmanager Vreewijk Gebiedsadviseur Welzijn
<i>Prins Alexander</i>	Cees Vos Dirk Jan van Lottum Ronald van Wingerden Ron Davids Peter Geukes	Accounthouder Veilig vice voorzitter gebiedsmanager Voorzitter gebiedsnetwerker
<i>Delfshaven</i>	Robbert de Vrieze Stijn Brakkee Tom Harreman Jerry Wenting Jetze van der Ham Ineke Palm Tim de Haan Willem Beekhuizen	GC-lid WIJdelfshaven vrijwilliger Dakpark Voorzitter GD gebiedsmanager GC-lid SP VVZ wijkplatform zuid
*Dikgedrukt is ook geïnterviewd tijdens generieke spoor		

Sessies tussentijdse bevindingen en conclusies:

Type bijeenkomst	Bijeenkomst	Aantal aanwezigen	Samenstelling
Presentatie eerste resultaten aan respondenten	11 oktober 2016	34	Voornamelijk gebiedscommissieleden (18), daarnaast raadsleden en ambtenaren, griffie
Reviewsessie van het onderzoek en de resultaten door 'peers'	11 november 2016	24	Externe experts zoals wetenschappers, bestuurders en professionals. Plus leden van de stuurgroep en het onderzoeksteam

BIJLAGE 2 SELECTIE & OMSCHRIJVING RESPONDENTEN

Om een gevarieerd beeld te krijgen op het functioneren van het bestuurlijk model van Rotterdam was het cruciaal om respondenten te spreken die werkzaam zijn binnen de verschillende lagen van dit bestuurlijk model. We hebben de focus dan ook niet alleen geplaatst op leden van a) de gebiedscommissies, maar ook op b) leden van het college B&W, c) leden van de gemeenteraad en d) ambtenaren van zowel de clusters als e) de gebiedsorganisaties. De belangrijkste selectiecriteria waren:

- Variatie in perspectieven (zowel raad, als college, als ambtenaren, als diverse politieke partijen, als gebiedscommissies, etc.)
- Variatie in gebieden (evenwichtige spreiding over de gebieden)
- Variatie in domeinen / clusters (zowel veiligheid, als zorg en welzijn, als onderwijs, als stadsbeheer, etc.)
- Variatie in rang en status (zowel voorzitter als lid, zowel directie als gebiedsmanager, etc.)
- Variatie in mensen met/zonder historisch perspectief (ook ervaring met functioneren deelgemeente)
- Variatie in politieke achtergronden respondenten
- Variatie in demografische kenmerken (zoals leeftijd, geslacht, etc.)

Deze selectiecriteria hebben wij gehanteerd bij het selecteren van potentiële respondenten. Een omschrijving en motivatie van de verschillende type respondenten volgen hieronder.

Leden gebiedscommissies

Tijdens de selectie is gekeken naar leden van de gebiedscommissie die een zeker urgentiegevoel bij en visie hebben op de toekomst van de lokale democratie in Rotterdam. Leden die weten wat er speelt in het gebied waar ze wonen en die dit weten te vertalen naar inzichten aangaande het functioneren van het lokale bestuur. En die de installatie en het reilen en zeilen van de gebiedscommissies sinds 2014 in scherpe beschouwingen weet te vatten. We hebben zowel leden van (gevestigde en stedelijke) politieke partijen als leden van nieuwe lokale partijen gesproken. Tevens hebben we meerdere leden gesproken die voor 2014 als deelraadslid actief zijn geweest (waardoor zij een vergelijking kunnen maken tussen de twee bestuursvormen). Ook hebben we gekeken naar de primaire interessegebieden van de leden van de gebiedscommissie.

Het doel was om minstens 2 personen per gebiedscommissie te spreken, waarvan een voorzitter/vice-voorzitter en een regulier lid. Tijdens het verdiepende spoor zijn in de vier casestudies nog aanvullende interviews en gesprekken gevoerd met leden van deze gebiedscommissies. We hebben geen voorzitters geïnterviewd die in de Stuurgroep plaatsnamen, aangezien zij input konden leveren tijdens de vergaderingen van de stuurgroep. De voorzitters die in de Stuurgroep zitting namen zijn afkomstig uit de gebieden Prins Alexander, Hillegersberg-Schiebroek, Hoek van Holland, Feijenoord en Kralingen/Crooswijk.

Leden van het college B&W

Vanuit het college van burgemeesters en wethouders is de keuze voor respondenten tevens gemaakt op basis van bovenstaande criteria. Uiteindelijk is gekozen voor wethouder Eerdmans, wethouder De Jonge en burgemeester Aboutaleb. Hieronder een motivatie voor de drie leden van het college:

- Ahmed Aboutaleb: vanwege het vermogen om boven de politieke partijen te kunnen staan, doordat hij voorzitter is van het college en omdat hij verantwoordelijk is voor bestuurlijke aangelegenheden. Ook de betrokkenheid bij Mooi Mooier Middelland (intermezzo democratische experimenten) was een aanvullende motivatie.
- Joost Eerdmans: vanwege zijn inhoudelijke betrokkenheid bij het hervormen van het lokale bestuur (bestuurlijke vernieuwing) en zijn verantwoordelijkheid voor de gebieden en de portefeuilles veiligheid, handhaving en buitenruimte. Ook de betrokkenheid bij Programma Oost (casus Prins Alexander) was een aanvullende motivatie.

- Hugo de Jonge: vanwege zijn betrokkenheid bij de decentralisaties die sinds 2015 zijn doorgevoerd (op het vlak van jeugdhulp, welzijn en participatie) en omdat hij reeds wethouder is vanaf 2010 en daardoor is staat is te reflecteren op de gehele hervormingsproces van het lokale bestuur. Ook de betrokkenheid bij Huizen van de Wijk (casus Feijenoord) was een aanvullende motivatie.

Leden van gemeenteraad

Tijdens de selectie is gekeken naar raadsleden die een zeker urgentiegevoel bij en visie hebben op de toekomst van de lokale democratie in Rotterdam. Leden die weten wat er speelt in Rotterdam en die dit weten te vertalen naar inzichten aangaande het functioneren van het lokale bestuur. Leden die zowel binnen de deelgemeenten actief zijn geweest, alsmede sinds enkele jaren een deel van de Rotterdamse burgers vertegenwoordigen in de gemeenteraad. Leden die zicht hebben op landelijke en globale innovaties op het vlak van lokale democratie, alsmede leden die in staat zijn de microschaal van individuen en straten aan de macroschaal van grootstedelijke thema's en belangen te verknopen. En leden die zowel positieve als negatieve ervaringen hebben met de huidige hervormingen in het lokale bestuur.

Van elke stedelijke politieke partij hebben we één raadslid geïnterviewd. De uiteindelijke selectie van het raadslid is overgelaten aan de raadsfractie zelf (aangezien zij zelf het beste zicht hebben op wie van hen kan reflecteren op het functioneren van de gebiedscommissies). Wel hebben we op basis van bovenstaande selectiecriteria duidelijk gemaakt naar wie we ongeveer op zoek zijn. We hebben geen raadsleden geïnterviewd die in de Stuurgroep plaatsnamen. In de Stuurgroep waren vier politieke partijen vertegenwoordigd door raadsleden: Leefbaar Rotterdam, PvdA, D66 en SP.

Ambtenaren clusters

Vanuit de gemeentelijke clusters hebben we ambtenaren geselecteerd die accounthouder zijn voor een (of meerdere) van de Rotterdamse gebieden. Oftewel, naar ambtenaren die vanuit de logica van clusters naar de gebieden kijken en knelpunten, prioriteiten en kansen signaleren. Ook hebben we concerndirecteuren en projectleiders van stedelijke programma's geselecteerd die bovenlokale strategieën implementeren, doch afstemming zoeken met een gebiedsspecifieke context. Tevens hebben we nog andere gebiedsexperts en experts geselecteerd op het vlak van de lokale democratie (zoals ambtenaren van het Kennispunt Inspraak & Participatie).

Het doel was om een aantal van deze zogenaamde 'schakelambtenaren' te identificeren die vanuit de clusters formele taken hebben richting de gebiedscommissies en/of de gebieden. En daarnaast hebben we ambtenaren geselecteerd die we vanuit casuïstiek zijn tegenkomen (in het verdiepende spoor). Voor deze categorie respondenten hebben we zowel respondenten voor interviews als participanten voor interactieve sessies geselecteerd.

De ambtenaren zijn gekozen uit een lijst van 150 ambtenaren die betrokken zijn bij het gebiedsgericht werken binnen de gemeente Rotterdam. Deze lijst is opgesteld door de gemeente zelf en bevat ambtenaren uit alle geledingen van het ambtelijk apparaat.

Ambtenaren gebiedsorganisaties

De gebiedsorganisaties spelen een cruciale rol in het speelveld tussen de lokale democratie en het gebiedsgericht (of Rotterdammer gericht) werken. We hebben dan ook gebiedsdirecteuren, gebiedsmanagers, wijkmanagers en wijknetwerkers geselecteerd die praktijkvoorbeelden kunnen inbrengen omtrent deze vertaalslag. Vanwege de interactie tussen gebiedsdirecteuren en de gebiedscommissies lag het voor de hand om enkele directeuren te interviewen. We hebben (ook) ambtenaren geïnterviewd die hiervoor werkzaam waren binnen een deelgemeente, omdat zij in staat waren een vergelijking te maken tussen de periode voor en na 2014. Voor deze categorie respondenten hebben we zowel respondenten voor interviews als participanten voor interactieve sessies geselecteerd.

De ambtenaren zijn gekozen uit een lijst van 150 ambtenaren die betrokken zijn bij het gebiedsgericht werken binnen de gemeente Rotterdam. Deze lijst is opgesteld door de gemeente zelf en bevat ambtenaren uit alle geledingen van het ambtelijk apparaat.

Burgers, professionals en stedelijke partners

In het generieke spoor zijn tijdens de participatieve sessies ook deelnemers geselecteerd die niet vallen onder de bovenstaande categorieën, te weten Rotterdamse burgers en stedelijke en/of gebiedspartners. De Rotterdamse burgers zijn via een aselechte steekproef gekozen uit het Digitale Stadspanel. Dit is in samenwerking met de gemeentelijke afdeling OBI gedaan. Zij beheren het databestand van het panel. Voor de sessies zijn op basis van de steekproef 40 mensen per gebied aangeschreven of zij willen aansluiten bij een van de drie sessies. De stedelijke en gebiedspartners zijn aangeleverd door de stuurgroep, alsmede de gebiedsdirecteuren van alle 14 gebieden. Uiteindelijk is een groep van omstreeks 80 stedelijke en gebiedspartners uitgenodigd via een e-mail.

Naast bovengenoemde respondenten zijn in het verdiepende spoor nog respondenten geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij en hun prominente rol binnen de vier 'nested cases studies' in Hoogvliet, Prins Alexander, Feijenoord en Delfshaven. Voor het overgrote deel vielen deze respondenten in bovenstaande categorieën. Echter, er zijn voor de participatieve sessies ook vrijwilligers van wijkcentra uitgenodigd en mensen van welzijnsinstellingen en lokale ondernemers.

BIJLAGE 3 VRAGENLIJSTEN

In deze bijlage worden de zes verschillende vragenlijsten uit het evaluatieonderzoek toegelicht. Vanwege de omvang van de vragenlijsten is gekozen voor een beknopte weergave. De complete vragenlijsten zijn op te vragen via evaluatiebestuursmodel@fsw.eur.nl.

In totaal zijn drie typen interviews afgenomen. In het generieke spoor zijn alle respondenten bevraagd op basis van eenzelfde semi-gestructureerde vragenlijst. In het verdiepende spoor is een ander type semi-gestructureerde vragenlijst gehanteerd die gericht was op de desbetreffende 'nested case study'. De straatinterviews met Rotterdamse burgers zijn volgens een korte en gestructureerde vragenlijst uitgevoerd.

Verder zijn in totaal drie enquêtes afgenomen. Op basis van een uitgebreide deskstudie naar het bestuurlijk model zijn de enquêtes opgesteld in samenwerking met de gemeentelijke afdeling OBI en de Stuurgroep Evaluatie bestuursmodel Rotterdam. De vragenlijsten zijn digitaal afgenomen onder: leden van de gebiedscommissies, ambtenaren van de gemeente Rotterdam en Rotterdamse burgers. Op basis van de respons heeft de afdeling OBI voor elke een enquête een zogenaamde feitenkaart geproduceerd met daarin de onderzoeksresultaten. Tevens heeft zij de databestanden aangeleverd aan de onderzoeksgroep die daarmee nog aanvullende analyses heeft uitgevoerd. Een belangrijke databron waren daarin bijv. de antwoorden op enkele open vragen.

Voor de omschrijving en selectie van de respondenten zie bijlage 2.

Vragenlijst interviews generieke spoor

Hoe?	Persoonlijk gesprek op basis van een semi-gestructureerde vragenlijst (duur: 1 - 1,5 uur)
Wie?	Leden gebiedscommissies, leden college B&W, leden gemeenteraad en ambtenaren uit clusters en gebiedsorganisaties
Waar?	Op een aangedragen locatie door de respondent of op de Erasmus Universiteit Rotterdam
Wanneer?	Mei 2016 – september 2016

Voorafgaand aan elk interview is het gesprek voorbereid door bijv. een specifiek gebied door te lichten op het aantal adviezen, aantal besluiten, spraakmakende dossiers, etc. De uitvoering geschiedde door twee onderzoekers, waarvan een de gespreksleider was en de ander de verslaggever. Het onderzoeksteam heeft van elk interview een beknopt verslag op hoofdlijnen gemaakt. Tevens is het interview opgenomen. Het semi-gestructureerde interview bevatte elke keer de volgende zes onderdelen:

- Personalia: een set aan vragen over de respondent zelf
- Functie van de respondent en relatie tot bestuurlijke model: een set aan vragen die inzichtelijk moesten maken waar degene zich bevindt in het bestuurlijk model
- Functioneren van gebiedscommissies (algemeen en specifiek): een set aan vragen over het functioneren van de gebiedscommissie in het algemeen. En als men in een gebied werkzaam was dan is ook een set aan vragen toegevoegd die zich toespitste op de specifieke situatie in dit gebied
- Verhoudingen binnen bestuursmodel: een set aan vragen die inzichtelijk moesten maken hoe de onderdelen in het bestuurlijk model elkaar versterkten, dan wel verzwakten
- Externe invloeden op het bestuursmodel: een set aan vragen over de staat van de (lokale) democratie in Rotterdam en Nederland
- Afsluiting: een mogelijkheid voor de respondent om zelf nog zaken mee te geven aan de onderzoekers

Vragenlijst interviews verdiepende spoor

Hoe?	Persoonlijk gesprek op basis van een semi-gestructureerde vragenlijst (duur: ≈ 1 uur)
------	---

Wie?	Direct betrokkenen bij 'nested case study', zoals ambtenaren, gebiedspartners en leden gebiedscommissie
Waar?	Op een aangedragen locatie door de respondent of telefonisch
Wanneer?	Augustus – september 2016

Voorafgaand aan elk interview is het gesprek voorbereid door bijv. een specifiek gebied door te lichten op het aantal adviezen, aantal besluiten, spraakmakende dossiers, etc. De uitvoering geschiedde door een of twee onderzoekers, waarvan een de gespreksleider was en de ander de verslaggever. Tijdens het interview lag de focus op het identificeren van zogenaamde 'kritieke omslagpunten' gedurende de casus¹²⁰. Het onderzoeksteam heeft van elk interview een beknopt verslag op hoofdlijnen gemaakt. Tevens is het interview opgenomen. Het semi-gestructureerde interview bevatte elke keer de volgende zeven onderdelen:

- Aanleiding: waar gaat deze casus over?
- Motivatie: waarom is deze casus belangrijk?
- Betrokken actoren: wie was betrokken bij deze casus en wat was hun rol?
- Reconstructie: wat waren kritieke omslagpunten tijdens het proces?
- Hypothese(s) spanningen bestuurlijk model: welke spanningen staan centraal tijdens het proces?
- Gebiedskarakteristiek kenmerkend voor casus: is deze casus uniek of speelt dit breder?
- Lessen voor de toekomst: hoe kan deze casus in de toekomst ook worden geadresseerd?

Vragenlijst straatinterviews Rotterdamse burgers

Hoe?	Persoonlijk gesprek op basis van een gestructureerde vragenlijst (duur: ~ 5 minuten)
Wie?	Rotterdamse burgers in de vier case study gebieden
Waar?	Op centrale plekken in de vier gebieden, te weten voor/rondom de vier stadskantoren, wijkcentra en supermarkten
Wanneer?	Augustus 2016 – september 2016

De straatinterviews zijn op verschillende tijdstippen in de ochtend, middag en avond afgenomen in de vier gebieden. Veelal in sets van twee onderzoekers zijn in twee uur telkens meerdere interviews afgenomen met willekeurige bewoners. In totaal zijn de onderzoekers 11 keer de straat opgegaan. Het doel was om tenminste 50 burgers per gebied te bevragen. Voor Hoogvliet waren daar twee sessies voor nodig. Voor de andere drie gebieden waren drie sessies per gebied nodig. De interviews zijn niet opgenomen. Wel is ter plekke een invulformulier ingevuld door de onderzoekers. Het straatinterview vond plaats in gestructureerde vorm en middels een enquête-opzet. Hiermee konden respondenten steeds kiezen uit meerdere antwoorden, mochten zij daar behoefte aan hebben. Dit op basis van eerdere ervaringen met straatinterviews. Maar hierdoor konden de resultaten van alle 200 interviews ook worden vergeleken met elkaar. De interviewer hanteerde de vragenlijst, maar had de optie om ook een vrijer een gesprek te voeren met de respondent (mocht de vragenlijst niet aansluiten bij de beleving van de respondent). In de straatinterviews stonden de volgende acht vragen centraal:

- Woont u in [gebied XYZ]?
- Bent u bekend met de gebiedscommissie in [gebied XYZ]?
- Waar kent u de gebiedscommissie van?
- Hoe beoordeelt u het functioneren van de gebiedscommissie? En waarom?
- Hoe beoordeelt u het functioneren van de gemeente? En waarom?
- Met wie neemt u contact op als u wat wilt veranderen in uw omgeving?

¹²⁰ Een kritiek omslagpunt (KOP) is een specifiek moment/periode in tijd waarin het initiatief van richting verandert.

- Vindt u dat u voldoende invloed heeft op wat er in uw wijk/gebied gebeurt?
- Wie zou over uw directe woonomgeving moeten beslissen?

Vragenlijst enquête leden gebiedscommissies

Hoe?	Gestructureerde vragenlijst op uitnodiging via e-mail
Wie?	Alle leden van de 14 gebiedscommissies
Waar?	Digitale enquête
Wanneer?	Juni - juli 2016

Voor de enquête van de gebiedscommissies zijn alle 187 leden en (vice-)voorzitters uitgenodigd om de vragenlijst in te vullen. De totale respons was 113 respondenten, wat een representatief percentage van 60% heeft opgeleverd. De enquête kende een groot aantal (gesloten) multiple-choice vragen, alsmede enkele open vragen. Tevens bevatte de enquête een aantal beoordelingsvragen waarop respondenten een rapportcijfers (schaal 1-10) moest opgeven. Ook zijn stellingen opgetekend waarop respondenten met een vierpunt-schaal konden aangeven in hoeverre zij het (on)eens waren (helemaal mee eens/enigszins mee eens/enigszins mee oneens/helemaal oneens/weet niet). De enquête kende de volgende zes onderdelen:

- Personalialia: een set aan vragen over de respondent zelf
- Eigen rol en werk in de gebiedscommissie: een set aan vragen over de eigen rol en functioneren in de gebiedscommissie
- Functioneren gebiedscommissie (algemeen): een set aan vragen over het functioneren van de gebiedscommissie in het algemeen
- Functioneren gebiedscommissie (specifiek): een set aan vragen over de eigen gebiedscommissie
- Verhoudingen met andere onderdelen bestuursmodel: een set aan vragen die inzichtelijk moesten maken hoe de onderdelen in het bestuurlijk model elkaar versterkten, dan wel verzwakten
- Afsluitend: een mogelijkheid voor de respondent om zelf nog zaken mee te geven aan de onderzoekers

Vragenlijst enquête ambtenaren

Hoe?	Gestructureerde vragenlijst op uitnodiging via e-mail
Wie?	Ambtenaren die affiniteit hebben met gebiedsgericht werken
Waar?	Digitale enquête
Wanneer?	Juli - augustus 2016

Voor de enquête onder Rotterdamse ambtenaren is gebruik gemaakt van een lijst van 150 ambtenaren die betrokken zijn bij het gebiedsgericht werken binnen de gemeente Rotterdam. Deze lijst is opgesteld door de gemeente zelf en bevat ambtenaren uit alle geledingen van het ambtelijk apparaat. Zowel ambtenaren uit de gebiedsorganisaties als uit de clusters en concerndirectie hebben de vragenlijst ingevuld. Met een respons van 74 respondenten, ligt het responspercentage op 49%. De enquête kende een groot aantal (gesloten) multiple-choice vragen, alsmede enkele open vragen. Tevens bevatte de enquête een aantal beoordelingsvragen waarop respondenten een rapportcijfers (schaal 1-10) moest opgeven. Ook zijn stellingen opgetekend waarop respondenten met een vierpunt-schaal konden aangeven in hoeverre zij het (on)eens waren (helemaal mee eens/enigszins mee eens/enigszins mee oneens/helemaal oneens/weet niet). De enquête kende de volgende vijf onderdelen:

- Personalialia: een set aan vragen over de respondent zelf
- Uw affiniteit met gebiedsgericht/Rotterdammer gericht werken: een set aan vragen die inzichtelijk moesten maken waar degene zich bevindt in het bestuurlijk model

- Functioneren van de gebiedscommissies: een set aan vragen over het functioneren van de gebiedscommissie in het algemeen
- Verhoudingen met andere onderdelen van het Rotterdamse bestuursmodel: een set aan vragen die inzichtelijk moesten maken hoe de onderdelen in het bestuurlijk model elkaar versterkten, dan wel verzwakten
- Afsluitend: een mogelijkheid voor de respondent om zelf nog zaken mee te geven aan de onderzoekers

Vragenlijst enquête Rotterdamse burgers

Hoe?	Gestructureerde vragenlijst op uitnodiging via e-mail
Wie?	Rotterdamse burgers uit het Digitale Stadspanel
Waar?	Digitale enquête
Wanneer?	Augustus – september 2016

Voor de enquête aan burgers is een steekproef bepaald op basis van overleggen met de afdeling OBI en de Stuurgroep Evaluatie bestuursmodel Rotterdam. Deze steekproef bestond uit Rotterdammers die in eerder dit jaar (2016) de jaarlijkse Omnibus-enquête van de gemeente hebben ingevuld en destijds hebben aangeven bereid te zijn tot het beantwoorden van aanvullende vragen. In totaal zijn 1857 mensen aangeschreven door OBI, waarvan uiteindelijk 995 mensen de vragenlijst hebben ingevuld. Het responspercentage ligt daarmee op 54%.

Bij deze enquête hebben we in de selectie dus rekening gehouden met het feit dat mensen weten wat gebiedscommissies zijn en dat ze er contact mee hebben gehad. Dit geeft een vertekend beeld over de gebiedscommissies en het bestuurlijk model, aangezien de vragenlijst is uitgezet bij bovengemiddeld geïnteresseerde Rotterdammers. Om een completer beeld te krijgen van het functioneren van het bestuurlijk model zijn daarom aanvullende straatinterviews gehouden in de vier casestudy-gebieden.

De enquête kende een groot aantal (gesloten) multiple-choice vragen, alsmede enkele open vragen. Tevens bevatte de enquête een aantal beoordelingsvragen waarop respondenten een rapportcijfers (schaal 1-10) moest opgeven. Ook zijn stellingen opgetekend waarop respondenten met een vierpunt-schaal konden aangeven in hoeverre zij het (on)eens waren (helemaal mee eens/enigszins mee eens/enigszins mee oneens/helemaal oneens/weet niet). De enquête kende de volgende vijf onderdelen:

- Personalia: een set aan vragen over de respondent zelf
- Affiniteit met bestuurlijk model: een set aan vragen om de betrokkenheid en bekendheid met het bestuurlijke model te peilen
- GC algemeen: een set aan vragen over de eigen rol en functioneren in de gebiedscommissie
- GC eigen gebied: een set aan vragen over het functioneren van de gebiedscommissie in het algemeen
- Functioneren andere onderdelen bestuurlijk model: een set aan vragen om de mening te peilen over andere onderdelen uit het bestuurlijk model (zoals de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat)

BIJLAGE 4 OPZET PARTICIPATIEVE SESSIES

Participatieve sessies generieke spoor

Aanpak

In het generieke spoor van de evaluatie zijn drie participatieve sessies georganiseerd met een mix aan deelnemers: Rotterdamse ambtenaren, stedelijke en gebiedspartners en bewoners. Hier is voor gekozen om een veelvoud aan meningen over het bestuursmodel samen te brengen en te waken voor dominantie van een bepaald perspectief. Tevens kon – door de kruisbestuiving van perspectieven – het lerend vermogen binnen de sessies gestimuleerd worden.

Opzet sessies

De participatieve sessies vonden plaats op de zolder van het stadhuis en werden geopend met een systeemopstelling waarbij één persoon uit de onderzoeksgroep de gebiedscommissie representeerde en de aanwezigen werd gevraagd zich aan de hand van een aantal vragen te positioneren ten opzichte van ‘de gebiedscommissie’. Sommige personen werden gevraagd waarom hij/zij koos zich zo te positioneren. Vervolgens werd een korte presentatie gegeven over het onderzoek en de onderzoeksopzet. De avond was vervolgens georganiseerd rondom een *World-café* setting. Aan drie verschillende tafels werden verschillende perspectieven op het bestuursmodel en kernwaarden besproken:

- Het perspectief van de burger met de kernwaarden a) participatie van Rotterdammers bij beleidsvorming en uitvoering en b) democratische legitimiteit
- Het perspectief van de ambtenaar met de kernwaarden c) bestuur dicht bij burger en d) vorm en inhoud geven aan de diversiteit van gebieden
- Het perspectief van de stedelijke partners met de kernwaarde e) efficiënte en effectieve overheid.

In drie rondes bezochten alle deelnemers de drie tafels. Elke tafel had een vaste notulist en gespreksleider van de onderzoeksgroep die aan de hand van de volgende vragen de discussie faciliteerde:

- a. Wat verstaan we nu onder deze kernwaarde?
- b. Hoe is dat nu georganiseerd?
- c. Wat is de rol van de gebiedscommissie hierbinnen?
- d. Wat zou er aangepast (toegevoegd/ afgeschaft) kunnen en/ of moeten worden?
 - i. Waarom?
 - ii. Wat betekent dat voor u – en voor anderen (wie zijn die anderen)? Wat zijn daar nu obstakels en/ of kansen voor?

Tevens werd aan de mensen gevraagd om hun boodschap middels kernwoorden of beelden op papier te schrijven.

De avond eindigde met een terugkoppeling van alle gespreksleiders, een dankwoord en een borrel.

Data en aanwezigen

Datum	Aantal aanwezigen	Rol aanwezigen
27 juni 2016	23	14 ambtenaren, 4 partners, 5 burgers
28 juni 2016	27	14 ambtenaren, 2 partners, 11 burgers
7 juli 2016	34	12 ambtenaren, 8 partners, 14 burgers

Participatieve sessies (verdiepende spoor)

Aanpak

De keuze voor de casuïstiek is gebaseerd op de bevindingen uit het generieke spoor. Voor elke case is een vooronderzoek gedaan op basis van documenten met als doel om betrokken actoren in kaart te brengen, een reconstructie te maken en voorlopige hypothesen op te stellen. Vervolgens is een verkennend gesprek gevoerd met de gebiedsdirecteur en voorzitter van de gebieden (in Delfshaven spraken wij met de gebiedsdirecteur, de vicevoorzitter en de gebiedsmanager). Op basis van deze gesprekken zijn twee personen geselecteerd voor een

verdiepend interview en is een selectie gemaakt van betrokkenen die vervolgens uitgenodigd zijn voor de participatieve sessie.

Opzet sessies

De participatieve sessie werd begeleid door twee leden van het onderzoeksteam (in Prins Alexander waren drie onderzoekers aanwezig). De sessies openden met een korte uitleg van het onderzoek. Daarna werden de inzichten die uit de deskstudie en interviews naar voren zijn gekomen gedeeld. De deelnemers hadden de mogelijkheid opmerkingen te plaatsen of de bevindingen aan te vullen. Daarna werd aan de hand van een drietal vragen een discussie gevoerd waarin een koppeling werd gezocht tussen de case en de kernwaarden. De sessie werd afgesloten met een korte reflectie op de lessen die geleerd zijn uit de case.

Data en aanwezigen

Locatie	datum	Aantal aanwezigen	Rol aanwezigen
Hoogvliet	05-10-2016	8	Voorzitter, vicevoorzitter, gebiedsdirecteur, gebiedscommissielid, bewoner
Feijenoord	30-09-2016	7	Vicevoorzitter, gebiedscommissielid, gebiedsmanager, gebiedsadviseur welzijn, bewoner
Prins Alexander	10-10-2016	5	Voorzitter, vicevoorzitter, gebiedsmanager, gebiedsnetwerker, accounthouder veilig
Delfshaven	12-10-2016	8	Voorzitter, vicevoorzitter, gebiedscommissielid, gebiedsmanager, gebiedsdirecteur, bewoner/professional

Participatieve sessies synthese spoor

Aanpak

In het synthesespoor zijn twee participatieve sessies georganiseerd. Voor de eerste sessie zijn alle respondenten uit het onderzoek uitgenodigd (iedereen die geïnterviewd was). Voor de tweede sessie zijn gerichte uitnodigingen verstuurd naar zogenoemde 'peers': bestuurders uit andere steden en andere professionals en wetenschappers die zich bezig houden met de thema's burgerschap, openbaar bestuur, participatieve democratie, etc.

Opzet sessies

Tijdens de sessie voor de respondenten is een inleiding op het onderzoek gegeven met een korte presentatie over de eerste onderzoeksresultaten destijds. Vervolgens is aan de hand van een acht tal stellingen gediscussieerd over het functioneren van de gebiedscommissies, de gebiedscommissie en gebieden en de gebiedscommissie en het hele model.

Tijdens de peersessie is een korte inleiding gegeven op het onderzoek alsmede een grove blik geschetst op de algemene conclusies en aanbevelingen. De aanwezigen peers hebben vervolgens gereageerd op deze bevindingen en hebben suggesties geopperd voor aanscherping en toekomstscenario's.

Data en aanwezigen

Datum	Aantal aanwezigen	Rol aanwezigen
11 oktober 2016	34 (exclusief onderzoeksteam)	Raadsleden, ambtenaren, gebiedscommissie leden, leden stuurgroep
11 november 2016	19 (exclusief onderzoeksteam)	Peers, leden stuurgroep



rijksuniversiteit
 groningen

