

burgers op de bres

*onderzoek naar gemeentelijke ondersteuning
van burgerinitiatieven*



Rekenkamer
ROTTERDAM

burgers op de bres

*onderzoek naar gemeentelijke ondersteuning
van burgerinitiatieven*



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Het belang van burgers die in het publieke domein actief initiatieven ontplooiën, kan niet voldoende worden onderstreept. Zowel vanuit een democratisch perspectief als vanuit het perspectief van publiek belang. Beide perspectieven dragen immers bij aan een kwalitatief aantrekkelijker leefomgeving waar bewoners zich tevens meer verantwoordelijk voor voelen.

Deze ambitie wordt ook volledig gedeeld door het stadsbestuur van de gemeente Rotterdam, gezien de vele gemeentelijke regelingen en platforms die zijn ingesteld om dit te ondersteunen. Een ambitie die ook wordt herkend en opgepakt door talloze Rotterdammers, zoals blijkt uit de grote hoeveelheid jaarlijkse burgerinitiatieven in de Maasstad.

Dat wil niet zeggen dat alles nu vlotjes verloopt. Integendeel, er is sprake van veel verbeteringsruimte. Vooral de initiatieven in het fysieke domein willen nog wel eens aanlopen tegen forse obstakels zoals ambtelijke traagheid en in beton gegoten beleidskaders. Die obstakels vinden veelal hun oorsprong in een ambtelijke cultuur die niet altijd gewend is om op gelijke voet te onderhandelen en te overleggen met burgers, die vaak ook nog beschikken over een behoorlijke dosis ervaring en vakkennis. Kortom, er kan enkel meer resultaat worden geboekt indien er meer op gelijke voet wordt gewerkt door ambtelijke diensten waarbij tegelijkertijd de ambtelijke autonomie om met burgers tot overeenstemming te komen ook danig wordt vergroot.

Dat vereist een gedragsverandering die zeker niet van het ene op het ander moment kan worden gerealiseerd. Wellicht dat andere sturingsinzichten als gevolg van de huidige coronacrisis daarbij een positieve impuls kunnen opleveren. De tijd zal het leren!

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Eva Bosch (projectleider), Sabine van der Gref (onderzoeker) en Daisy de Vries (onderzoeker).

Paul Hofstra
directeur

voorwoord	3
bestuurlijke nota	9
1 inleiding bestuurlijke nota	11
1-1 aanleiding	11
1-2 doel- en probleemstelling	11
1-3 leeswijzer	12
2 conclusies en aanbevelingen	13
2-1 hoofdconclusies	13
2-2 toelichting hoofdconclusies	14
2-3 aanbevelingen	24
3 reactie en nawoord	27
3-1 reactie college	27
3-2 nawoord	35
nota van bevindingen	39
1 inleiding	41
1-1 aanleiding	41
1-2 doel- en probleemstelling	42
1-3 afbakening en reikwijdte onderzoek	43
1-3-1 definitie burgerinitiatieven	43
1-3-2 definitie publieke waarde	44
1-3-3 casusselectie	45
1-3-4 onderzoeksperiode	46
1-4 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid	46
1-5 leeswijzer	47
2 aandacht voor burgerinitiatieven	49
2-1 inleiding	49
2-2 meer aandacht voor burgerinitiatieven	49
2-3 van aandacht naar beleidsvoornemens	50
2-4 studies over relatie burgerinitiatieven en lokale overheid	51
3 gemeentelijk beleid en organisatie	55
3-1 inleiding	55
3-2 gemeentelijk beleid burgerbetrokkenheid sinds 2009	55
3-2-1 inleiding	55
3-2-2 2009–2014: van gebiedsgericht werken naar Rotterdammergericht werken	55
3-2-3 2014-2018: organisatieontwikkeling en nieuwe programma's	57
3-3 vigerend beleid en organisatie	58
3-3-1 inleiding	58
3-3-2 concernbreed beleid	58
3-4 beleid per cluster	62
3-4-1 inleiding	62
3-4-2 cluster Maatschappelijke Ontwikkeling	63

3-4-3	cluster Dienstverlening	67
3-4-4	cluster Stadsontwikkeling	71
3-4-5	cluster Stadsbeheer	72
3-4-6	cluster W&I	72
3-4-7	directie Veilig	73
4	initiatieven in sociaal domein	75
4-1	inleiding	75
4-2	Hé hallo...zo ZIE je nog eens iemand!	75
4-2-1	achtergrond	75
4-2-2	uitvoering	76
4-2-3	gemeentelijke ondersteuning	79
4-2-4	publieke waarde	83
4-3	Huis op Zuid	84
4-3-1	achtergrond	84
4-3-2	uitvoering	85
4-3-3	gemeentelijke ondersteuning	86
4-3-4	publieke waarde	91
4-4	Burgerblauw Carnisse	92
4-4-1	achtergrond	92
4-4-2	uitvoering	93
4-4-3	gemeentelijke ondersteuning	94
4-4-4	publieke waarde	97
4-5	Niet Graag een Lege Maag	100
4-5-1	achtergrond	100
4-5-2	uitvoering	100
4-5-3	gemeentelijke ondersteuning	103
4-5-4	publieke waarde	105
5	initiatieven in fysiek domein	119
5-1	inleiding	119
5-2	Creatief Beheer Feijenoord	119
5-2-1	achtergrond	119
5-2-2	uitvoering	120
5-2-3	gemeentelijke ondersteuning	122
5-2-4	publieke waarde	127
5-3	Rotterdams Woongenootschap	129
5-3-1	achtergrond	129
5-3-2	uitvoering	131
5-3-3	gemeentelijke ondersteuning	131
5-3-4	publieke waarde	135
5-4	initiatiefgroepen GOP en IGS	137
5-4-1	achtergrond GOP en IGS	137
5-4-2	uitvoering GOP en IGS	139
5-4-3	gemeentelijke ondersteuning	143
5-4-4	publieke waarde	148
5-5	Boergoensevliet	150
5-5-1	achtergrond	150
5-5-2	uitvoering	152
5-5-3	gemeentelijke ondersteuning	153
5-5-4	publieke waarde	157

6	analyse: verschillen en overeenkomsten	161
6-1	inleiding	161
6-2	beginnen met een initiatief	161
6-2-1	vooraf	161
6-2-2	motivatie en invitatie	161
6-2-3	capaciteiten	163
6-3	ondersteuning en terugkoppeling initiatieven	164
6-3-1	vooraf	164
6-3-2	ondersteuning	164
6-3-3	terugkoppeling	169
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	175
bijlage 2	literatuurlijst	179
bijlage 3	lijst van afkortingen	185
bijlage 4	definities burgerinitiatief in de wetenschappelijke literatuur	187

bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

1-1 aanleiding

Gemeenten in Nederland stimuleren burgers steeds vaker om medeverantwoordelijkheid te dragen voor overheidstaken of deze zelfs over te nemen. Burgers eisen deze rol ook steeds actiever op. Zij geven daarmee zelf invulling aan wat zij als publieke problemen of kansen beschouwen en ondernemen hier actie op. Ze onderhouden bijvoorbeeld speeltuinen, organiseren schoonmaakacties in de straat of richten een lokale zorgcoöperatie op. Hierdoor zijn burgers niet meer alleen de afnemer van beleid, maar tevens de vormgever en producent.¹ Als burgers zich uit eigen beweging inzetten om een bijdrage te leveren aan de (lokale) samenleving wordt dit een burger- of bewonersinitiatief genoemd.²

Ook de gemeente Rotterdam probeert al langere tijd om burgers te activeren en te betrekken bij het ontwikkelen, uitvoeren en implementeren van beleid. Met stimuleringsprogramma's als CityLab010, de regeling bewonersinitiatieven en Right to Challenge laat zij burgers meewerken aan hun stad: zij daagt hen uit om met een initiatief te komen.

De Rekenkamer Rotterdam wilde onderzoeken hoe de gemeente acteert ten opzichte van de burgerinitiatieven die in de stad ontplooid worden. Zij vroeg zich af welke gevolgen dit gemeentelijk handelen heeft voor de maatschappelijke meerwaarde van deze initiatieven voor de stad. De rekenkamer heeft daarom een onderzoek uitgevoerd naar de gemeentelijke ondersteuning van burgerinitiatieven in Rotterdam.

1-2 doel- en probleemstelling

In dit rapport beschrijft de rekenkamer wat voor burgerinitiatieven zich in de gemeente Rotterdam manifesteren. De rekenkamer wil hiermee een beeld schetsen van zowel de aard als de omvang van dit fenomeen. De rekenkamer onderzocht ook hoe de gemeente omgaat met burgerinitiatieven en hoe dit van invloed is op de mate waarin burgerinitiatieven erin slagen de door hen beoogde publieke waarde(n) te realiseren.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Stelt de gemeente Rotterdam burgerinitiatieven voldoende in staat om zich te ontplooiën en publieke waarde te creëren?

¹ Schram, J., Van Twist, M. & Van der Steen, M., *Burgers worden meer betrokken bij beleid, maar er is een grens*, Verkregen op 26 mei 2020 van <https://www.sociale vraagstukken.nl/betrek-burger-helemaal-bij-beleid-maar-maak-hem-geen-eindverantwoordelijke>.

² Zie bijvoorbeeld Movisie. *Burgerinitiatieven en de basisfuncties vrijwilligerswerk*. Verkregen op 13 mei 2019 van https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Prestatieveld4/Burgerinitiatieven%20en%20de%20basisfuncties%20vrijwilligerswerk.pdf.

1-3 leeswijzer

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 De gemeente vindt burgerinitiatief belangrijk en heeft diverse gemeentelijke regelingen en platforms ingesteld om deze te ondersteunen. Dat is begrijpelijk, omdat in Rotterdam ook relatief veel burgers een initiatief opzetten, namelijk jaarlijks circa 1 op de 120 Rotterdammers. Op basis van breder onderzoek is dit aandeel best hoog te noemen. Samen ontplooiën deze Rotterdammers jaarlijks ongeveer 2.000 burgerinitiatieven.
- 2 Rotterdamse initiatieven zijn zeer gevarieerd wat betreft de publieke waarde(n) die zij zich ten doel stellen. Zo beogen de tien door de rekenkamer onderzochte initiatieven in totaal tweeëntwintig verschillende publieke waarden voor de Rotterdamse samenleving tot stand te brengen. Deze waarden variëren van het verhogen van de fysieke kwaliteit van de buitenruimte tot bijvoorbeeld het versterken van ouderbetrokkenheid in de wijk. De meeste initiatieven lukt het om hun beoogde waarden gedeeltelijk of geheel te verwezenlijken. Echter, de onderzochte initiatieven in het sociale domein hebben een kleiner bereik dan zij beoogden en de meeste initiatieven in het fysieke domein zagen sommige waarden in het geheel niet van de grond komen. Het gaat daarbij met name om het ontwikkelen van kennis in samenwerking met de gemeente en om het realiseren van een coöperatief woonproject.
- 3 De meeste initiatieven zijn voor hun middelen en/of uitvoering sterk afhankelijk van de gemeente. De gemeente biedt initiatieven dan ook bijna altijd wel ondersteuning, maar deze is in de regel beperkter dan de initiatieven wensen en in sommige gevallen beperkter dan zij noodzakelijk achten om überhaupt waarde te creëren. Daardoor konden bijna alle initiatieven hun publieke waarde(n) slechts in kleinere mate verwezenlijken dan zij beoogden of is de realisatie van hun belangrijkste publieke waarde nu of in de toekomst niet haalbaar. Uit gemeentelijke enquêtedata blijkt tevens dat de meeste jaren slechts circa 40% van de Rotterdamse initiatiefnemers positief is over de ontvangen terugkoppeling van de gemeente tijdens het samenwerkingsproces. Daarnaast ondersteunt de gemeente initiatiefnemers vooral reactief en nauwelijks proactief. Uiteindelijk was ze alleen proactief faciliterend richting de twee onderzochte initiatieven die een door de gemeente omschreven taak uitvoeren (in plaats van dat zij hun eigen taak formuleerden, zoals de andere initiatieven deden). Ze vindt het klaarblijkelijk moeilijk innovatieve plannen die van buiten komen, volledig te omarmen.
- 4 *Met betrekking tot initiatieven in het sociale domein:* De gemeente wil meer op burgerinitiatieven leunen voor de uitvoering van welzijn. Ze biedt initiatieven in dit domein dan ook vaak ondersteuning. Het betreft dan vooral subsidies en afgegeven vergunningen. Toch zijn er regelmatig belemmeringen: lastige technische voorwaarden in het subsidieaanvraagproces en belemmeringen vanuit de subsidieaanvraagbehandeling door de gebiedscommissies, waaronder soms een wat negatief getoonzette bejegening. Ook vergunningsverlening verliep met een

aantal problemen. De gemeente helpt bovendien met haar wijze van financiële ondersteuning de sociale initiatieven wel met opstarten, maar beperkt de mogelijkheden voor het continueren dan wel uitbreiden van de initiatieven.

- 5 *Met betrekking tot initiatieven in het fysieke domein:* Ook in het fysieke domein vindt de gemeente initiatief belangrijk. De ervaringen van deze initiatieven zijn echter niet zonder meer positief wat betreft de samenwerking met de gemeente (i.c. de clusters Stadsontwikkeling en Stadsbeheer). Vier van de vijf onderzochte fysieke initiatieven krijgen slechts een deel van de ondersteuning die ze wensen. Daardoor is hun publieke-waardecreatie beperkter dan ze beoogden. Een vijfde initiatief krijgt bepaalde, voor hen cruciale ondersteuning in het geheel niet en komt daardoor niet tot stand. Door de fysieke initiatieven vaker genoemde obstakels zijn het vasthouden van de gemeente aan staand beleid, ambtelijke traagheid en gebrek aan interesse om samen te leren over burgerparticipatie.
- 6 De houding van de gemeente richting initiatieven is regelmatig niet serieus genoeg.
 - a De gemeente schat de vakkennis en inzet van initiatieven regelmatig onvoldoende op waarde.
 - b De gemeente schept soms verwachtingen die zij vervolgens niet waarmaakt.
- 7 Initiatieven ervaren vooral goede hulp van ambtenaren voor wie het ondersteunen van burgerinitiatieven inherent onderdeel is van het dagelijkse werktakenpakket. Bij ambtenaren bij wie dat niet het geval is, is het ondersteunen van burgerinitiatieven nog te weinig vanzelfsprekend.
- 8 Hoewel het vigerende participatiebeleid evaluatie van al haar samenwerkingen met burgers voorschrijft, evalueert de gemeente haar samenwerking met individuele burgerinitiatieven, of de opbrengsten van deze initiatieven, maar zeer beperkt. Ook doet de gemeente geen evaluatieonderzoek naar het functioneren van haar ondersteuningsregelingen. Uitzonderingen zijn de twee regelingen die Rotterdam zelf vaak noemt als het om burgerinitiatieven gaat: Right to Challenge en Citylab010. Door het gebrek aan evaluatie leert de gemeente te weinig over succes- en faalfactoren in de wijze waarop zij met burgerinitiatieven omgaat.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *De gemeente vindt burgerinitiatief belangrijk en heeft diverse gemeentelijke regelingen en platforms ingesteld om deze te ondersteunen. Dat is begrijpelijk, omdat in Rotterdam ook relatief veel burgers een initiatief opzetten, namelijk jaarlijks circa 1 op de 120 Rotterdammers. Op basis van breder onderzoek is dit aandeel best hoog te noemen. Samen ontplooiën deze Rotterdammers jaarlijks ongeveer 2.000 burgerinitiatieven.*
 - De gemeente heeft diverse regelingen en platforms waarmee zij burgerinitiatieven ondersteunt. Alles bij elkaar opgeteld ondersteunt de gemeente zo'n 2.000 initiatieven per jaar.
 - vanuit de regeling bewonersinitiatieven jaarlijks zo'n 1.400 burgerinitiatieven;
 - vanuit de regeling Couleur Locale jaarlijks circa tien burgerinitiatieven;
 - via Right to Challenge jaarlijks ongeveer drie initiatieven;
 - vanuit Citylab010 per jaar circa veertig plannen;

- daarnaast werkt Stadsbeheer op dit moment samen met zo'n 300 burgerinitiatieven die delen van de buitenruimte in zogeheten zelfbeheer hebben genomen.
 - het gemeentelijk Initiatieven Platform Rotterdam Werken en Leren ondersteunt zo'n 50 initiatieven per jaar (hoewel deels ook zakelijke projecten die geen burgerinitiatief zijn).
 - stichting VoorGoed – een gezamenlijk initiatief van de gemeente en Rotterdam Partners – hielp het afgelopen jaar ongeveer 135 sociale ondernemers.
 - ten slotte zijn er op dit moment veertig buurtpreventieteams in Rotterdam.
 - Bij de selectie van tien te onderzoeken Rotterdamse burgerinitiatieven hield de rekenkamer er geen rekening mee of de gemeente hen wel of niet ondersteunde.³ In het onderzoek bleek vervolgens dat gemeente de initiatieven op één na allemaal ondersteunde. De rekenkamer acht het daarom realistisch dat het aantal jaarlijks genomen initiatieven in Rotterdam in de buurt ligt van het aantal jaarlijks ondersteunde initiatieven.
 - Bij de onderzochte burgerinitiatieven in dit rapport waren gemiddeld twee initiatiefnemers per initiatief betrokken. Vertaald naar de stedelijke schatting zijn er bij de 2.000 initiatieven dus circa 4.000 Rotterdammers als initiatiefnemer actief.
 - Dat betekent dat – op een volwassen Rotterdamse bevolking van circa 470.000 inwoners – ongeveer 1 op de 120 volwassen Rotterdammers een initiatief ontplooit.
 - Dit aandeel komt grofweg overeen met het aandeel respondenten dat in de gemeentelijke omnibusenquêtes van de laatste jaren aangeeft samengewerkt te hebben met de gemeente door zelf een initiatief te starten. Dit aandeel lag namelijk in de periode 2014–2019 op 1,0 tot 1,6%.
 - 1 op de 120 Rotterdammers acht de rekenkamer best een hoog aandeel. Uit onderzoek van de rekenkamer Lansingerland bleek dat in die gemeente per jaar slechts ongeveer 1 op 200 inwoners een initiatief ontplooit.⁴
- 2 Rotterdamse initiatieven zijn zeer gevarieerd wat betreft de publieke waarde(n) die zij zich ten doel stellen. Zo beogen de tien door de rekenkamer onderzochte initiatieven in totaal tweeëntwintig verschillende publieke waarden voor de Rotterdamse samenleving tot stand te brengen. Deze waarden variëren van het verhogen van de fysieke kwaliteit van de buitenruimte tot bijvoorbeeld het versterken van ouderbetrokkenheid in de wijk. De meeste initiatieven lukt het om hun beoogde waarden gedeeltelijk of geheel te verwezenlijken. Echter, de onderzochte initiatieven in het sociale domein hebben een kleiner bereik dan zij beoogden en de meeste initiatieven in het fysieke domein zagen sommige waarden in het geheel niet van de grond komen. Het gaat daarbij met name om het ontwikkelen van kennis in samenwerking met de gemeente en om het realiseren van een coöperatief woonproject.
- De rekenkamer onderzocht vijf initiatieven in het sociale domein. Zij realiseerden alle publieke waarden die zij voor ogen hadden, zij het dat zij alle vijf graag die waarden voor nog meer Rotterdammers hadden bereikt. Het eerste initiatief brengt eenzaamheidsbestrijding, sociale cohesie en vrijetijdsbesteding voor ouderen tot stand, het tweede initiatief realiseert sociale samenhang tussen wijkbewoners, veiligheid, gezondheidsbevordering en vrijetijdsbesteding voor kinderen,

³ De rekenkamer leerde over het bestaan van de geselecteerde initiatieven door mediaberichten, via de MAEX (een website die initiatieven bijeenbrengt), door een deelnameverzoek van een initiatief zelf, via gebiedscommissieverslagen en gemeentelijke overzichten van Right to Challenge en Citylab010-initiatieven. Tijdens het casuonderzoek werd vervolgens duidelijk dat zij op één na allemaal ondersteuning van de gemeente ontvingen. Dat een initiatief (wel of juist niet) door de gemeente ondersteund werd, was dus geen reden voor de rekenkamer om het initiatief als casus voor dit onderzoek te kiezen.

⁴ Rekenkamer Lansingerland, 'Met de beste bedoelingen', 25 juni 2019, p. 46.

ouderbetrokkenheid voor hun ouders en heeft een toeleidingsfunctie naar welzijn en zorg. Het derde initiatief in het sociale domein draagt bij aan schoon, heel en veilig in de wijk en sociale samenhang voor de deelnemende vrijwilligers. Het vierde initiatief brengt voor kinderen gezondheidsbevordering en betere omstandigheden om te leren tot stand alsmede maatschappelijke participatie van (enkele) werklozen. Het vijfde sociale initiatief creëert sociale samenhang tussen wijkbewoners, andere vormen van wijkconomie (gratis delen van spullen), vrijetijdsbesteding en mogelijkheden voor actieve cultuurparticipatie voor bewoners en maatschappelijke participatie voor mensen met psychische problemen.

- De rekenkamer onderzocht daarnaast vijf initiatieven in het fysieke domein. Een eerste initiatief verhoogt de fysieke kwaliteit van de groene buitenruimte in de wijk en het welzijn van de deelnemers. Ook vullen bijstandsgerechtigden via het initiatief de tegenprestatie in. Een tweede initiatief realiseert kennisontwikkeling rondom coöperatief wonen en rondom alternatieve exploitatiemodellen voor nieuwbouwontwikkeling. Het derde en het vierde initiatief realiseren (de voorbereiding van) een betere bescherming van de fundamenteën van de woningen in hun wijk, alsmede meer sociale cohesie tussen wijkbewoners en kennisontwikkeling omtrent mogelijkheden voor de beïnvloeding van het grondwaterpeil. Het laatste fysieke initiatief verhoogt de kwaliteit van de groene buitenruimte van de straat, de verkeersveiligheid en de sociale cohesie tussen straatgenoten.
 - Naast de nu gerealiseerde publieke waarden hadden drie initiatieven – alle drie in het fysieke domein – graag nog andere publieke waarden verwezenlijkt, maar zijn daar niet in geslaagd. Twee van hen hadden willen bijdragen aan het leerproces van de gemeente over de omgang met burgerinitiatieven. Daarnaast hadden zij hun (beleids)technische vernieuwingen samen met de gemeente ook beschikbaar willen maken voor bewoners van andere wijken. Het derde initiatief had een (of meer) coöperatieve woonproject(en) willen realiseren. Daarmee wil ze gezamenlijk tussen bewoners bevorderen, mooie architectuur mogelijk maken, manieren bieden om milieuvriendelijker te wonen en vervoermiddelen te delen en bijdragen aan een meer ontspannen markt voor huurwoningen in het middensegment.
- 3 De meeste initiatieven zijn voor hun middelen en/of uitvoering sterk afhankelijk van de gemeente. De gemeente biedt initiatieven dan ook bijna altijd wel ondersteuning, maar deze is in de regel beperkter dan de initiatieven wensen en in sommige gevallen beperkter dan zij noodzakelijk achten om überhaupt waarde te creëren. Daardoor konden bijna alle initiatieven hun publieke waarde(n) slechts in kleinere mate verwezenlijken dan zij beoogden of is de realisatie van hun belangrijkste publieke waarde nu of in de toekomst niet haalbaar. Uit gemeentelijke enquêtedata blijkt tevens dat de meeste jaren slechts circa 40% van de Rotterdamse initiatiefnemers positief is over de ontvangen terugkoppeling van de gemeente tijdens het samenwerkingsproces. Daarnaast ondersteunt de gemeente initiatiefnemers vooral reactief en nauwelijks proactief. Uiteindelijk was ze alleen proactief faciliterend richting de twee onderzochte initiatieven die een door de gemeente omschreven taak uitvoeren (in plaats van dat zij hun eigen taak formuleerden, zoals de andere initiatieven deden). Ze vindt het klaarblijkelijk moeilijk innovatieve plannen die van buiten komen, volledig te omarmen.
- Negen van de tien onderzochte initiatieven kregen gemeentelijke ondersteuning. Echter, acht van hen oordeelden positief over de ontvangen ondersteuning, maar vonden deze steun wel (veel) minder groot dan gewenst. Bij twee van deze initiatieven gaf de gemeente aan in de toekomst bepaalde, voor hen cruciale, steun

niet te zullen leveren. Het negende initiatief werd op een voor het initiatief essentieel onderdeel niet ondersteund, waardoor het niet van de grond gekomen is.

- Het tiende initiatief werd in het geheel niet door de gemeente ondersteund en betreurde dit.
- Alle tien initiatieven gaven aan dat de gemeente in een deel van hun ondersteuningsbehoefte niet voorzag en spraken uit graag meer gemeentelijke ondersteuning te krijgen. Sociale initiatieven wensen vooral meer subsidie, fysieke initiatieven zoeken vooral naar betere inhoudelijke samenwerking met de gemeente waaronder de gemeentelijke bereidheid om beleid te wijzigen.
- Dit beeld wordt bevestigd in de gemeentelijke omnibus-enquêtes van 2014-2019. Deze werd onder andere gehouden onder Rotterdammers die aangaven in samenwerking met de gemeente een initiatief uit te voeren. Elk jaar vond slechts de helft tot twee derde van de respondenten dat de betrokken ambtenaar of bestuurder veel interesse in zijn of haar bijdrage had.
- Ook werd gevraagd of de gemeente open staat voor de wensen, opvattingen, ideeën of eigen initiatieven van de respondent. Jaarlijks oordeelde ongeveer de helft van de respondenten die een initiatief uitvoerden, hier neutraal of negatief over.
- De meeste jaren oordeelde slechts circa 40% van de respondenten positief over de ontvangen terugkoppeling van de gemeente tijdens het samenwerkingsproces.

proactief ondersteunen

- Bijna alle initiatieven geven aan dat zij, wanneer ze de gemeente een vraag stellen, daar ook antwoord op krijgen. Vervolgens blijkt de gemeente in de uitvoering echter weinig proactief ten opzichte van de initiatieven, wat zich op diverse manieren heeft gemanifesteerd.
 - Als antwoord kregen initiatiefnemers bijvoorbeeld een afwijzing van hun subsidieaanvraag. Als hun aanvraag niet binnen het kader van de regeling paste, werden zij door de gemeente echter niet doorverwezen naar een beter passend kader. De rekenkamer oordeelt dat de gemeente zich niet proactief faciliterend opstelt, omdat ze bij afwijzing niet doorverwijst.
 - De drie initiatieven die in een periodieke overlegstructuur met de gemeente samenwerken vinden dat de betrokken ambtenaren vaak tekortschieten wat betreft het maken of controleren van vergaderingsverslagen en (met betrekking tot twee initiatieven) het opvolgen van actiepunten uit de vergadering.
 - Drie initiatieven in het sociale domein geven aan dat zij het jammer vinden dat de clusterambtenaren die over hun subsidies beslissen niet naar hun locatie toekomen, maar de subsidiebeoordeling vanaf papier maken. Daarnaast blijkt dat de initiatieven eerder praktische steun ervaren van functionarissen die op gebiedsniveau werken – bijvoorbeeld ambtenaren van de gebiedsorganisatie, cultuurscouts of stadsmariniers. Deze functionarissen zijn dichterbij. Ze gaan echter niet over de subsidies.
 - De burgerinitiatieven waren soms niet op de hoogte van opties voor financiële ondersteuning die volgens hun contactambtenaren mogelijk waren en die deze ambtenaren naar de rekenkamer uitzetten.
- De rekenkamer concludeert als gezegd dat de gemeente zich meer proactief faciliterend moet gedragen. In de literatuur over participatie wordt echter ook gesteld dat te veel inhoudelijke betrokkenheid van de gemeente een risico heeft: lokale overheden zouden kunnen initiatieven “inlijven” om er goede sier mee te

maken.⁵ De gemeente trekt het initiatief dan te veel naar zich toe, waardoor de initiatiefnemer er zich geen eigenaar meer van voelt en zijn betrokkenheid afneemt. In de onderzochte casussen heeft de rekenkamer dit echter niet zien gebeuren; initiatiefnemers wensen eerder meer dan minder steun en betrokkenheid van de gemeente.

- Twee initiatieven zijn juist uitgesproken positief over de mate waarin hun contactambtenaar benaderbaar is voor het regelen van zaken aan de kant van de gemeente. Het betreft het Right to Challenge initiatief en het initiatief dat meedoet aan het preventieteamprogramma van de gemeente. De rekenkamer merkt op dat deze twee initiatieven de enige twee uit de selectie zijn die een door de gemeente omschreven taak uitvoeren (in plaats van dat zij hun eigen taak formuleerden, zoals de andere initiatieven deden). Het is opvallend dat de gemeente er bij deze twee initiatieven het beste in slaagt proactief faciliterend te zijn.

initiatieven in het sociale domein

- 4 *De gemeente wil meer op burgerinitiatieven leunen voor de uitvoering van welzijn. Ze biedt initiatieven in dit domein dan ook vaak ondersteuning. Het betreft dan vooral subsidies en afgegeven vergunningen. Toch zijn er regelmatig belemmeringen: lastige technische voorwaarden in het subsidieaanvraagproces en belemmeringen vanuit de subsidieaanvraagbehandeling door de gebiedscommissies, waaronder soms een wat negatief getoonzette bejegening. Ook vergunningsverlening verliep met een aantal problemen. De gemeente helpt bovendien met haar wijze van financiële ondersteuning de sociale initiatieven wel met opstarten, maar beperkt de mogelijkheden voor het continueren dan wel uitbreiden van de initiatieven.*
- De gemeente wil volgens het welzijnskader, het conceptbeleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugdhulp en de Startnotitie Zorg, Welzijn en Jeugdhulp meer op burgerinitiatieven leunen voor de uitvoering van welzijn.⁶ Zij heeft tevens ruimte voor sociale initiatieven gemaakt in de subsidieregelingen Couleur Locale, Stedelijk Welzijn en Right to Challenge. Burgerinitiatieven worden namelijk geacht onder meer een relatief groot bereik in de buurt te hebben (hetgeen bij een door de rekenkamer onderzocht initiatief ook duidelijk bleek) en ook relatief duurzaam te zijn.

Nu de gemeente meer taken aan burgerinitiatieven in het welzijn wil toevertrouwen, veronderstelt dit een actieve en toegankelijke overheid. Zij moet initiatieven dan ook de begeleiding en middelen leveren die de initiatieven in staat stellen hun beoogde waarde zoveel mogelijk te verwezenlijken. De onderzochte initiatieven ervaren echter diverse belemmeringen bij deze ondersteuning.

subsidies

- Ten eerste wordt de subsidie-aanvraagprocedure door initiatieven vaak technisch moeilijk bevonden. Vier van de vijf onderzochte sociale initiatieven ervoeren bepaalde onderdelen van de subsidieaanvraagprocedure als technisch ingewikkeld.
 - Een initiatief deed aanvragen voor bewonersinitiatievensubsidie in twee verschillende gebieden, en werd in verwarring gebracht doordat de procedure in

⁵ Van Buuren, A., 'Uitnodigend besturen- Het organiseren van ruimte voor initiatief'. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2018.

⁶ Gemeente Rotterdam, 'Kadernotitie Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', juni 2015, p.16 en p. 23. Gemeente Rotterdam, 'Heel de stad. conceptbeleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugdhulp 2021-2026', 2020, p. 57. Gemeente Rotterdam, 'Startnotitie Zorg, Welzijn en Jeugdhulp', juni 2019, p. 8, p. 14 en p. 20.

- de twee gebieden anders bleek te verlopen (namelijk met of zonder voorgesprek met de gebiedscommissie).
- Twee andere initiatieven hadden een registratie van de rijksoverheid (E-herkenning) nodig voor een aanvraag bij respectievelijk de regeling Couleur Locale en de regeling Armoede- en schuldenaangepak. De aanvraag van die registratiecode werd technisch moeilijk bevonden en daardoor konden deze initiatieven lange tijd niet verder met hun aanvraag.
 - De uitgebreide set aan criteria van de Couleur Locale regeling vraagt ten slotte voor twee van de initiatieven veel bureaucratische competenties.
 - Ook ervaren initiatieven de bejegening door de gebiedscommissie(leden) soms als onzorgvuldig of negatief. Vier sociale initiatieven deden namelijk bewonersinitiatieven-subsidieaanvragen, maar voor drie daarvan leverde dit (ook) negatieve ervaringen op. Een initiatief werd bij de beoordeling van de bewonerssubsidieaanvraag neerbuigend bejegend door sommige commissieleden. Een tweede initiatief geeft aan dat de commissieleden bij de beoordeling van haar aanvragen vaak negatief getoonzette vragen stelden, waardoor het initiatief het gevoel krijgt zich te moeten verdedigen. Een derde initiatief kreeg van de commissie nooit een reactie op haar aanvraag.
 - Alle onderzochte sociale initiatieven geven aan graag hun inzet te willen uitbreiden en meer mensen te willen bereiken en daar ook meer financiële middelen voor nodig te hebben. De meest beschikbare gemeentelijke subsidie voor deze initiatieven – de bewonersinitiatievensubsidie – is echter bedoeld voor slechts eenmalige toekenning. Dat geldt ook voor Citylab010 subsidie. De subsidie dient het eerste zetje te zijn, waarna het initiatief op eigen benen verder kan. Van in ieder geval vier onderzochte sociale initiatieven is echter geen verdienmodel te maken, omdat ze gericht zijn op bewoners van arme wijken die weinig bestedingsruimte hebben. Eenmalige opstartsubsidie is dan niet afdoende, in plaats daarvan dient de gemeente structurele subsidie te verlenen om het initiatief gaande te houden.
 - Een eventueel alternatief is de Couleur Locale-subsidie, maar deze is, zoals aangegeven, zeer ingewikkeld om aan te vragen. Bovendien is deze regeling in de praktijk gericht op continuering en niet op uitbreiding als het initiatief wil groeien. Na drie in omvang en inhoud vergelijkbare jaaraanvragen van een initiatief (of van een formele organisatie), toetst de gemeente bij verder vergelijkbare jaaraanvragen namelijk niet meer inhoudelijk, zo stelt de regeling. Hierdoor bestaat de kans dat initiatieven geen veranderingen durven door te voeren in hun activiteiten, uit angst hun subsidie (gedeeltelijk) kwijt te raken, zo geeft de gemeente zelf ook aan. In het door de rekenkamer onderzochte Couleur Locale-initiatief was de gemeente, ook door het wegvallen van de inhoudelijke toetsing, bij de subsidiebeoordeling niet goed op de hoogte van de prestaties en groeibehoeft van dit succesvolle initiatief.

vergunningen

- Twee onderzochte initiatieven hebben een of meer gemeentelijke vergunningen nodig. Het eerste initiatief wordt een voor de uitvoering noodzakelijke parkeervergunning geweigerd. De initiatiefnemer heeft een invalidenwagen die niet voldoet aan de door de gemeente gehanteerde definities van een auto.
- Het tweede initiatief is een evenementenreeks waarvoor verschillende vergunningen nodig zijn. Volgens dit initiatief zijn uitvoerende ambtenaren van het cluster Stadsbeheer door een gebrekkige interne communicatie niet altijd op de hoogte van de aan het initiatief verstrekte vergunningen. Hierdoor komen handhavers soms ter plekke controleren, omdat zij denken dat de activiteit niet is toegestaan. Ook worden vergunningsaanvraagprocedures vaak erg lang gevonden,

omdat deze langs verschillende gemeentelijke loketten lopen. De termijn tussen de vergunningverlening en het moment waarop het evenement plaatsvindt, is daardoor vaak kort en soms te kort om aan de vereisten van de vergunning te kunnen voldoen. Het initiatief moet dan soms in enkele dagen inhaalacties uitvoeren. Bovendien zorgt de korte termijn voor veel onzekerheid aangaande reeds door het initiatief gedane investeringen en toezeggingen.

gevolgen publieke waarde

- Omdat sommige subsidieaanvragen geheel, en andere gedeeltelijk door de gemeente werden afgewezen, realiseren vier van de vijf onderzochte sociale initiatieven hun publieke waarde met minder bereik dan zij beogen.
- Het vijfde initiatief krijgt wel minder subsidie dan zij zou wensen, maar de vrijwilligers blijven hun volledige inzet plegen (ook al werken ze deels met niet goed functionerend materiaal (jassen en portofoons)).

initiatieven in het fysieke domein

- 5 Ook in het fysieke domein vindt de gemeente initiatief belangrijk. De ervaringen van deze initiatieven zijn echter niet zonder meer positief wat betreft de samenwerking met de gemeente (i.c. de clusters Stadsontwikkeling en Stadsbeheer). Vier van de vijf onderzochte fysieke initiatieven krijgen slechts een deel van de ondersteuning die ze wensen. Daardoor is hun publieke-waardecreatie kleiner dan ze beoogden. Een vijfde initiatief krijgt bepaalde, voor hen cruciale ondersteuning in het geheel niet en komt daardoor niet tot stand. Door de fysieke initiatieven vaker genoemde obstakels zijn het vasthouden van de gemeente aan staand beleid, ambtelijke traagheid en gebrek aan interesse om samen te leren over burgerparticipatie.
- Burgerinitiatieven kunnen ten doel hebben om de fysieke stad te verbeteren. Zo schrijft ook de gemeente dat het bij burgerinitiatief – en andere vormen van participatie – gaat om “de eigen leefomgeving in de brede zin des woords.”⁷ De gemeente vindt bovendien dat – ook fysieke – initiatieven ruim baan moeten krijgen. Zo vermeldt de uitvoeringsagenda Betrokken Stad: “Als inwoners met initiatieven komen, ondersteunt en waardeert de gemeente dat. Het initiatief is het uitgangspunt en de gemeente kijkt zo breed mogelijk naar wat er kan.” En het vierde uitgangspunt van de vigerende Participatieleidraad Rotterdam luidt: “Het kan wél in Rotterdam. De gemeente past haar regels transparant en flexibel toe, om zo veel mogelijk samenwerkingen mogelijk te maken.”
 - De onderzochte initiatieven in het fysieke domein werken samen met de gemeente door middel van overleggen of overlegcycli. Die overleggen zijn dan vooral met de ‘ruimtelijke’ clusters van de gemeente: Stadsontwikkeling en Stadsbeheer. Op die manier hebben de fysieke initiatieven meer inhoudelijke en meer langdurige interactie met de gemeente dan sociale initiatieven, die hun activiteiten na de fase van subsidie- en vergunningsverlening meestal zelf, los van de overheid uitvoeren. In deze samenwerking komen de fysieke initiatieven op hoofdzakelijk drie punten belemmeringen tegen.

samen leren

- In de eerste plaats bemerken sommige initiatieven dat de gemeente niet erg meewerkt aan hun opzet om samen te leren over burgerparticipatie. Twee initiatieven op het gebied van grondwater betreuren het dat de gemeente zich niet meer laat voorstaan op de innovaties die samen met bewoners zijn ontwikkeld. Een

⁷ Gemeente Rotterdam, ‘Raadsbrief participatieleidraad’, 5 november 2013, p. 3.

derde initiatief zou graag samen met de gemeente tools ontwikkelen voor andere buurtgroepen die ook met herinrichting of andere ruimtelijke onderwerpen aan de slag willen gaan. Zij ontmoet hiervoor bij de gemeente echter geen interesse.

geen opstart of continuering door vaststaan gemeentebeleid

- Ten tweede ervaren onderzochte initiatieven dat de gemeente niet van haar staand beleid wil afwijken en zo de door de initiatieven beoogde publieke waardecreatie verhindert, nu of in de toekomst. Het gaat om drie initiatieven en betreft het beleid rondom prijsbepaling van gemeentelijke grond alsmede de stimuleringsbudgetten voor middenhuur en het grondwaterbeleid. In het eerste geval heeft het bestuur besloten niet van het bestaande beleid af te wijken, in het tweede geval heeft de ambtelijke directie nagelaten de mogelijkheid om af te wijken bestuurlijk te agenderen. In beide gevallen waren er in formele zin in principe geen beletsels voor een beleidswijziging, maar politieke en economische argumenten hebben de gemeente doen besluiten aan het beleid vast te houden.
- Het betreft hier beleidswijzigingen waardoor de gemeente op korte termijn veel geld zou moeten investeren c.q. zou moeten afzien van een aanzienlijk deel van haar verwachte grondopbrengst(en). Na de gevraagde wijzigingen zou het eerste initiatief echter verschillende publieke waarden kunnen realiseren die ook het college belangrijk vindt: het behoud van gezinnen en van betaalbare woningen in het middensegment voor de stad en het mogelijk maken van coöperatieve woonvormen. De andere twee initiatieven zouden na beleidswijziging veel geld en onzekerheid kunnen besparen voor wijkbewoners (door behoud van funderingspalen).
- Nu staand beleid wordt gehandhaafd – en de gemeente op korte termijn dus geen financiële offers hoeft te brengen – komt het eerste initiatief in het geheel niet tot stand en kunnen de andere twee initiatieven in de nabije toekomst hun belangrijkste publieke waarde niet (meer) realiseren.
- In het geval van de wooncoöperatie is het belemmerende optreden van de gemeente des te meer opvallend, omdat zij het desbetreffende initiatief in een gemeentelijk actieplan als een van de twee te ondersteunen pilotprojecten noemt. De gemeente had bij het opstellen van het actieplan al kunnen weten onvoldoende medewerking aan de realisatie te kunnen of willen verlenen. Ze heeft hiermee verwachtingen naar een burgerinitiatief gewekt die zij niet werkelijk waar kan maken. Zo handelend is zij onzorgvuldig omgesprongen met de tijd, moeite, ideeën en expertise van het initiatief, die het initiatief bovendien onbetaald heeft ingezet.
- Doordat de gemeente geen gehoor heeft gegeven aan deze beleidswensen, blijft de ondersteuning van initiatieven tijdelijk van aard en worden hun werkwijze, ideeën of uitgangspunten geen onderdeel van gemeentebeleid.
- Een vierde initiatief in het fysieke domein had in het verleden ook ervaring met kortstondige gemeentelijke ondersteuning waardoor het doek voor zijn eerdere initiatief weer na korte tijd moest vallen. De initiatiefnemer noemt dit de “pilotparadox”: het is relatief gemakkelijk om gemeentelijke middelen of uitvoeringscapaciteit te krijgen voor hun project, maar alleen omdat het op tijdelijke basis gebeurt. Er bestaan binnen de gemeente nauwelijks overgangstrajecten naar structurele financiering.

samenwerking traag en met hoog bureaucratisch gehalte

- Het is voor de gemeente moeilijker om een initiatief te ondersteunen als hierbij meer dan één gemeentelijk cluster of afdeling betrokken is (zo bleek ook bij de initiatieven in het sociale domein). Alle vijf de fysieke initiatieven merken dit op en

vinden dat afstemming over besluitvorming en uitvoering tussen gemeente-onderdelen langzaam vaak gaat en hun initiatief vertraagt.

- Drie initiatieven merken op dat de betrokken contactambtenaar weinig tijd heeft en dat dit ervoor zorgt dat zaken soms trager verlopen.
- De initiatieven geven alle vijf aan dat voor hun interactie met de gemeente veel bureaucratische competenties nodig zijn. Dat de initiatiefnemers (communicatie)vaardigheden, kennis van en ervaring met de gemeentelijke regels en procedures hebben, is volgens hen een voorwaarde voor het welslagen van het initiatief. Alle contactambtenaren van de fysieke initiatieven gaven aan inderdaad te maken te hebben met initiatiefnemers die deze bureaucratische competenties duidelijk bezitten.

6 *De houding van de gemeente richting initiatieven is regelmatig niet serieus genoeg.*

a *De gemeente schat de vakkennis en inzet van initiatieven regelmatig onvoldoende op waarde.*

- Bij twee casussen in het fysieke domein is er sprake van initiatiefgroepen die veel vakkennis in huis hebben op het gebied van grondwatermaatregelen en funderingstechniek. De initiatieven geven beide voorbeelden van momenten waarop de betrokken ambtenaren hun bevindingen eerst niet erkenden, maar daar later op terug moesten komen.
- Een andere initiatiefgroep heeft veel vakkennis over het herinrichten van buitenruimte. Door die kennis ontstond er bij het initiatief twijfel of de gemeente een herinrichtingsonderdeel wel juist liet uitvoeren. Pas na een WOB-procedure kreeg de groep het bestek van de aannemer te zien en erkende de gemeente dat de uitvoering opnieuw moest.
- In reactie op de bewonerssubsidieaanvraag van een cultureel initiatief werd door meerdere gebiedscommissieleden betwijfeld of de initiatiefneemster een uurvergoeding voor haar inzet zou moeten vragen, ook al deed zij dit op basis van een (eerder door de commissie al vastgesteld) sociaal tarief. Volgens een door de gemeente gesubsidieerde professionele begeleider van culturele initiatieven is er bij deze gebiedscommissie weinig begrip voor, en verstand van, culturele initiatieven en cultureel ondernemerschap.
- De rekenkamer hield met betrekking tot vier fysieke initiatieven enquêtes onder Rotterdammers die hun respectievelijke doelgroepen vormen. De doelgroepen van elk van deze initiatieven vonden overwegend dat het desbetreffende initiatief kennis ontwikkelt waar de gemeente van kan profiteren. Richting de rekenkamer benoemden de betrokken ambtenaren deze kennisontwikkeling echter niet als publieke waarde van de initiatieven.
- De ambtelijke voorbereiding van een van de fysieke initiatieven verliep traag. Dit kwam deels door twijfels vanuit de clusters of de initiatiefnemers 'hun' taak wel tot een goed einde zou brengen, zo geven zowel de gemeente als de initiatiefnemer aan. Ook twee andere initiatieven vermoeden dat dergelijke overwegingen deels de ondervonden trage ambtelijke terugkoppeling veroorzaken.

b *De gemeente schept soms verwachtingen die zij vervolgens niet waarmaakt.*

- Naar vier (fysieke) initiatieven heeft de gemeente naar het oordeel van de rekenkamer verwachtingen gewekt die ze vervolgens niet is nagekomen. Het eerste initiatief heeft in een nieuw gemeentelijk actieplan een pilotstatus, terwijl de randvoorwaarden van realisatie er niet zijn. Twee andere initiatieven kregen van het college de toezegging dat een voor hen belangrijk beleidsdocument "voor en door Rotterdammers" zou worden opgesteld, maar hebben dit nog niet ervaren. Het

vierde initiatief kreeg van de gemeente publiekelijk de toezegging dat zij zou kijken naar de mogelijkheden voor een stadsbreed informatie-uitwisselingssysteem voor initiatieven en de gemeente, maar hier is niets mee gebeurd.

- 7 *Initiatieven ervaren vooral goede hulp van ambtenaren voor wie het ondersteunen van burgerinitiatieven een inherent onderdeel is van het dagelijkse werktakenpakket. Bij ambtenaren bij wie dat niet het geval is, is het ondersteunen van burgerinitiatieven nog te weinig vanzelfsprekend.*
 - De kwaliteit van de ondersteuning is sterk afhankelijk van het dagelijks werktakenpakket van de contactambtenaar. Initiatieven zijn vooral positief over de ontvangen ondersteuning van ambtenaren (of door de gemeente gesubsidieerde externe professionals) voor wie het begeleiden van (een bepaald type) initiatief een centraal onderdeel is van hun werk: voorbeelden zijn cultuurscouts, medewerkers van Rotterdam Sport Support, (bepaalde) gebiedsnetwerkers, de procesmanager Right to Challenge en een stadsmarinier. Voor de (andere) clusterambtenaren hoort de ondersteuning van initiatieven niet tot hun dagelijks werktakenpakket of het komt 'erbij'. Deze laatste beslissen echter vaak over financiële ondersteuning of vergunningen voor initiatieven, of over voor hen relevante gemeentelijke beleidsvorming of -uitvoering.
 - De eerstgenoemde groep functionarissen moet in haar werk vaak de activiteiten van verschillende gemeentelijke afdelingen met elkaar verbinden. Ook maken ze de vertaalslag van de systeemwereld van de gemeente naar de 'leefwereld' van het burgerinitiatief. Om beide redenen worden dergelijke ambtenaren in de literatuur over participatie vaak aangeduid als professionele 'boundary spanners'.
 - In de literatuur over burgerparticipatie zijn ook veel 'boundary spanning' ambtenaren beschreven die dit niet vanuit de organisatie als functie toegewezen hebben gekregen.⁸ Zij kleuren buiten de lijntjes om een initiatief verder te helpen en verbinden hen met relevante anderen, ook al staat dat niet in hun functieomschrijving. Aangezien de gemeente burgerinitiatief zeer belangrijk vindt, verwachtte de rekenkamer dergelijke ambtenaren ook in haar onderzoek tegen te komen. Dit was echter nauwelijks het geval.
 - Dat voor veel ambtenaren het proactief ondersteunen van initiatieven nog niet vanzelfsprekend is, komt ook doordat zij door de gemeente er haast niet in zijn (bij)geschoold. Slechts vijftig ambtenaren volgden in de periode 2015 tot en met 2019 een van de drie cursussen van de afdeling Kennis, Participatie en Inspraak die (ook) over participatie gingen. 120 ambtenaren volgden een workshop. Dat zijn op de schaal van het Rotterdamse ambtenarencorps heel kleine aantallen.
- 8 *Hoewel het vigerende participatiebeleid evaluatie van al haar samenwerkingen met burgers voorschrijft, evalueert de gemeente haar samenwerking met individuele burgerinitiatieven, of de opbrengsten van deze initiatieven, maar zeer beperkt. Ook doet de gemeente geen evaluatieonderzoek naar het functioneren van haar ondersteuningsregelingen. Uitzonderingen zijn de twee regelingen die Rotterdam zelf vaak noemt als het om burgerinitiatieven gaat: Right to Challenge en Citylab010. Door het gebrek aan evaluatie leert de gemeente te weinig over succes- en faalfactoren in de wijze waarop zij met burgerinitiatieven omgaat.*
 - Een uitgangspunt van het vigerende gemeentebrede participatiebeleid is dat de gemeente binnen een samenwerkingsproject altijd zal monitoren en evalueren.

⁸ Van Meerkerk, I. & Edelenbos, J., 'Vernuftige verbinders'. Rotterdam, Erasmus universiteit, 2018; Van den Brink, G. J. M., Van Hulst, M. J., De Graaf, L. J., & Van der Pennen, T., 'Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk'. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2012.

- Dit uitgangspunt wordt nauwelijks gevolgd. De gemeente heeft haar samenwerkingsproces met negen van de tien door de rekenkamer onderzochte casussen niet geëvalueerd. Ze heeft dus niet bekeken wat ze van haar omgang met deze burgerinitiatieven kan leren. Op een van deze negen initiatieven heeft de gemeente wel tussentijds gereflecteerd, zo geeft zij aan. Echter, het desbetreffende initiatief is het niet eens met de uitkomsten van die reflectie. Het tiende initiatief is wel geëvalueerd, omdat het wordt ondersteund vanuit Right to Challenge. Alleen als een initiatief wordt mogelijk gemaakt vanuit een van de stadsbrede, meest gepromote regelingen Citylab010 of Right to Challenge, komt de gemeente dus kijken hoe de samenwerking verloopt.
- Wat in concrete zin de output van initiatieven voor de stad is, is ambtelijk meestal niet bekend. De opbrengsten van de negen onderzochte initiatieven – voor zover al in uitvoering –, heeft de gemeente niet geïnventariseerd, zo geven de betrokken ambtenaren aan. Het Right to Challenge initiatief vormt opnieuw de uitzondering: de gemeente meet hier de groenonderhoudprestaties van. Zij doet dit overigens alleen volgens de methode die zij al hanteerde toen zij het groenonderhoud nog in eigen beheer had, en kijkt niet naar de sociale opbrengsten die het initiatief toevoegt en die de gemeente daarmee toen zelf niet beoogde.
- Ook op het niveau van de gemeentelijke ondersteuningsplatforms en subsidieregelingen ontbreekt evaluatie. De gemeente heeft nauwelijks onderzocht hoe zij in de praktijk functioneren en hoe initiatiefnemers ze ervaren. Dit is sinds 2016 alleen gebeurd voor Right to Challenge en Citylab010.
- De gemeente vindt burgerinitiatief belangrijk, maar onderzoekt niet of inwoners vinden dat zij openstaat voor hun initiatieven of deze goed ondersteunt. (De analyses op dit onderwerp uit de omnibus-enquêtedata zijn door de rekenkamer gemaakt). Ook vergelijkt zij de tevredenheid van inwoners op dit onderwerp niet met die van inwoners van andere gemeenten. Hiervoor zou de gemeente mee kunnen doen met het jaarlijks onderzoek van Waar Staat je Gemeente, maar hier heeft de gemeente zich niet bij aangesloten.
- Twee initiatieven hebben als expliciete doelstelling om samen met de gemeente te leren over de omgang met burgerparticipatie. Voor een van hen heeft de gemeente dit ook in een gemeenschappelijk openbaar document onderschreven en aangegeven dat zij mogelijk een informatie-uitwisselingssysteem voor de gemeente en initiatieven rondom ruimtelijke plannen wilde opzetten. Echter, de gemeente heeft geen van beide samenwerkingsprocessen geëvalueerd en het uitwisselingssysteem is er niet gekomen (zoals beschreven in conclusie 4, 'samen leren').

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot verschillende aanbevelingen aan het college van B en W. Deze zijn hierna weergegeven.

- 1 Bewerkstellig dat initiatiefnemers beter worden geholpen bij het aanvragen van subsidie voor hun initiatief. Doe dit door middel van een centraal loket binnen de gemeente waar initiatieven – als zij dat wensen – persoonlijk geholpen worden met het zoeken naar een subsidieregeling die bij hun initiatief past en bij het invullen van de inhoudelijke en technische vereisten van die regeling.
- 2 Wijs alle initiatieven die zich bij de gemeente melden een contactambtenaar toe, die onder meer als taak heeft om de voor het initiatief noodzakelijke communicatie

en afstemming tussen gemeente-afdelingen te verzorgen. Geef de contactambtenaar genoeg besteedbare uren voor de begeleiding van de aan hem of haar toegewezen initiatieven.

- 3 Zorg voor meer kennisontwikkeling over, en prioriteit voor de begeleiding van burgerinitiatieven, ook bij de overige ambtenaren die in de uitvoering van hun werk met initiatieven te maken krijgen. Doe dit door:
 - meer ambtenaren cursussen over dit onderwerp te laten volgen;
 - in beoordelingsgesprekken aandacht te geven aan de verrichte werkzaamheden voor initiatieven;
 - intern aandacht te geven aan evaluatie van burgerinitiatieftrajecten (zie aanbeveling 5);
 - ambtenaren die beslissingen over initiatieven moeten nemen, genoeg besteedbare uren toe te delen om de initiatieven te kunnen bezoeken, zodat ze het initiatief niet alleen telefonisch of van papier kennen.
- 4 Breng de uitgangspunten van de vigerende Participatieleidraad Rotterdam en het uitvoeringsprogramma Betrokken Stad beter onder de aandacht bij ambtenaren en bestuur, en maak duidelijk dat het bevorderen van burgerinitiatief soms vraagt dat staande beleidskaders ter discussie kunnen komen of zelfs gewijzigd worden.
- 5 Doe geen toezeggingen aan initiatieven als die vervolgens niet waargemaakt kunnen worden. Dat initiatiefnemers vaak vrijwillig veel inzet leveren, maakt dat de gemeente juist zorgvuldig met deze inzet om moet gaan.
- 6 Organiseer een bewustwordingscampagne voor gebiedscommissieleden om te benadrukken dat het hun taak is bewonersinitiatieven te faciliteren en dat een negatieve toonzetting tijdens de gebiedscommissievergadering hier afbreuk aan doet.
- 7 Zorg dat meer geleerd wordt over de samenwerking tussen gemeente en burgerinitiatieven door, in lijn met de vigerende leidraad burgerparticipatie, daadwerkelijk na elk burgerinitiatieftraject die samenwerking te evalueren. Beleg deze taak centraal bij de afdeling Kennis, Participatie en Inspraak van het cluster Dienstverlening. Koppel de evaluatieresultaten terug aan de initiatiefnemers en de betrokken ambtenaren. Rapporteer de resultaten van alle trajecten gezamenlijk naar de raad.

Uit het rekenkameronderzoek blijkt onder meer dat verschillende burgerinitiatieven bijzondere publieke waarden tot stand brengen. Ze zijn bijvoorbeeld goed in het versterken van de sociale cohesie tussen buurtgenoten of het maken van plannen voor de fysieke buitenruimte. Door het vergaren van inzicht in hun opbrengsten kan de gemeente initiatieven echt als samenwerkingspartner gaan zien om publieke waarden te bereiken, in plaats van vooral als participatiedoel in zichzelf. Gemeentelijk inzicht in de opbrengst per initiatief betekent bovendien dat de gemeente ook weet welke succesvolle initiatieven zij meer en/of structurelere ondersteuning moet bieden. De volgende aanbevelingen hebben hierop betrekking.

- 8 Evalueer ook voor elk initiatief hoe groot de opbrengsten zijn (uitgezonderd kleine, bijvoorbeeld eendaagse bewonersinitiatieven) in termen van de door hen gerealiseerde publieke waarde voor Rotterdammers.

- 9 Zorg dat er vanuit subsidiekaders genoeg mogelijkheden zijn om succesvolle initiatieven die willen doorgroeien, daar ook de middelen voor te bieden. Het huidige uitgangspunt van eenmalige subsidiering in de regeling bewonersinitiatieven en Citylab010 sluit hier niet bij aan.
- 10 Ook de inhoudelijke (vak)kennis die initiatieven – met name die in het fysieke domein – in huis hebben, opdoen en verder ontwikkelen, hoort tot hun opbrengsten. Neem deze vakkennis altijd serieus en onderzoek samen waar de gemeente of het initiatief elkaars kennisvragen kunnen beantwoorden.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college

Algemene reactie

Om te beginnen hebben wij grote waardering voor uw inspanningen om onderzoek te doen naar de wijze waarop initiatieven van Rotterdammers zich manifesteren in de stad en hoe wij hier als gemeente mee omgaan. Zoals u zelf aangeeft, proberen wij al langere tijd Rotterdammers beter te faciliteren in het meedoen en meedenken met wat er gebeurt in hun directe leefomgeving.

Omdat het voor ons van groot belang is dat inwoners de mogelijkheid hebben om meer mee kunnen praten, denken en doen is er een collegetarget opgesteld dat luidt:

- 14a Significant meer Rotterdammers vinden aan het einde van deze collegeperiode dat ze meer worden betrokken in het meedenken over maatregelen in hun leefomgeving dan aan het begin van deze collegeperiode;
- 14b Significant meer Rotterdammers vinden aan het einde van deze collegeperiode dat ze meer worden betrokken in het meebeslissen over maatregelen in hun leefomgeving dan aan het begin van deze collegeperiode.

Het is onze ambitie om Rotterdammers, zo veel als mogelijk is, te faciliteren om zelf of in gezamenlijkheid publieke waarde te realiseren in hun eigen leefomgeving en in de stad. Hierbij staat de benadering van wat wel kan en mogelijk is centraal. Natuurlijk moeten we dit altijd zien in de context van de door de raad vastgestelde kaders en de afweging van het algemeen belang. Daarbij is er een schaarste aan publieke middelen en ambtelijke capaciteit. Dit betekent dat er altijd een afweging gemaakt moet worden op welke wijze een burgerinitiatief een bijdrage levert aan maatschappelijke doelstellingen, het algemeen belang en in hoeverre ondersteuning door de gemeente te rechtvaardigen is.

Hier heeft de gemeenteraad een duidelijke rol en dat kan soms schuren met het individueel belang.

De inzet en uitvoering van ons ambtelijk apparaat ten tijde van de coronacrisis is de maatstaf voor de verdere doorontwikkeling naar een veerkrachtige organisatie en invulling van deze ambitie. Daarbij proberen we om de leefwereld en systeemwereld meer op elkaar te laten aansluiten en de Rotterdammer meer te faciliteren in de mogelijkheid mee te denken, te praten en te doen. In deze veerkrachtige organisatie is de gemeente zichtbaarder in de wijk, werken we vanuit de opgave, leveren we maatwerk waar nodig en doen we dit met de stad. Het initiatief van de Rotterdammer staat daarbij centraler. Initiatieven die de hulp van de gemeente niet nodig hebben voeren zelf de regie, ook het rapport van de ombudsman ondersteunt dat. Bij grote complexe initiatieven, die verschillende beleidsterreinen raken, kan het noodzakelijk zijn dat er een coproductie ontstaat tussen gemeente en initiatiefnemers om de

publieke waarde te bloeien. Hierbij moeten we duidelijke afspraken maken over wie de regie voert over het initiatief. Het motto is dus altijd: maatwerk per initiatief. Een veerkrachtige organisatie is geënt op samenwerking onderling, zo ook binnen onze eigen organisatie tussen de verschillende beleidsterreinen en onderwerpen. Het stimuleren van deze samenwerking en aansluiting heeft dan ook onze aandacht in de organisatieontwikkeling en moet gaan bijdragen aan het minder complex maken van de praktijk voor de Rotterdammer met een goed idee of initiatief. Daarbij moeten we als gemeente altijd zorgen voor transparante communicatie over de (on)mogelijkheden, doelen, stappen van het traject en verwachtingen vanuit de gemeentelijke organisatie als geheel.

De betrokken stad

Om Rotterdammers meer ruimte te geven om initiatieven te ontplooien, is in januari 2020 door de gemeenteraad het uitvoeringsprogramma participatie 'Betrokken Stad' vastgesteld. Hierin wordt aangegeven op welke wijze meer Rotterdammers betrokken kunnen worden bij het meedenken, meedoen en meebeslissen over maatregelen in hun eigen leefomgeving. Om dit ook digitaal te versterken hebben wij onlangs de website de stad is van ons gelanceerd. Op deze website worden alle participatiemogelijkheden voor de Rotterdammer nu overzichtelijk aangeboden. Met de introductie van de leergang Democratisch Vakmanschap gaan we begin 2021 investeren in het trainen van het ambtelijk apparaat. Deze leergang ontwikkelen we samen met de vijf grote gemeenten, VNG en het BZK. Met het digitale platform 'Sterker door nieuwe ideeën' willen we creativiteit ondersteunen en de betrokkenheid van bewoners bij hun wijk, buurt of dorp een podium geven. Maar ook andere onderdelen van de Betrokken Stad zoals de introductie van een organisatiebreed initiatieventeam, waarbij initiatiefnemers een vast contactpersoon krijgen binnen de gemeente, die gaat helpen in het terugkoppelen en beantwoorden van vragen. Daarnaast is ingezet op de oprichting van de taskforce digitale participatie die zich bezig gaat houden met het moderniseren van bestaande participatie vormen naar hoogwaardige en laagdrempelige digitale participatie instrumenten in de wijk.

De omgevingswet als vliegwiel

In het fysieke domein weegt mee dat er legitieme grenzen zijn aan wat er mogelijk is met burgerinitiatieven door relevante wetgeving en schaarste van middelen. Daarbij speelt ook nog dat de ruimte in de stad schaars is. De realisatie van een burgerinitiatief is sterk afhankelijk van de beschikbare locaties in de stad. In het algemeen moet een bewonersinitiatief passen binnen de afweging van het algemeen belang en de door het college gestelde doelstellingen.

Daarbij kunnen ook andere belangen meespelen, zoals bijvoorbeeld (deels) andere grondeigenaren, milieucontouren, historische plankosten, nog te verwijderen voorzieningen (van derden) en planning van ontwikkelingen in de directe nabijheid. De voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet (1 januari 2022) zal naar verwachting een extra impuls geven om de begeleiding van initiatieven met een fysieke component te verbeteren en participatie te verstevigen. De Omgevingswet heeft onder meer tot doel het voor Rotterdammers interessanter en makkelijker te maken om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun fysieke leefomgeving. Dit willen we onder andere bereiken door de begeleiding van initiatieven met een fysieke component in tijd, kwaliteit en integraliteit te verbeteren. Dat vraagt om een manier van werken waarbij een open blik, adequaat, er duidelijk en transparant gecommuniceerd wordt wat wel en niet mogelijk is en waarbij samenwerking belangrijk zijn.

Een van de verbeterpunten op het gebied van begeleiding houdt in dat er in een vroeg stadium overleg plaatsvindt tussen ambtenaren van alle afdelingen die betrokken worden bij het fysieke initiatief. Verschillen in belangen van de initiatiefnemer, omwonenden en de betrokken gemeentelijke afdelingen onderling komen daardoor in een vroeg stadium op tafel, zodat ze tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Dit brengt ook de initiatiefnemer en andere belanghebbenden sneller duidelijkheid en bevordert de zorgvuldige omgang met initiatiefnemers. Ondanks dat de omgevingswet een impuls kan gaan geven wachten we daar niet op en gaan we nu al actief aan de slag met verbeteringen.

Een veerkrachtige organisatie

U concludeert dat het op een aantal onderdelen beter kan, in grote lijnen ondersteunen we dit. Een belangrijke observatie is dat de breedte van sommige initiatieven en de gevarieerdheid van initiatieven maatwerk van de organisatie eisen en dat dit soms belemmeringen geeft. We zijn wel erg blij met uw constatering dat u ervaart dat de gemeente Rotterdam participatie en in het bijzonder burgerinitiatieven belangrijk vindt en zich daar ook voor inzet. Ook zijn we trots dat u op basis van breder onderzoek constateert dat in Rotterdam relatief veel burgers (1 op de 120 Rotterdammers) een initiatief opzet en er veel gebruik gemaakt wordt van de verschillende regelingen, platforms en instrumenten. Dit laat zien dat de initiatieven zich over de volle breedte van de maatschappelijke opgaven bewegen, zowel bij de fysieke als sociale opgave. Deze breedte en de gevarieerdheid van sommige initiatieven kunnen echter ook zorgen voor complexe situaties die samenwerking op verschillende beleidsterreinen binnen de organisatie eisen. Hierbij constateren we dat de systeemwereld en leefwereld niet altijd vanzelfsprekend bij elkaar aansluit en daar verbetering mogelijk is. Initiatiefnemers hebben het recht op een helder proces en duidelijke regels. We kunnen ons voorstellen dat wanneer dit niet snel en duidelijk gecommuniceerd wordt dit kan leiden tot een gevoel van 'niet serieus' genomen worden. In het verzorgen van een helder proces en het duidelijk en snel communiceren van de (on)mogelijkheden valt nog een goede verbeteringslag te maken.

Om het hoofd te kunnen bieden aan deze opgaven is een veerkrachtige organisatie nodig waar integraal wordt samengewerkt en op maat de samenwerking in de stad wordt opgezocht. Een cruciaal onderdeel is om in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid te geven over de (on) mogelijkheden bij een initiatief.

De inzet en uitvoering van ons ambtelijk apparaat ten tijde van de coronacrisis is zoals al eerder genoemd wat ons betreft de maatstaf voor de verdere doorontwikkeling naar dit type organisatie waarbij het initiatieventeam volgens deze uitgangspunten al gaat werken. Daarnaast zetten we ons in om de dienstverlening aan de Rotterdammer te verbeteren. Het dienstverleningsprogramma 'Goed Geregeld' biedt bij deze doorontwikkeling de helpende hand. In het programma zijn 6 principes voor passende dienstverlening opgenomen. Een van deze principes geeft aan dat we vanuit gedeeld eigenaarschap moeten samenwerken, met elkaar én met de stad. Dit betekent dat je open staat voor ideeën uit de stad en werkt vanuit een houding wat kan er wel. Iedereen zou een zekere mate van 'DNA-dienstverlening' moeten hebben om te werken in een klantgerichte organisatie waarbij de klant, in dit geval de initiatiefrijke Rotterdammer, centraal staat. Om dit te bevorderen worden trainingen gegeven, wordt er actief gewerkt aan bewustwording en is er aandacht voor houding en gedrag. We onderkennen uw bevinding dat transparant communiceren van cruciaal belang is en er geen dingen beloofd moeten worden die niet waargemaakt kunnen worden. Daarom zetten we ons blijvend in om de participatie principes organisatiebreed te

verspreiden, bieden we ambtenaren via trainingen kennis en kunde om inspraak beter te organiseren, verbeteren we begeleiding en ontwikkelen we manieren om duidelijker, begrijpelijker en transparanter te communiceren met een initiatiefnemer over het doel, het proces en de verwachtingen. Het doel hiervan is de ervaren complexiteit te verminderen. Dit doen we bijvoorbeeld via het duidelijk weergeven/bespreken van de (on)mogelijkheden en instrumenten (bijvoorbeeld doorontwikkeling van het initiatievenloket) en het bieden van hulp en een contactpersoon (het initiatieventeam).

Subsidieregelingen

U concludeert dat de voorwaarden een remmende werking hebben op initiatieven. In subsidieregelingen streven wij natuurlijk naar vereenvoudiging van subsidieverlening. De mogelijkheden hiervoor zijn soms beperkt doordat Subsidieverleningen zijn gebonden aan de regels van de Subsidieverordening Rotterdam en de Algemene Wet Bestuursrecht. Het is niet altijd mogelijk deze te vereenvoudigen omdat dan het risico ontstaat dat de subsidieverlening of weigering niet voldoet aan de principes van behoorlijk bestuur. Om deze belemmeringen toch te verminderen proberen wij met name te investeren in meer ondersteuning voor initiatiefnemers bij het aanvragen van een subsidie. Voorbeelden hiervan zijn de online ondersteuningsmogelijkheden die Opzoomer Mee en CityLab010 hebben ontwikkeld in 2019. Deze zijn altijd te raadplegen, laagdrempelig en zorgen dat een initiatiefnemer alles bij de hand heeft bij het bedenken en uitvoeren van een initiatief.

Uw conclusies en aanbevelingen sluiten aan bij onze eigen analyse en reeds ingezette ontwikkelingen. Hieronder gaan wij in op deze aanbevelingen in het bijzonder.

Aanbevelingen

- 1 *Bewerkstellig dat initiatiefnemers beter worden geholpen bij het aanvragen van subsidie voor hun initiatief. Doe dit door middel van een centraal loket binnen de gemeente waar initiatieven – als zij dat wensen – persoonlijk geholpen worden met het zoeken naar een subsidieregeling die bij hun initiatief past en bij het invullen van de inhoudelijke en technische vereisten van die regeling.*
- 2 *Wijs alle initiatieven die zich bij de gemeente melden een contactambtenaar toe, die onder meer als taak heeft om de voor het initiatief noodzakelijke communicatie en afstemming tussen gemeente-afdelingen te verzorgen. Geef de contactambtenaar genoeg besteedbare uren voor de begeleiding van de aan hem of haar toegewezen initiatieven.*

Uw aanbevelingen 1 en 2 willen wij graag gezamenlijk behandelen in onze reactie omdat deze aanbevelingen samenkomen in de ontwikkeling van het initiatievenloket, digitale participatie en het initiatieventeam. Het vraagt veel inzet, tijd en samenwerking tussen onderdelen van de organisatie om dit een-ingangsprincipe goed neer te zetten en door te ontwikkelen, zodat deze aan blijft sluiten bij de vraag van de Rotterdammer.

- Deze ingang moet aan de voorkant meer duidelijkheid geven in welke mogelijkheden er zijn en de Rotterdammers begeleiden bij hun vraag/ initiatief om aansluiting te zoeken bij het juiste instrument of mogelijkheid binnen de organisatie of daarbuiten;
- Deze ingang moet daarnaast dé plaats worden waar de gemeentelijke organisatie kan samenwerken met de stad op het gebied van beleidsontwikkeling en projecten.

Door met alle organisatieonderdelen samen een initiatief te bespreken, kan er een integrale afweging plaatsvinden van de mogelijkheden;

- Bij het initiatievenloket krijgen initiatiefnemers een contactambtenaar aangewezen die verder kan helpen binnen de gemeente of kan zorgen voor duidelijke terugkoppeling;
- Uitkomst kan variëren van snel duidelijkheid geven over de (on)mogelijkheden van het initiatief, een advies voor de juiste vergunningaanvraag tot aan het gezamenlijke uitvoeren van het initiatief. Hiermee proberen we de ondersteuning en begeleiding van initiatiefnemers in de dop te helpen met hun idee wanneer ze zich geen raad weten in de complexiteit van het systeem;
- Uitbreiden en borgen van de brede vertegenwoordiging vanuit het concern in het initiatieventeam om de ‘warme overdracht’ tussen beleidsonderwerpen en organisatieonderdelen te bevorderen en het integrale werken op dit thema te stimuleren.

Deze al ingeslagen weg zullen we de komende jaren verder door ontwikkelen, in samenwerking met betrokkenen bij Implementatie Omgevingswet met het doel om de communicatie en ondersteuning te verbeteren. Deze aanbevelingen worden daarnaast meegenomen in de verdere ontwikkeling van het initiatieventeam, de taak van de taskforce digitale participatie en het initiatievenloket.

3. Zorg voor meer kennisontwikkeling over, en prioriteit voor, de begeleiding van burgerinitiatieven, ook bij de overige ambtenaren die in de uitvoering van hun werk met initiatieven te maken krijgen. Doe dit door:

- *meer ambtenaren cursussen over dit onderwerp te laten volgen*
- *in beoordelingsgesprekken aandacht te geven aan de verrichte werkzaamheden voor initiatieven*
- *intern aandacht te geven aan evaluatie van burgerinitiatieftrajecten*
- *ambtenaren die beslissingen over initiatieven moeten nemen, genoeg besteedbare uren toe te delen om de initiatieven te kunnen bezoeken, zodat ze het initiatief niet alleen telefonisch of van papier kennen*

4. Breng de uitgangspunten van de vigerende participatieleidraad Rotterdam en het uitvoeringsprogramma Betrokken Stad beter onder de aandacht bij ambtenaren en bestuur, duidelijk dat het bevorderen van burgerinitiatief soms vraagt dat staande beleidskaders ter discussie komen of zelfs gewijzigd worden.

Graag behandelen we in deze reactie aanbeveling 3 en 4 gezamenlijk omdat deze gaan over kennisontwikkeling en gebruik van deze kennis in de organisatie. Wat u met deze aanbevelingen onder de aandacht brengt sluit aan bij de reeds ingezette ontwikkelingen. Met de eerdergenoemde leergang Democratisch Vakmanschap en het programma ‘Goed Geregeld Rotterdam’ breiden we het aantal ambtenaren dat getraind wordt in het begeleiden van burgerinitiatieven uit en beogen we een verhoging van het ‘DNA-Dienstverlening’. We zetten daarnaast een participatie-poule op die bestaat uit participatie experts op verschillende beleidsterreinen en expertisen die ingevlogen kunnen worden voor advies of hulp bij het begeleiden of organiseren van sessies en trajecten binnen de gemeente.

- Op verschillende wijze proberen we de uitgangspunten van de participatieleidraad en Betrokken Stad terug te laten komen in trainingen of via advies aan verschillende organisatieonderdelen;

- De leergang democratisch vakmanschap begint in 2021 met het trainen van Rotterdamse ambtenaren. Deze training helpt de ingezette beweging versterken;
- Bij aanbeveling 7 gaan wij in op welke wijze wij de interne evaluatie van burgerinitiatieven gaan uitbreiden;

Uw andere twee punten bij deze aanbevelingen sluiten aan bij de doorontwikkeling van onze organisatie onder de noemer Veerkrachtig'R. Met Veerkrachtig'R beogen wij de nieuwe (slimmere) werkwijzen, die tijdens de crisis zijn ontstaan, te verduurzamen. Onze doelstelling is om belemmeringen weg te nemen en hiermee als overheid daadwerkelijk proactief in te spelen op vragen die op ons afkomen. Zo wordt de gemeentelijke organisatie effectiever, toekomstbestendig(er) en sterker gemaakt voor alle Rotterdammers. Daardoor ontstaat ruimte voor burgerinitiatieven en voor beter aangesloten begeleiding.

- Daarnaast besteden we in de herziene Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken veel aandacht aan nut en noodzaak van samenwerking met de stad. In iedere projectfase moeten we de afweging maken hoe we bewoners kunnen betrekken;
- Een andere activiteit die op de planning staat voor 2021 is een advies hoe iedere laag binnen de gemeentelijke organisatie het beste begeleid of getraind kan worden om de staande beleidskaders in hun dagelijkse werkzaamheden te integreren, zo ook de betrokken stad;
- Op bestuurlijk niveau wordt de gemeenteraad jaarlijks geïnformeerd over de voortgang van Betrokken Stad. Hierdoor wordt dit onderwerp ook in de gemeenteraad regelmatig geagendeerd en vragen we blijvende aandacht voor het onderwerp.

We continueren en versterken de beweging om als organisatie zichtbaarder te zijn in de wijk, leveren we maatwerk waar nodig en doen we dit met de stad. In deze verbetering kijken we ook naar de lessen die voortkomen uit het proces rondom bewonersinitiatieven en de positie van de wijkmanager en gebieds- en wijkregisseurs wat mogelijk waardevolle informatie bevat. In dat proces beogen zij vaak goed bereikbaar te zijn voor vragen, laagdrempelig, integraal te werken en goed in verbinding met het netwerk in de wijk te staan. Deze punten spelen ook een rol bij het serieus nemen van initiatieven. Het is daarbij wel van belang dat de ambtenaren in de gehele organisatie competenties beheersen, die aansluiten bij de vraag vanuit de Rotterdammer en de organisatie. Het zoals hierboven genoemde 'DNA-dienstverlening'.

Om dit te laten slagen moeten we beter gaan luisteren naar Rotterdammers, vaker met elkaar in gesprek en klantgericht opereren door:

- Sneller en duidelijker te communiceren over mogelijkheden en proces;
- Het systeem organisatiebreed beter te laten aansluiten bij de leefwereld en behoefte;
- De dienstverlening te verbeteren door ambtenaren kennis en kunde bij te brengen.

5. Doe geen toezeggingen aan initiatieven als die vervolgens niet waargemaakt kunnen worden. Dat initiatiefnemers vaak vrijwillig veel inzet leveren, maakt dat de gemeente juist zorgvuldig met deze inzet om moet gaan.

In uw aanbeveling stelt u dat het van groot belang is om transparant te zijn over de (on)mogelijkheden en verwachtingen (van beide kanten) aan het begin van de samenwerking en geen beloftes te doen die niet waargemaakt kunnen worden. We

onderschrijven het belang van duidelijke en transparante communicatie tijdens het gehele traject, en daarbij ook duidelijk te zijn over wat Rotterdammers van ons mogen verwachten qua inzet en uitkomsten van een proces. Het kan soms vóórkomen dat een traject niet loopt zoals aan de voorkant verwacht of niet de door de initiatiefnemers verwachte of gehoopte uitkomst heeft. Dit vraagt des te meer om betere begeleiding en een transparant en breed gesprek over de (on)mogelijkheden dan een verkokerd antwoord. Wij hebben dit als één van de zes principes voor participatie al opgenomen in de 'Betrokken Stad'. Dit staat al centraal in de ontwikkeling van het initiatievenloket en initiatieventeam. Maar ook ambtenaren die niet dagelijks met burgerinitiatieven te maken hebben, willen wij, bijvoorbeeld via de leerlijn Democratisch Vakmanschap en programma 'Goed Geregeld Rotterdam', trainen om deze uitgangspunten helder te krijgen. Uiteraard streven we, ondanks de al ingeslagen weg, naar verbetering van dit proces om dit goed te organiseren.

6. Organiseer een bewustwordingscampagne voor gebiedscommissieleden om te benadrukken dat het hun taak is bewonersinitiatieven te faciliteren en dat een negatieve toonzetting tijdens de gebiedscommissievergadering hier afbreuk aan doet.

Wat betreft uw opmerkingen over de bejegening van gebiedscommissies, is de bevoegdheid tot het subsidiëren van bewonersinitiatieven momenteel gedelegeerd aan de gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités. Dit betekent dat zij zelfstandig af kunnen wegen en beoordelen op basis van door ons college vastgestelde nadere regelgeving. Uw signaal dat initiatiefnemers zich tijdens de vergaderingen die in het openbaar plaatsvinden niet altijd prettig voelen bij de vragen en opmerkingen van de commissieleden herkennen wij. Het is ook een bijzondere setting om als initiatiefnemer in het openbaar een initiatief te verdedigen tegen veel mogelijk kritische vragen. Aan de andere kant draagt dit ook bij aan een voor alle bewoners transparant besluitvormingsproces over de beschikbare publieke middelen in de wijk. Op dit moment loopt er een evaluatie van het bestuursmodel. De verwachting is dat deze eind 2020 wordt opgeleverd. De bevindingen van uw onderzoek nemen wij mee in de discussie rondom de invulling en taken in het bestuursmodel. Onderdeel hiervan is om te kijken hoe de huidige opzet rondom bewonersinitiatieven en andere stimuleringsregelingen, zoals CityLab010 en Right to Challenge, zich verhouden tot de door u aanbevolen een-loketfunctie.

7. Zorg dat meer geleerd wordt over de samenwerking tussen gemeente en burgerinitiatieven door, in lijn met de vigerende leidraad burgerparticipatie, daadwerkelijk na elk burgerinitiatieftraject die samenwerking te evalueren. Beleg deze taak centraal bij de afdeling Kennis, Participatie en Inspraak van het cluster Dienstverlening. Koppel de evaluatieresultaten terug aan de initiatiefnemers en de betrokken ambtenaren. Rapporteer de resultaten van alle trajecten gezamenlijk naar de raad.

8. Evalueer ook voor elk initiatief hoe groot de opbrengsten zijn (uitgezonderd kleine bijvoorbeeld eendaagse bewonersinitiatieven) in termen van de door hen gerealiseerde publieke waarde voor Rotterdammers.

In onze reactie willen wij aanbeveling 7 en 8 gezamenlijk behandelen. We delen uw constatering is dat wij, naast de evaluatie van CityLab010 en Right to Challenge, als organisatie nog onvoldoende de samenwerking met burgerinitiatieven schriftelijk evalueren en de geleerde lessen breed toepassen binnen het gemeentelijke beleid. We verbeteren dit door vanuit 'Betrokken Stad' samen met de Erasmus Universiteit een

evaluatie gestart zijn naar zo'n 20 participatie-instrumenten. De conclusies hiervan verwachten wij aan het einde van het jaar.

Daarnaast gaan wij, gesteund door uw aanbevelingen, in 2021 klantreizen uitvoeren voor een aantal burgerinitiatieven en blijvend aandacht houden voor verbetering in de online informatievoorziening in taal, vormgeving en toegankelijkheid. Gezien het grote aantal initiatieven dat jaarlijks in Rotterdam wordt ontwikkeld, is het niet mogelijk om alle initiatieven te evalueren. In onze aanpak kiezen wij daarom voor een kwalitatieve benadering door bijvoorbeeld een steekproef te houden onder initiatieven of een intensieve klantreis te doen met een select gezelschap. Daarbij nemen wij wel de volle breedte van de initiatieven, groot en klein en zowel binnen het fysieke als het sociale domein. Deze evaluatietrajecten worden onder regie van de afdeling Kennis, Projecten en Innovatie (voormalig afdeling kennis, participatie & inspraak) van het cluster Dienstverlening gedaan in het kader van het uitvoeringsprogramma 'Betrokken Stad'. De gemeenteraad wordt jaarlijkse geïnformeerd over de resultaten van 'Betrokken Stad'. De resultaten van de evaluatietrajecten zullen hier onderdeel van uitmaken in de voortgangsrapportage 2022.

Via de leergang Democratisch Vakmanschap ligt tevens een brede focus op participatie: van theoretische kennisoverdracht tot praktische voorbeelden uit de praktijk van de steden, op deze manier proberen we te leren van de ervaringen vanuit andere gemeente en werken we aan kennisuitwisseling op dit thema. De evaluatie van de instrumenten, de voorgenomen klantreizen, de leerpunten van participatie professionals in de wijk en de leergang dragen bij aan het bieden van meer inzicht in de publieke waarde creatie en aan kennisuitwisseling binnen en buiten de organisatie.

9. Zorg dat er vanuit subsidiekaders genoeg mogelijkheden zijn om succesvolle initiatieven die willen doorgroeien, daar ook de middelen voor te bieden.

Voor deze aanbeveling willen wij ten eerste nogmaals benadrukken dat we gebonden zijn aan wet en regelgeving en er schaarste is aan publieke middelen en ambtelijke capaciteit. Binnen die context zijn er dus grenzen aan het blijvend (financieel) ondersteunen van burgerinitiatieven. Om succesvolle initiatieven toch te helpen bij de doorontwikkeling, bieden wij nu al niet alleen kennis en een podium aan, maar zoeken wij met name samenwerking met partners in de stad. Niet alleen voor mogelijk externe financiering maar ook voor expertise. De stichting 'Voor Goed' hebben wij hiervoor in 2019 speciaal in het leven geroepen om verbindingen te leggen tussen sociale ondernemers, bedrijven en fondsen rondom maatschappelijke vraagstukken.

Zoals gezegd proberen wij als gemeente maatwerk te leveren. Als overheid is ook onze rol maatwerk en behoren we te faciliteren en ruimte te bieden, zo ook financiële ruimte. We kunnen dan ook melden dat de afgelopen tijd een proef is gedaan, waarin onderzocht is welk gedeelte van de begroting wijkgericht inzichtelijk te maken valt. De uitkomsten van deze proef werken we verder uit in een vervolg om op deze manier meer inzicht te geven in wijkgerichte budgetten.

10. Ook de inhoudelijke (vak)kennis die initiatiefnemers, met name die in het fysieke domein, in huis hebben, opdoen en verder ontwikkelen, hoort tot hun opbrengsten. Neem deze vakkennis altijd serieus en onderzoek samen waar de gemeente of het initiatief elkaars kennisvragen kunnen beantwoorden.

Wij onderstrepen de meerwaarde van de aanwezige kennis die aanwezig is in de stad. Niet alleen binnen het fysieke domein maar ook bij sociale vraagstukken. Alleen in samenwerking met de Rotterdammers kunnen wij als stad sterker worden. Het zijn Rotterdammers die vaak het beste weten wat de stad nodig heeft. Met diverse participatietrajecten, zoals het opstellen van de Omgevingsvisie of Gezond010 proberen wij deze kennis van Rotterdammers te benutten voor ons beleid. Ondanks wetgeving, kaders, regelgeving en schaarste zijn we opzoek naar mogelijkheden daarbinnen om bewoners vroegtijdig te laten meedenken en meedoen. Deze ingeslagen weg gaat de lastige aansluiting tussen de leefwereld en systeemwereld niet meteen oplossen. Het is daarom van belang om naast:

- Duidelijk en transparant te communiceren en dit niet verkokert maar breed te doen;
- Het trainen van ambtenaren via de leergang democratisch vakmanschap en het eerdergenoemde organisatiebrede dienstverleningsprogramma 'Goed Geregeld Rotterdam' voor het verbeteren van de beschikbare kennis, het bieden van handvatten voor participatie en dienstverlening;
- Te zorgen voor betere begeleiding en rol zuiverheid;
- Kennis en kunde van de Rotterdammer te waarderen en mee te nemen aan de voorkant;

Het is ook van belang duidelijkheid te geven welke rol en mandaat ambtenaren hebben die zich bezighouden met participatie en inspraak, zeker wanneer het complexe initiatieven zijn die verschillende beleidsterreinen betreft. Het is een proces dat continue gemonitord en verbeterd moet worden met het doel om beter aan te sluiten bij de behoefte van de Rotterdammer.

De ingeslagen weg met 'Betrokken Stad' en uw bevindingen geeft ons aanleiding om de nabije toekomst op deze punten met vertrouwen tegemoet te zien.

Wij danken u voor uw uitgebreide onderzoek, uw scherpe conclusies en bruikbare aanbevelingen. Uw bevindingen sterken ons in onze ambitie om de betrokkenheid van Rotterdammers verder te verbeteren en bijvoorbeeld de burgerinitiatieven beter tot hun recht te laten komen binnen onze organisatie.

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie op het rapport. Hierin spreekt het college zich positief uit over het gevoerde onderzoek. De rekenkamer zal hieronder ingaan op de algemene reactie van het college en vervolgens op de reacties op de aanbevelingen.

algemene reactie

Hoewel de bestuurlijke reactie van het college geen puntsgewijze reactie op de conclusies van de rekenkamer bevat, komt er wel het beeld uit naar voren dat het de conclusies grotendeels onderschrijft. Dit verheugt de rekenkamer. Het college wil Rotterdammers zoveel als mogelijk is faciliteren om zelf of in gezamenlijkheid publieke waarden te realiseren in hun eigen leefomgeving en in de stad, zo schrijft het. De rekenkamer is het hier van harte mee eens en op dit doel zijn ook haar aanbevelingen gericht. In de algemene reactie beschrijft het college twee concrete, nieuwe instrumenten die aansluiten bij deze aanbevelingen. In de eerste plaats vermeldt het een nieuwe ondersteuningsmogelijkheid, namelijk die van het digitale

platform 'Sterker door nieuwe ideeën'. In de tweede plaats beschrijft het de introductie van een zogeheten "organisatiebreed initiatieventeam, waarbij initiatiefnemers een vast contactpersoon krijgen binnen de gemeente, die gaat helpen in het terugkoppelen en beantwoorden van vragen". Vooral dit laatste voornemen sluit nauw aan bij de eerste twee aanbevelingen van de rekenkamer. Daarnaast beschrijft het college hier de gemeentelijke aandacht voor en (voorgenomen) inzet op burgerparticipatie, zoals het college target over burgerparticipatie en het programma 'Betrokken stad' en ook beschrijft het de inzet op verbetering van dienstverlening aan burgers middels het programma 'Goed geregeld'. Dit target en de programma's hebben een bredere scope dan alleen betere ondersteuning van burgerinitiatieven. Echter, aangezien het college ze noemt in de algemene reactie op het onderzoek burgerinitiatieven, gaat de rekenkamer ervan uit dat er in de uitvoering een focus op burgerinitiatief zal worden aangebracht.

Ook aangaande de Omgevingswet gaat het college in op burgerinitiatieven, namelijk met het voornemen "dat er in een vroeg stadium overleg plaatsvindt tussen ambtenaren van alle afdelingen die betrokken worden bij het fysieke initiatief", om zo belangentegenstellingen tussen "de initiatiefnemer, omwonenden en de betrokken gemeentelijke afdelingen onderling" eerder op tafel te krijgen. De rekenkamer onderschrijft deze intentie. Ze wijst er wel op dat het gedurende het gehele creatieve proces van kennisontwikkeling en coproductie (gedurende de planvorming en uitvoering) zaak blijft om de overleggen tussen de verschillende ambtelijke afdelingen voort te zetten.

Ten slotte gaat het college in zijn algemene reactie kort in op belemmeringen voor initiatieven vanuit subsidiekaders. Het geeft aan dat het niet altijd mogelijk is om deze kaders te vereenvoudigen, aangezien het college gehouden is aan de principes van behoorlijk bestuur. Dat begrijpt de rekenkamer. De aanbeveling van de rekenkamer op het punt van de subsidiekaders is echter om meer mogelijkheden te scheppen om succesvolle initiatieven die willen doorgroeien goed te kunnen ondersteunen. Dat vergt gelukkig geen vereenvoudigingen die niet verenigbaar zijn met principes van behoorlijk bestuur.

aanbevelingen

Na het geven van haar algemene reactie heeft het college op de verschillende aanbevelingen gereageerd. Het heeft daarbij niet per aanbeveling expliciet aangegeven of het deze wel of niet (gedeeltelijk) overneemt. Afgaande op de toelichtingen gaat de rekenkamer er vanuit dat het college waarschijnlijk alle aanbevelingen wel overneemt, of in ieder geval grotendeels. Hieronder volgt per aanbeveling een toelichting.

Aanbeveling 1 luidt om een centraal loket binnen de gemeente in te richten waar initiatiefnemers – als zij dat wensen – persoonlijk geholpen worden bij het zoeken naar een subsidieregeling en bij het invullen van de inhoudelijke en technische vereisten ervan. In aanbeveling 2 adviseert de rekenkamer om alle initiatiefnemers die zich bij de gemeente melden, een contactambtenaar toe te wijzen voor begeleiding en ook voor het verzorgen van afstemming tussen de gemeentelijke afdelingen. Het college geeft in reactie op beide aanbevelingen aan te streven naar een één-ingangsprincipe en naar het bovengenoemde "initiatievenloket" waar initiatiefnemers geholpen zullen worden met al hun vragen. De rekenkamer constateert dat dit loket op de gemeentelijke website-pagina 'de stad is van ons' nu nog wordt beschreven als

een uitwijkmogelijkheid voor initiatiefnemers die denken dat hun idee niet past binnen de bestaande ondersteuningsprogramma's Citylab 010, bewonersinitiatief, burgerinitiatief, OpZoomeren, Right to Challenge en Sterker door nieuwe ideeën. De rekenkamer vertrouwt er afgaande op de toelichting echter op dat het college dit loket in de toekomst wil inrichten als ingang voor *alle* initiatiefnemers, conform de eerste twee aanbevelingen.

Aanbeveling 3 bestaat uit vier onderdelen. De eerste daarvan luidt dat meer ambtenaren cursussen over de begeleiding van burgerinitiatieven moeten gaan volgen. In zijn reactie verwijst het college naar nieuwe cursusprogramma's aangaande participatie en dienstverlening. De rekenkamer stelt vast dat het college hier dus mee aan de slag wil en raadt het college aan om binnen deze brede thema's genoeg aandacht voor burgerinitiatief te reserveren. Het derde onderdeel (geef intern aandacht aan evaluatie) behandelt het college bij zijn reactie op aanbeveling 7, waar het bevestigt inderdaad meer inzet te willen plegen op evaluatie. Op de twee overige onderdelen (aandacht in beoordelingsgesprekken voor burgerinitiatieven; uren voor bezoeken door ambtenaren) gaat het college niet in. De rekenkamer gaat er vanuit dat het college deze aanbevelingen overneemt, aangezien het er geen bezwaren tegen formuleert.

In de vierde aanbeveling raadt de rekenkamer aan de vigerende participatieleideraad en het uitvoeringsprogramma Betrokken Stad intern meer onder de aandacht te brengen en duidelijk te maken dat het bevorderen van burgerinitiatief soms vraagt dat bestaande beleidskaders ter discussie komen of zelfs gewijzigd worden. Het college onderschrijft in zijn reactie dat ze de uitgangspunten van de participatieleideraad wil laten terugkomen in trainingen en adviezen. Op het potentieel beperkende effect van bestaande beleidskaders op burgerinitiatieven gaat het college niet in, maar een van de participatieleideraad-uitgangspunten luidt dat "de gemeente haar regels flexibel toepast om zoveel mogelijk samenwerkingen mogelijk te maken." Daarom denkt de rekenkamer dat ook het tweede deel van de aanbeveling zal worden overgenomen zodra de participatieleideraad-uitgangspunten inderdaad beter bekend raken bij bestuur en organisatie.

De vijfde aanbeveling wordt door het college overgenomen. Hetzelfde geldt waarschijnlijk voor de zesde aanbeveling (organiseer een bewustwordingscampagne voor gebiedscommissieleden, zodat voor allen duidelijk wordt dat een negatieve toonzetting tijdens de vergadering een belemmering opwerpt voor bewonersinitiatieven). Het college geeft als reactie namelijk aan dat het de "bevindingen van uw onderzoek" meeneemt in een nog te voeren discussie "rondom de invulling en taken in het bestuursmodel".

Aanbeveling 7 richt zich op de evaluatie van de ondersteuningsinstrumenten en -trajecten. Het college gaat hier in mee en wil steekproefsgewijs met ondersteunde initiatieven evalueren hoe de samenwerking verliep. De rekenkamer vindt het wel spijtig dat het college niet alle ondersteuningstrajecten wil evalueren, zoals de aanbeveling luidt. Een korte schriftelijke evaluatie van elke samenwerking – bijvoorbeeld via een korte vragenlijst als onderdeel van de nu al bijna altijd verplichte subsidieverantwoording achteraf – zou waarschijnlijk niet veel werk hoeven zijn en kan inzichten opleveren waar de gemeente haar ondersteuning mee kan verbeteren.

Aanbeveling 8 luidt te evalueren wat de gerealiseerde opbrengsten van initiatieven zijn in termen van publieke waarde voor de Rotterdammers. Daar gaat het college niet op in. De rekenkamer gaat er vanuit dat het college deze belangrijke aanbeveling overneemt, aangezien het er geen bezwaren tegen formuleert.

Aanbeveling 9 roept op om in subsidiekaders genoeg mogelijkheden te creëren om succesvolle initiatieven die willen doorgroeien, middelen te bieden. Als concreet antwoord daarop wijst het college op de financiële en inhoudelijke ondersteuning die de nieuwe organisatie VoorGoed kan leveren. De rekenkamer is het met het college eens dat deze organisatie een ondersteunende functie voor succesvolle initiatieven kan hebben. Zij wil echter benadrukken dat VoorGoed niet naar de rekenkamer inzichtelijk kon maken aan hoeveel burgerinitiatieven (of (andere) sociaal ondernemers) zij in het voorgaande jaar ondersteuning heeft geboden en (dus) ook niet welke vorm deze steun had. Nu het college VoorGoed klaarblijkelijk een centrale rol in het ondersteunen van succesvolle initiatieven wil geven, is het belangrijk dat het college in beeld krijgt hoe en in welke mate VoorGoed deze rol invult.

Aanbeveling 10 (neem de vakkennis van initiatieven serieus en onderzoek samen waar de gemeente of het initiatief elkaars kennisvragen kunnen beantwoorden) wordt expliciet door het college onderschreven. De rekenkamer is hier blij mee. Zij wil het college wel meegeven dat uit de in de toelichting gekozen voorbeelden ("participatietrajecten zoals het opstellen van de Omgevingsvisie of Gezond 010") en woordkeuze ("vroegtijdig laten meedenken") een focus spreekt op interactieve beleidsvorming in plaats van op burgerinitiatief. De rekenkamer vraagt specifiek aandacht voor de vakkennis aanwezig bij burgerinitiatieven.

afsluitend

Het college schrijft dat de ingeslagen weg met 'Betrokken stad' en de bevindingen van het rekenkamerrapport haar aanleiding geven "om de toekomst op deze punten met vertrouwen tegemoet te zien." De rekenkamer herkent in de grondhouding van het college inderdaad de intentie om de ondersteuning van burgerinitiatief (verder) te verbeteren. Zij merkt daarbij wel op dat verschillende reacties op de aanbevelingen nog concretisering behoeven om er echt mee aan de slag te kunnen gaan.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Gemeenten in Nederland stimuleren burgers steeds vaker om medeverantwoordelijkheid te dragen voor overheidstaken of deze zelfs over te nemen. Burgers eisen deze rol ook steeds actiever op. Zij geven daarmee zelf invulling aan wat zij als publieke problemen of kansen beschouwen en ondernemen hier actie op. Ze onderhouden bijvoorbeeld speeltuinen, organiseren schoonmaakacties in de straat of richten een lokale zorgcoöperatie op. Hierdoor zijn burgers niet meer alleen de afnemer van beleid, maar tevens de vormgever en producent.⁹ Als burgers zich uit eigen beweging inzetten om een bijdrage te leveren aan de (lokale) samenleving wordt dit een burger- of bewonersinitiatief genoemd.¹⁰

Gemeenten kunnen burgerinitiatieven op verschillende manieren stimuleren en ondersteunen, bijvoorbeeld door voorzieningen aan te bieden of door subsidies te verstrekken. Daarnaast komen burgers steeds vaker zelfstandig, zonder aansporing van de gemeente of ondersteuning door een gevestigde niet-gouvernementele organisatie (ngo), tot maatschappelijke initiatieven.¹¹ Juist bij deze initiatieven zouden initiatiefnemers mogelijk heel andere ideeën kunnen hebben dan de gemeente over wat de publieke betekenis van hun initiatief is. Bovendien is het denkbaar dat zulke initiatieven ‘van onderop’ niet goed passen binnen de beleidsdoelstellingen of -kaders van de gemeente, of dat zij op gespannen voet staan met andere belangen die de gemeente dient te behartigen.

De leefwereld van initiatiefnemers zou dan als het ware in botsing kunnen komen met de meer regel- en beleidsgerichte systeemwereld van de gemeente. Dergelijke wrijvingen kunnen tot uiting komen in de wijze waarop de gemeente deze initiatieven tegemoet treedt. Uit onderzoek blijkt dat vernieuwende initiatieven¹² te maken kunnen krijgen met belemmeringen in het ambtelijk apparaat.¹³ Ook een recent onderzoek van de Nationale Ombudsman laat zien dat initiatiefnemers niet zelden tegen allerlei regelgeving, bureaucratie en financiële belemmeringen aanlopen.¹⁴ Dit

⁹ Schram, J., Van Twist, M. & Van der Steen, M., *Burgers worden meer betrokken bij beleid, maar er is een grens*. Verkregen op 26 mei 2020 van <https://www.socialevraagstukken.nl/betrek-burger-helemaal-bij-beleid-maar-maak-hem-geen-eindverantwoordelijke>.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Movisie. *Burgerinitiatieven en de basisfuncties vrijwilligerswerk*. Verkregen op 13 mei 2019 van https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Prestatieveld4/Burgerinitiatieven%20en%20de%20basisfuncties%20vrijwilligerswerk.pdf.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Van Buuren, M. W., oratie, ‘Vormgeven aan uitnodigend bestuur Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunderede’, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 23 juni 2017.

¹² Hieronder kunnen ook initiatieven vallen die betrekking hebben op verschillende beleidsterreinen tegelijkertijd. Een voorbeeld hiervan is een burgerinitiatief dat werkloze buurtbewoners het groen in de wijk laat onderhouden; dit initiatief heeft betrekking op werkgelegenheid én op het onderhoud van de fysieke ruimte.

¹³ Igalla, M. & Van Meerkerk, I. *Burgerinitiatieven hebben baat bij professionalisering*. Verkregen op 26 mei 2020 van <https://www.socialevraagstukken.nl/burgerinitiatieven-hebben-baat-bij-professionalisering>.

¹⁴ Nationale Ombudsman, ‘Burgerinitiatief: waar een wil is... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven’, Den Haag: Nationale Ombudsman, 11 april 2018.

gemeentelijk handelen kan gevolgen hebben voor het succes van initiatieven en de (toekomstige) bereidheid van burgers om initiatieven te ontplooiën.

De gemeente Rotterdam probeert al langere tijd om burgers te activeren en te betrekken bij het ontwikkelen, uitvoeren en implementeren van beleid. Met stimuleringsprogramma's als de beleidsregel Bewonersinitiatieven, CityLab010 en Right to Challenge laat zij burgers meewerken aan hun stad. In deze programma's worden burgers uitgedaagd of uitgenodigd om met een initiatief te komen. Het is echter onbekend hoe de gemeente acteert ten opzichte van burgerinitiatieven in Rotterdam die zonder uitnodiging van de gemeente tot stand komen en welke gevolgen dit handelen heeft voor de maatschappelijke meerwaarde van deze initiatieven voor de stad. De Rekenkamer Rotterdam start daarom een onderzoek waarin deze vragen zullen worden beantwoord.

1-2 doel- en probleemstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer te beschrijven wat voor burgerinitiatieven zich in de gemeente Rotterdam manifesteren. De rekenkamer wil hiermee een beeld schetsen van zowel de aard als de omvang van dit fenomeen. De rekenkamer onderzoekt tevens hoe de gemeente omgaat met verschillende burgerinitiatieven. Hiermee wil de rekenkamer inzichtelijk maken in hoeverre en op welke wijze het gemeentelijk handelen van invloed is op de mate waarin burgerinitiatieven erin slagen hun beoogde publieke waardencreatie te realiseren.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Stelt de gemeente Rotterdam burgerinitiatieven voldoende in staat om zich te ontplooiën en publieke waarde te creëren?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 3 In welke mate en op welke wijze komen burgers tot initiatieven en hoe voeren zij deze uit?
- 4 Wat willen initiatiefnemers voor de Rotterdamse samenleving tot stand brengen en welke publieke waarde realiseren zij?
- 5 Hoe handelt de gemeente ten opzichte van burgerinitiatieven, vanaf het eerste idee tot en met de realisatie en/of beëindiging?
- 6 Welke invloed heeft dit gemeentelijk handelen op het vormgeven en realiseren van burgerinitiatieven?
- 7 Welke invloed heeft dit gemeentelijk handelen op de mate waarin burgerinitiatieven publieke waarde creëren?

In dit onderzoek bestudeert de rekenkamer een andere rol van de gemeente dan traditioneel 'top-down' optreden, waar de gemeente de agenda opstelt, beleid uitvoert en waar burgers vervolgens op een bepaalde wijze mee te maken krijgen. Niet de sturende overheid is hier het vertrekpunt, maar de initiatiefnemende burger ('bottom-up'). Om die reden heeft de rekenkamer bij de start van dit onderzoek geen normen opgesteld ten aanzien van beleid (zoals bij rekenkameronderzoek meestal wel gebruikelijk is). In plaats daarvan heeft ze op basis van gesprekken met initiatiefnemers vastgesteld welke rol deze verwachten van de gemeente.

Daarnaast is de literatuur over burgerinitiatieven onderzocht waarin wordt beschreven welke ondersteuning initiatieven over het algemeen verwachten. Hiermee zijn de bevindingen uit de gesprekken ook te verbinden aan wetenschappelijke inzichten aangaande de facilitering van burgerinitiatieven door overheden. Onder meer de volgende factoren komen uit die literatuur naar voren als belangrijk voor het ondersteuningsproces:

- ambtelijke opvattingen, cultuur en gedrag (zoals ontvankelijkheid, sturingsfilosofie);
- de toepassing van de regels die ondersteuning door de gemeente mogelijk maken of hierbij in de weg staan;
- de inzet van middelen door de gemeente om burgerinitiatieven te steunen;
- de toegankelijkheid van (hulp door) de gemeente voor burgerinitiatiefnemers.

Deze zijn dus ook in de gesprekken van de rekenkamer aangekaart. Als zodanig vormen zij een analytisch kader, zonder dat er van een echt normenkader sprake is.

1-3 afbakening en reikwijdte onderzoek

1-3-1 definitie burgerinitiatieven

In dit onderzoek verstaat de rekenkamer onder 'burgerinitiatieven' het volgende: *Initiatieven van groepjes burgers die zich inzetten om een bijdrage te leveren aan de (lokale) samenleving. Ze kunnen zich bijvoorbeeld inzetten voor individuele ondersteuning van medeburgers, de leefbaarheid van de buurt of de sociale cohesie. Het initiatief kan betrekking hebben op anderen, maar ook op de initiatiefnemers zelf. Bij aanvang van het initiatief zat er (nog) geen gevestigde organisatie achter. Het initiatief heeft geen winstoogmerk en de burgers moeten ook betrokken zijn bij de uitvoering van hun eigen idee.*

Deze definitie is deels gebaseerd op de definitie die onder meer Movisie en de Nationale Ombudsman in recente publicaties hebben gebruikt.¹⁵ Bijlage 4 van dit rapport bevat een meer uitgebreide beschrijving van de in de wetenschappelijke literatuur gebruikte definities van burgerinitiatief.

Verder kijkt de rekenkamer hier naar initiatieven met enige duurzaamheid; eenmalige feesten of andere eendaagse acties vallen buiten de scope van dit onderzoek. Ook vrijwillige een-op-een hulp (zoals bijvoorbeeld mantelzorg) valt buiten de gekozen definitie.

Dit rapport bevat voorts geen onderzoek naar het formele burgerinitiatief, zoals omschreven in de Verordening inspraak, digitale meningspeiling, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 2018.¹⁶ Dit type burgerinitiatief maakt het voor inwoners van de stad mogelijk om een burgerinitiatief in te dienen bij de gemeenteraad om een door hen geformuleerd voorstel te bespreken en daarover te besluiten. Om het initiatief behandeld te krijgen, moeten de indieners van dit formele burgerinitiatief handtekeningen te verzamelen onder medebewoners. Voor jongeren tussen de 12 en

¹⁵ Movisie. *Burgerinitiatieven en de basisfuncties vrijwilligerswerk*. Verkregen op 24 december 2019 van

https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Prestatieveld4/Burgerinitiatieven%20en%20de%20basisfuncties%20vrijwilligerswerk.pdf;

Nationale Ombudsman, 'Burgerinitiatief: waar een wil is:.... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven', Den Haag: Nationale Ombudsman, 11 april 2018, p. 8.

¹⁶ Gemeente Rotterdam, 'Verordening inspraak, digitale meningspeiling, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 2018', datum inwerkingtreding 8 juni 2018.

de 18 jaar bestaat er het vergelijkbare 'jongereninitiatief'. De rekenkamer koos ervoor om dit type burgerinitiatief niet te onderzoeken, omdat de uitvoering van het voorstel (indien de raad er voor heeft gestemd) niet bij de initiatiefnemers ligt, maar bij de gemeente.

1-3-2 definitie publieke waarde

De rekenkamer gaat in dit onderzoek onder meer kijken naar de maatschappelijke meerwaarde van burgerinitiatieven. Bij het vaststellen welke publieke waarde(n) burgerinitiatieven realiseren, zal de rekenkamer het perspectief van de initiatiefnemers, de gemeente en eventuele andere betrokkenen in kaart te brengen. Hoe meer deze perspectieven elkaar overlappen of aanvullen en hoe meer waarden het betreft, des te groter de totale publieke waarde.

Burgerinitiatieven zijn gericht op het aanbieden van lokale openbare goederen of diensten.¹⁷ Het gaat om zaken die van nut zijn voor de lokale gemeenschap en waar in principe alle mensen om niet of voor heel weinig geld gebruik van kunnen maken. In dit kader wordt vaak het begrip *publieke waarde* gebruikt,¹⁸ waarvan verschillende definities bestaan. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelt bijvoorbeeld dat er sprake is van publiekewaardecreatie als overheden of publieke organisaties "maatschappelijke meerwaarde creëren voor de samenleving." De term publieke waarde werd voor het eerst gebruikt door Harvard bestuurskundige M. Moore. Hij omschrijft publieke waarde als de goederen en diensten die worden geleverd ten behoeve van maatschappelijke doeleinden. De VNG hanteert een wat ruimere definitie, en stelt dat het kan gaan om tastbare, materiële opbrengsten, zoals meer werkgelegenheid, maar ook om immateriële opbrengsten, zoals gemeenschapsgevoel.¹⁹ Ten slotte ziet de Britse bestuurskundige C.R. Talbot publieke waarde als het collectieve beeld van wat de samenleving als waardevol ervaart.²⁰

Wat al deze definities in elk geval gemeenschappelijk hebben, is dat publieke waardencreatie betrekking heeft op het leveren van een bijdrage aan maatschappelijke doeleinden die relevant zijn voor de samenleving als geheel.²¹ De resultaten van burgerinitiatieven zijn dan dus waarneembaar in maatschappelijk resultaat, zowel het directe, door de initiatiefnemers beoogde resultaat van het initiatief als indirecte (neven)resultaten. De rekenkamer denkt hierbij aan het vergroten van de sociale cohesie in een buurt, het bevorderen van sociaaleconomische vooruitgang, het verbeteren van de leefomgeving of het milieu, het vergroten van kennis en vaardigheden van de gemeenschap of bijdragen aan het vergroten van de

¹⁷ Bakker, J., Denters, B., Oude Vrielink, M., & Klok, P.-J., Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role, in *Local government studies*, 2012 38(4), pp. 395-414.

¹⁸ Igalla, M., Edelenbos, J. & Van Meerkerk, I., Citizens in action, what do they accomplish? A systematic literature review of citizen initiatives, their main characteristics, outcomes, and factors, in *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2019, 30(5), pp. 1176-1194.

¹⁹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Werken aan de publieke waarde. Leren van en voor de gemeente', Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 15 oktober 2018, p. 6.

²⁰ Talbot, C.R., 'Paradoxes and prospects of 'Public Value'', Paper presented at the Tenth International Research Symposium on Publica Management, Glasgow, 2006, p. 4.

²¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Werken aan de publieke waarde. Leren van en voor de gemeente', Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 15 oktober 2018; Moore, M., 'Creating Public Value: Strategic Management in Government', Cambridge/London: Harvard University Press, 1995; Talbot, C. R., 'Paradoxes and prospects of 'Public Value'', Paper presented at the Tenth International Research Symposium on Publica Management, Glasgow, 2006, p. 4.

veiligheid en leefbaarheid in een gebied.²² Vaak creëren burgerinitiatieven naast hun directe doel nog verschillende andere publieke waarden. Bijvoorbeeld: een burgerinitiatief dat een speeltuin onderhoudt realiseert speelmogelijkheid voor kinderen, maar versterkt ook de sociale cohesie in de buurt.

Welke publieke waarden burgerinitiatieven realiseren en in welke mate ze dit doen, kan door de initiatiefnemers, door de overheid en door andere burgers verschillend worden beoordeeld. Juist omdat publieke waarde de gehele maatschappij aangaat, is de mate waarin deze actoren het met elkaar eens zijn over de publieke waarde van het initiatief een goede indicator voor die publieke waardencreatie. Bij het vaststellen welke publieke waarde(n) burgerinitiatieven bedienen of mogelijk ook in de weg zitten, heeft de rekenkamer daarom het perspectief van de initiatiefnemers, van de gemeente en van de Rotterdammers voor wie het initiatief bedoeld is, in kaart gebracht. Hoe meer deze perspectieven elkaar overlappen of aanvullen en hoe meer waarden het betreft, des te groter de totale publieke waarde.

1-3-3 casusselectie

De kern van dit onderzoek bestaat uit casestudies naar tien burgerinitiatieven. De casussen zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- Het burgerinitiatief voldoet aan de bovenstaande definitie, waarbij 'samenleving' kan worden vervangen door 'Rotterdamse samenleving' op het niveau van de stad, een gebied, wijk, buurt of straat;
- Het burgerinitiatief heeft geen winst oogmerk;
- Het burgerinitiatief komt voort uit eigen ideeën van burgers;
- Inclusie van een Right to Challenge (RtC)- en een CityLab010-initiatief;
- Het initiatief heeft in de afgelopen twee jaar contact met gemeente gehad.

Met de gekozen selectie streeft de rekenkamer ernaar een evenwichtig beeld te laten zien van Rotterdamse burgerinitiatieven. Er zijn daarom verschillende typen burgerinitiatieven geselecteerd, namelijk vijf initiatieven uit het fysieke domein en initieel ook vijf initiatieven uit het sociaal domein (inclusief het veiligheidsdomein)..

De rekenkamer heeft de tien geselecteerde initiatieven op verschillende wijzen leren kennen. Drie initiatieven hebben zichzelf bij de rekenkamer aangemeld als te onderzoeken initiatief, waarvan twee na het lezen van de aankondiging van het onderzoek op de website van de Rekenkamer Rotterdam en een nadat zij via een andere initiatiefnemer over het rekenkameronderzoek hoorden. Drie initiatieven heeft de rekenkamer leren kennen naar aanleiding van mediaberichten, één initiatief is geselecteerd uit de zogeheten MAEX²³, één initiatief is geselecteerd uit een gemeentelijk overzicht met Right to Challenge initiatieven die in de periode 2015-2019 zijn ingediend, één uit een overzicht van Citylab010 initiatieven, en een laatste is gevonden via een reeds bestaand veldwerkonderzoek naar Rotterdamse burgerinitiatieven uit 2018.²⁴

²² Igalla, M., Edelenbos, J. & Van Meerkerk, I. Citizens in action, what do they accomplish? A systematic literature review of citizen initiatives, their main characteristics, outcomes, and factors. in *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 2019, 30(5), pp. 1176-1194.

²³ MAEX is een landelijke website waar maatschappelijke initiatieven en sociale ondernemingen zich kunnen aanmelden en worden beschreven ter verhoging van hun vindbaarheid voor anderen. Bron: MAEX. *MAEX - samen meer impact*. Verkregen op 26 mei 2020 van <https://maex.nl/#/about>.

²⁴ Van der Zwaard, J., Specht, M., e.a., 'Voorbij de pioniersfase van bewonersinitiatieven. Verduurzaming van plekken van betekenis', Rotterdam: Specht in de Stad, 2018.

Er is bij de selectie gestreefd naar diversiteit op het gebied van sociaaleconomische positie en culturele achtergrond van de initiatiefnemers en de deelnemers. Er zijn verder zowel burgerinitiatieven geselecteerd die met ondersteuning van de gemeente tot stand zijn gekomen als initiatieven die weliswaar contact hebben gehad met de gemeente, maar geen of zeer weinig ondersteuning van de gemeente hebben ontvangen. Ook is er een initiatief geselecteerd dat juist wel op uitnodiging door de gemeente is ontstaan (en dus niet past binnen de door de rekenkamer gehanteerde definitie van burgerinitiatief), om te zien of dit invloed heeft op hun ervaring van ondersteuning door, en samenwerking met de gemeente.

samenwerking met de gemeentelijke ombudsman

De gemeentelijke ombudsman Rotterdam en de rekenkamer Rotterdam hebben afgesproken om in het najaar van 2019 samen een onderzoek te starten naar burgerinitiatieven. De rekenkamer en de gemeentelijke ombudsman hebben daarbij inhoudelijke afstemming gezocht. Ook is een van de tien burgerinitiatieven in samenspraak met de gemeentelijke ombudsman geselecteerd en gezamenlijk onderzocht.

1-3-4 onderzoeksperiode

De bevindingen van de rekenkamer zijn grotendeels gebaseerd op het casusonderzoek dat de rekenkamer uitvoerde en dat wordt beschreven in hoofdstuk 4 tot en met 6 van dit rapport. Deze initiatieven hebben soms al een vrij lange historie (de oudste twee zijn ontstaan in 2011), maar de rekenkamer focuste haar onderzoek op de periode vanaf 2015 tot begin 2020 (de uitvoeringsperiode van dit onderzoek). Na een aanduiding van de ontstaansgeschiedenis, beschrijft de rekenkamer daarom de ontwikkelingen sinds 2015 (of korter als het initiatief na 2015 is ontstaan).

1-4 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het centrale beleid rondom burgerinitiatieven ligt bij de wethouder Economie, wijken en kleine kernen. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het beleid ligt bij het Cluster Dienstverlening. Binnen het Cluster Dienstverlening is het in 2012 opgerichte Kennispunt Inspraak en Participatie (inmiddels Kennis, Projecten & Innovatie, afgekort KPI) verantwoordelijk voor het faciliteren en assisteren van gemeentelijke organen -zoals de gebiedscommissies- die met initiatieven te maken krijgen. Het KPI ontwikkelde bijvoorbeeld afwegingskaders en verzorgt informatiebijeenkomsten voor de gebiedscommissies. Het droeg ook bij aan de ontwikkeling van het Kompas voor Samenwerken met de Stad, dat ambtenaren houvast moet bieden bij burgerparticipatie, waaronder burgerinitiatieven (zie paragraaf 3-2-3).²⁵

Voor specifieke burgerinitiatieven kunnen ook vakwethouders bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. Zo dient bij RtC de vakwethouder van het beleidsterrein waarop een challenge betrekking heeft, te beslissen of deze challenge wordt geaccepteerd of afgewezen.²⁶ Ook bij de uitvoering van initiatieven, inclusief challenges, kunnen vakwethouders betrokken zijn.

²⁵ Gemeente Rotterdam, 'Het Kompas voor samenwerken met de stad', 5 mei 2017.

²⁶ Gemeente Rotterdam, 'Right to challenge. Op zijn Rotterdams', 2015, p. 4.

1-5 leeswijzer

Deze nota van bevindingen presenteert de resultaten van het onderzoek naar burgerinitiatieven. Daartoe beschrijft hoofdstuk 2 eerst welke maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen hebben bijgedragen aan of typerend zijn voor de manier waarop overheden aankijken tegen burgerinitiatieven, zowel op landelijk als op het lokale Rotterdamse niveau. Dit hoofdstuk beschrijft daarnaast kort wat de literatuur over burgerinitiatieven vermeldt betreffende de verhoudingen tussen lokale overheden en initiatieven als deze met elkaar in aanraking komen. Deze noties heeft de rekenkamer namelijk gebruikt als analytisch kader om de ervaringen van de initiatiefnemers van de onderzoekscasussen te bevragen en nader te duiden (zie paragraaf 1-2). Deze noties komen dan ook terug in de hoofdstukken 4 en 5 die de casussen beschrijven, en in hoofdstuk 6, het verdiepingshoofdstuk.

Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op het huidige gemeentelijk beleid en bijbehorende instrumentarium, zoals burgerinitiatievenprogramma's. Het beschrijft daarbij de wijze waarop het ambtelijk apparaat volgens de gemeente uitvoering hoort te geven aan het beleid. Ook gaat het over de voorwaarden die vanuit de beleidsinstrumenten aan initiatiefnemers gesteld worden. Deze voorwaarden worden hier geïntroduceerd zodat in het casestudyonderzoek kan worden belicht hoe initiatiefnemers deze voorwaarden (hebben) ervaren. Verder wordt per regeling aangegeven hoeveel initiatieven er jaarlijks gebruik van maken. Meestal gebeurt dit op basis van een schatting door de gemeente. Op die manier beantwoordt de rekenkamer het eerste deel van haar onderzoeksvraag 1: *In welke mate en op welke wijze komen burgers tot initiatieven en hoe voeren zij deze uit?* Veel initiatieven gebruiken namelijk gemeentelijke ondersteuningsregelingen, het totaal aantal maal dat deze jaarlijks zijn ingezet vormt dus een indicatie voor de mate waarin burgers tot initiatieven komen.

In de daarop volgende hoofdstukken komen de initiatieven zelf aan de orde. In hoofdstuk 4 worden de vier initiatieven in het sociale domein beschreven die de rekenkamer als casus onderzocht. Hoofdstuk 5 gaat over vijf casussen in het fysieke domein. Beide hoofdstukken geven daarmee inzicht in de wijze waarop burgers tot initiatieven komen, hoe zij deze uitvoeren en welke ondersteuning ze daarbij ontvangen van de gemeente. Ook wordt in deze hoofdstukken ingegaan op de publieke waarde van de onderzochte casussen. Daarmee geven deze hoofdstukken antwoord op het tweede deel van de eerste deelvraag en antwoord op deelvraag 2 tot en met 5 van dit onderzoek. Het gaat dus om de vragen:

- 1 *In welke mate en op welke wijze komen burgers tot initiatieven en hoe voeren zij deze uit?*
- 2 *Wat willen initiatiefnemers voor de Rotterdamse samenleving tot stand brengen en welke publieke waarde realiseren zij?*
- 3 *Hoe handelt de gemeente ten opzichte van burgerinitiatieven, vanaf het eerste idee tot en met de realisatie en/of beëindiging?*
- 4 *Welke invloed heeft dit gemeentelijk handelen op het vormgeven en realiseren van burgerinitiatieven?*
- 5 *Welke invloed heeft dit gemeentelijk handelen op de mate waarin burgerinitiatieven publieke waarde creëren?*

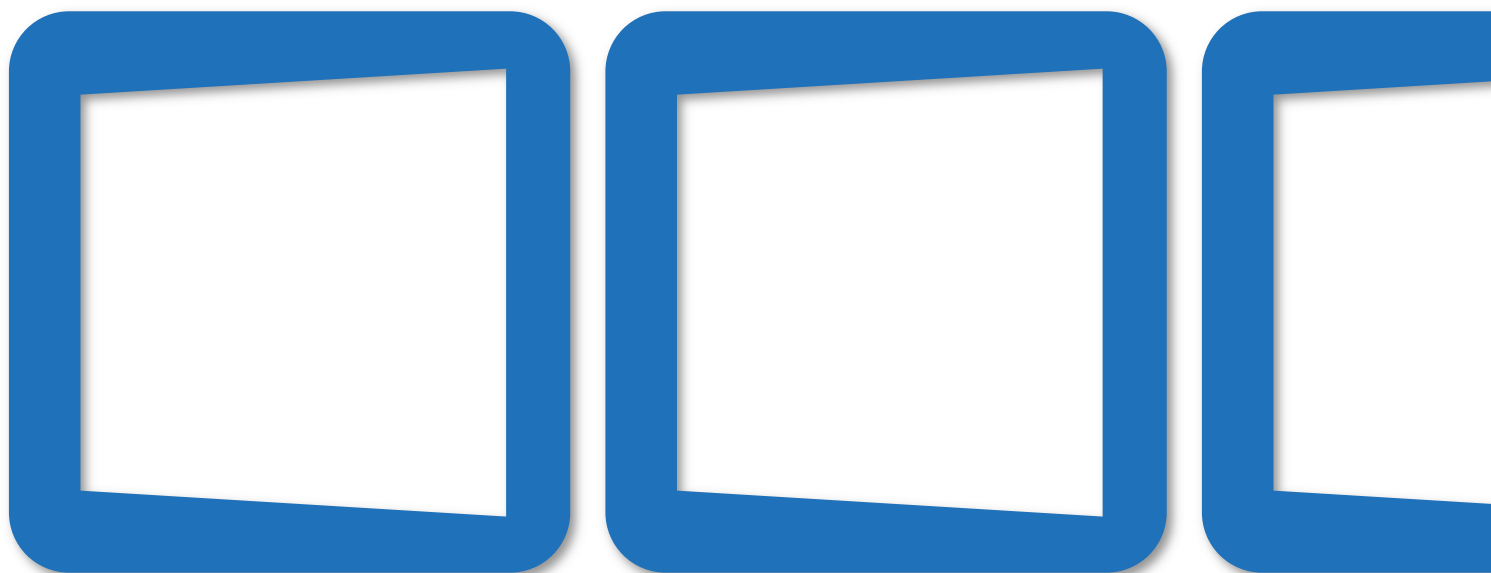
Ten slotte volgt in hoofdstuk 6 een analysehoofdstuk waarin de uitkomsten van de casussen worden verklaard vanuit onder andere de geboden gemeentelijke ondersteuning. Dit leidt tot een verdiepende beantwoording van de deelvragen die reeds in hoofdstuk vier en vijf aan de orde kwamen.

schuingedrukte teksten

In de nota begint elke paragraaf met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen. Bij afwezigheid van normen kan de cursieve tekst een samenvatting zijn van de gevonden informatie.

gekleurde kaders

In de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De geelgekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geeft over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De groengekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in dit rapport wordt geoordeeld.



2 aandacht voor burgerinitiatieven

2-1 inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft in de tweede en derde paragraaf een aantal maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan de toegenomen aandacht voor burgerinitiatieven vanaf ongeveer het begin van het huidige millennium. Daarmee kan in het volgende hoofdstuk worden begrepen hoe de Rotterdamse praktijk van burgerinitiatieven en het beleid daaromheen, past in landelijke verschuivingen. Paragraaf 3 van dit hoofdstuk beschrijft relevante wetenschappelijke literatuur aangaande de verhouding tussen burgerinitiatieven en lokale overheden. Verschillende noties uit deze literatuur worden in de hoofdstukken 4,5 en 6 gebruikt om de waargenomen gemeentelijke ondersteuning beter te begrijpen.

2-2 meer aandacht voor burgerinitiatieven

Overheden lijken het steeds vaker aan burgers over te laten om middels initiatieven publieke en particuliere problemen op te lossen. In de literatuur over burgerparticipatie wordt daarbij vaak verwezen naar de troonrede van 2013.²⁷ Deze troonrede verwoordde dat de verzorgingsstaat plaats zou maken voor een 'participatiesamenleving'. Deze samenleving is gebaseerd op het principe dat 'van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.'

De participatiesamenleving deed echter al vóór deze troonrede haar intrede. Sinds het begin van deze eeuw spreken bestuurders en politici al de wens uit voor een meer horizontale verhouding tussen burger en overheid, waarbij ze voor de burger een taak als probleemoplosser zien weggelegd.²⁸ Het streven naar een dergelijke verhouding past in internationale politieke trends, zoals het ideaal van de 'Big Society' in het Verenigd Koninkrijk.²⁹ Redenen voor bestuurders en politici om deze nieuwe relatie na te streven, zijn onder meer een groter vertrouwen in de kennis en kunde van de burger (en zijn mogelijkheden om bijvoorbeeld via internet informatie in te winnen) en de financiële en economische crisis van 2008, die noopte tot bezuinigingen op overheidsbegrotingen.³⁰

De participatiesamenleving vraagt meer van burgers dan het nemen van verantwoordelijkheid voor het eigen leven en directe naasten. Onder de noemer van de participatiesamenleving roepen bestuurders en politici burgers namelijk ook op om

²⁷ Rijksoverheid. *Troonrede 2013*. Verkregen op 20 mei 2020 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>.

²⁸ Movisie. *De voordelen van de participatiesamenleving*. Verkregen op 26 mei 2020 van <https://www.movisie.nl/artikel/voordelen-participatiesamenleving>.

²⁹ De 'Big Society' werd onder meer door David Cameron bepleit in het verkiezingsprogramma voor de Britse conservatieven 'The Conservative Manifesto: Invitation to joint he Government of Britain', 2010. Hij was toen leider van deze partij.

³⁰ Raad voor het openbaar bestuur (Rob), 'Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving', Den Haag, december 2012.

initiatief te nemen in hun buurt, wijk of stad. Het is niettemin onduidelijk of er - door een andere opstelling van overheden of door een andere opstelling van burgers daadwerkelijk sprake is van een toename van burgerinitiatieven. Enkele hoogleraren, waaronder Tine de Moor en Jan Rotmans, menen van wel.³¹ Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft dit echter niet kunnen constateren. In 2014 rapporteerde zij geen toename te zien in de mate waarin Nederlanders initiatief nemen.³² Mogelijk zetten burgers zich wel wat vaker in voor lokale kwesties, maar dat zou dan ten koste kunnen gaan van (inter)nationale zaken, denkt het SCP.³³ Als het aantal burgerinitiatieven stijgt, zou men verwachten dat het aantal mensen toeneemt dat zich inzet als vrijwilliger. Dit aantal bleef echter tamelijk constant, evenals het type vrijwilligerswerk dat zij verrichten (bijvoorbeeld voor een sportvereniging, in de verzorging of in de culturele sector).³⁴ Niettemin kan door een mogelijke toename van aandacht en waardering voor maatschappelijke initiatieven de indruk ontstaan dat hun aantal groeit.³⁵

2-3 van aandacht naar beleidsvoornemens

Het kabinet Rutte-II gaf in de nota 'De Doe-Democratie' nadere invulling aan het begrip participatiesamenleving. In deze nota sprak het de ambitie uit de transitie naar een 'doe-democratie' te willen 'bevorderen, ondersteunen en versnellen.'³⁶ De nota richt zich enerzijds op het equiperen van burgers om meer verantwoordelijkheid te nemen, onder meer door aandacht voor burgerschap in het onderwijs, door ondersteuning van vrijwilligers en door aanpassing van regels. Anderzijds richt de nota zich op overheden en zegt het kabinet toe gemeenten te zullen helpen om taken aan burgers over te dragen; veel ontwikkelingen richting de doe-democratie zouden zich namelijk lokaal voltrekken. In hoeverre maatregelen ter bevordering van de doe-democratie hebben bijgedragen aan bijvoorbeeld de hoeveelheid initiatieven, is moeilijk vast te stellen, aldus een evaluatie uit 2016.³⁷ De evaluatie merkt op dat een aantal gemeenten de doe-democratie weliswaar al in grote mate heeft verwezenlijkt, maar dat 'er nog een aanzienlijke opgave ligt om de doe-democratie bij meer gemeenten te laten landen.'

³¹ Zo spreekt hoogleraar Tine de Moor van de 'derde golf van burgerinitiatieven', die al voor de aanvang van de economische crisis zou zijn begonnen, en bijvoorbeeld oplossingen op het gebied van zorg en energie genereert. Bron: NRC, 'En wéér gaan burgers alles zelf doen', 10 juli 2017. Hoogleraar Jan Rotmans sprak in 2014 zelfs van een 'explosie aan burgerinitiatieven van de afgelopen 10 jaar'. Bron: Sociale Vraagstukken. *Nederland kantelt ondanks of dankzij de scepsis*. Verkregen op 20 mei 2020 van <https://www.socialevraagstukken.nl/nederland-kantelt-ondanks-of-dankzij-de-scepsis>.

³² Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), 'Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in 'zelfredzame' en 'beleidsbeïnvloedende' burgerparticipatie'. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, maart 2014. In dit rapport laat het SCP zien dat zogenaamde 'zelfredzame' burgerparticipatie, waarbij burgers zelf aan de slag gaan met bijvoorbeeld bepaalde (publieke) voorzieningen, niet groeide in de afgelopen decennia; evenveel mensen verrichtten dergelijke vrijwillige werkzaamheden.

³³ Peters, C., Van Stipdonk, V. & Castenmiller, P., 'Verkenning van lokale democratie in Nederland'. Brummen: Stichting Decentraalbestuur.nl, 16 juli 2014, p. 51.

³⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Vrijwilligerswerk: activiteiten, duur en motieven'. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 17 juli 2018, p. 5.

³⁵ Peters, C., Van Stipdonk, V. & Castenmiller, P., 'Verkenning van lokale democratie in Nederland'. Brummen: Stichting Decentraalbestuur.nl, 16 juli 2014, p. 50.

³⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'De Doe-Democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving', 9 juli 2013.

³⁷ Decisio en DSP Groep, 'Evaluatie doe-democratie; evaluatie van de inzet van het ministerie van Binnenlandse zaken op het terrein van burgerschap/ doe-democratie 2012-2016'. Amsterdam, 23 december 2016.

Het kabinet Rutte-III wil nog een stap verder gaan door burgers daadwerkelijk het 'recht' te geven overheidstaken over te nemen, middels een zogenaamde 'Right to Challenge' (zie ook het gele kader).³⁸ Vooralsnog wil het kabinet Right to Challenge niet opleggen aan gemeenten, maar wil het gemeenten wel stimuleren om het in te voeren.³⁹ Een van de middelen daartoe is een modelverordening die het Ministerie van Binnenlandse Zaken samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) opstelt. Een andere stap in de richting van meer burgerbetrokkenheid zal het kabinet nemen door de invoering van de Omgevingswet, een nieuwe wet die de inrichting van de leefomgeving regelt. Deze nieuwe wet beoogt 'meer ruimte voor initiatieven', 'lokaal maatwerk' en vroegtijdige burgerparticipatie centraal te stellen.⁴⁰

buurtrechten: verschillende varianten

Right to Challenge (RtC) is afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk. Daar maakt het onderdeel uit van drie wettelijk vastgelegde buurtrechten uit de zogenaamde Localism Act (2011):

- Right to Bid: het recht om als bewoners een bieding te doen op publieke gebouwen en faciliteiten.
- Right to Challenge: het recht om als bewoners een publieke taak of dienst over te nemen.
- Right to Build: het recht om als bewoners een plan voor het gebied te ontwerpen.

Daarnaast wordt er, ook specifiek in de Rotterdamse context, vaak gesproken over het:

- Right to Cooperate: bewoners en organisaties hebben het recht om samen met de gemeente als gelijkwaardige partners maatschappelijke doelen te realiseren.

Hoewel de genoemde evaluatie stelde dat het aantal gemeenten dat werk maakt van de doe-democratie nog te wensen overlaat, zijn gemeenten wel degelijk actief op het gebied van burgerparticipatie en burgerinitiatief. Inmiddels zouden ongeveer 75 gemeenten al eigen kaders hebben opgesteld voor RtC of daarmee bezig zijn.⁴¹ De VNG constateerde in een analyse van de recente coalitieakkoorden dat de huidige gemeentebesturen graag willen samenwerken met burgers.⁴² Ze zouden zichzelf vooral zien als netwerkpartner en gebruik willen maken van de kennis, kunde en energie van bewoners.⁴³ Het belang dat gemeenten hechten aan vernieuwing van de relatie met de burger kwam ook sterk tot uiting in 2016, in 'Code Oranje'. In deze brief riepen gemeentebestuurders, raadsleden en actieve burgers op tot democratische vernieuwing, onder meer door burgers hun eigen omgeving te laten vormgeven.⁴⁴

2-4 studies over relatie burgerinitiatieven en lokale overheid

Verschillende bestuurskundigen en sociologen hebben sinds ongeveer 2000 de toegenomen aandacht voor burgerinitiatieven gevolgd en bestudeerd. Ook

³⁸ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 'Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021', 10 oktober 2017.

³⁹ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brief 'Right to Challenge regeling en stimulering bewonersinitiatieven', 12 april 2019.

⁴⁰ Aan de slag met de Omgevingswet. *Uitgangspunten van de Omgevingswet*. Verkregen op 24 september 2019 van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-en/uitgangspunten>.

⁴¹ Minister van Binnenlandse Zaken, brief 'Right to Challenge regeling en stimulering bewonersinitiatieven', 12 april 2019.

⁴² Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). *Analyse coalitieakkoorden: samen met inwoners*. Verkregen op 24 september 2019 van <https://vng.nl/onderwerpen/index/bestuur/versterking-lokale-democratie/nieuws/analyse-coalitieakkoorden-samen-met-inwoners>.

⁴³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Highlights coalitieakkoorden 2018'. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 29 november 2018.

⁴⁴ Nederlands Genootschap van Burgermeesters (ngb), 'Pleidooi voor een nieuwe democratie'. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgermeesters, 26 oktober 2016.

onderzochten en beschreven ze gemeentelijke ondersteuning van burgerinitiatieven in de praktijk.

Over de toegenomen aandacht merken zij op dat bestuurders (maar ook door politici en wetenschappers) democratische waarden toeschrijven aan burgerinitiatieven. Zo kunnen burgerinitiatieven bijdragen aan de emancipatie van bepaalde groepen, aan het eigenaarschap dat burgers ervaren voor hun leefomgeving en aan de onderlinge cohesie.⁴⁵ Tegelijkertijd staan burgerinitiatieven in de praktijk soms op gespannen voet met democratische principes, bijvoorbeeld omdat bepaalde groepen, doordat ze veel initiatieven ontplooien, juist een sterkere invloed hebben op wat er in de samenleving gebeurt dan anderen. Ook kunnen burgerinitiatieven soms rechtstreeks tegen de representatieve democratie ingaan, bijvoorbeeld wanneer zo'n initiatief doelstellingen heeft die tegenstrijdig zijn aan die van de volksvertegenwoordiging. Wanneer burgerinitiatieven (deels) met publieke middelen worden gefinancierd, is bovendien vaak niet duidelijk op basis waarvan dit gebeurt en op welke wijze en door wie hierover democratische verantwoording wordt afgelegd.⁴⁶ De rekenkamer onderzoekt middels het casusonderzoek van dit rapport welke ontvankelijkheid voor burgerinitiatief -en daarmee welke sturingsfilosofie- de gemeente in de praktijk laat zien (zie ook paragraaf 1-2).

Ook over de gemeentelijke ondersteuningspraktijk hebben bestuurskundigen en sociologen als gezegd uitgebreid geschreven.⁴⁷ De overheid heeft namelijk zelf ook bijna altijd invloed op de manier waarop initiatieven zich ontplooien en daarmee op de publieke waarde die ze creëren. Burgerinitiatieven hebben een maatschappelijk doel; ze streven een (of meer) publieke waarde(n) na, ze vinden vaak in de (semi-)publieke ruimte plaats en vragen (mede daardoor) vaak om ondersteuning of medewerking van lokale overheden. In hoeverre initiatieven erin slagen om publieke waarde te creëren, wordt dan ook bepaald door de mate door de capaciteiten en mankracht waarover het initiatief uit zichzelf kan beschikken, maar ook door (het ontbreken van) steun van de (bestuurlijke) omgeving.⁴⁸ Burgerinitiatieven krijgen daarmee dus dikwijls op een of andere wijze te maken met de overheid. Enerzijds kan de overheid een burgerinitiatief versterken. Dit kan door initiatiefnemers aandacht te geven, belemmeringen weg te nemen en actief te ondersteunen, bijvoorbeeld door ze met anderen te verbinden of door het leveren van een financiële bijdrage aan het initiatief. Tegelijkertijd staat een overheid initiatieven soms in de weg. Dit komt soms door regelgeving, maar ook door de manier waarop ambtenaren handelen. Dat gedrag kan bijvoorbeeld bestaan uit een grote nadruk op beleid ('te formeel denken'), het belang van de gemeente centraal stellen, te bedrijfsmatig of taakgericht denken of een gebrek aan vaardigheden om goed contact met initiatiefnemers te kunnen leggen.⁴⁹ In

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld: ProDemos, 'Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie'. Den Haag: ProDemos, mei 2018, p. 20.

⁴⁶ Den Ouden, W., Boogaard, G., & Driessen, E. M. M. A., Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland'. Leiden: Universiteit Leiden, maart 2019, p. 4.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Van Ankeren, M., Tonkens E.H., en Verhoeven I., 'Bewonersinitiatieven in de krachtwijken van Amsterdam: een verkennende studie', 2010.

⁴⁸ Moore, M., 'Creating Public Value: Strategic Management in Government', Cambridge/London: Harvard University Press, 1995.

⁴⁹ Nederhand, J., Van der Steen, M. & Van Twist, M., Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: a typology, in *Local Government Studies*, 2018; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 'Vertrouwen in burgers'. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012; Nationale Ombudsman, 'Burgerinitiatief: waar een wil is... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven', Den Haag: Nationale Ombudsman, 11 april 2018.

het casusonderzoek bekijkt de rekenkamer welke regels, toegangsvoorwaarden en middelen de gemeente in de praktijk gebruikt, met de ervaringen van de initiatiefnemers als vertrekpunt (zie ook paragraaf 1-2).



3 gemeentelijk beleid en organisatie

3-1 inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het huidige gemeentelijke beleid ten aanzien van burgerinitiatieven. In paragraaf 3-2 beschrijft de rekenkamer op hoofdlijnen het Rotterdamse beleid en de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan gedurende de afgelopen tien jaar. De rekenkamer belicht hierbij tevens de belangrijkste beleidsinstrumenten en de wijzigingen die de gemeente hierin heeft doorgevoerd. Vervolgens gaat de derde paragraaf over de huidige subsidieregelingen die kunnen worden gebruikt voor burgerinitiatieven. Deze worden per cluster beschreven. De voorwaarden van de regelingen worden hier geïntroduceerd zodat in het casestudyonderzoek kan worden belicht hoe initiatiefnemers deze voorwaarden (hebben) ervaren. Zoals in paragraaf 2-4 beschreven zijn gemeentelijke regels en de toepassing daarvan immers van invloed op de mate waarin initiatieven hun beoogde publieke waarde kunnen realiseren en dit wordt in hoofdstuk 4, 5 en 6 voor de onderzochte casussen geanalyseerd. In deze paragraaf wordt ook per regeling een schatting gegeven van het aantal uitgevoerde initiatieven per jaar. Daarmee beantwoordt de rekenkamer ook het eerste deel van onderzoeksvraag 1, namelijk ‘in welke mate komen burgers tot initiatieven?’

3-2 gemeentelijk beleid burgerbetrokkenheid sinds 2009

3-2-1 inleiding

De gemeente dicht reeds lang de burger een actieve rol toe in het vormgeven van de stad. Zo schreef het college in een brief uit 2013 over burgerkracht: “De samenwerking tussen bewoners, ondernemers en stadsbestuurders heeft Rotterdam groot gemaakt. Rotterdam kent een rijke geschiedenis van mondige, betrokken en actieve burgers, van burgerinspraak en burgerinitiatieven.”⁵⁰ Deze paragraaf belicht de recente geschiedenis van het beleid om initiatieven te ondersteunen.

3-2-2 2009–2014: van gebiedsgericht werken naar Rotterdammergericht werken

In 2009 startte de gemeente met het zogenaamde ‘gebiedsgericht werken’, om in hechtere samenwerking met maatschappelijke partners en vanuit integraal beleid lokale vraagstukken te kunnen aanpakken. Dit behelsde onder meer de ‘geregisseerde inzet van alle betrokken partijen, overheid, maatschappelijke instellingen en particulier initiatief.” De rekenkamer schreef over dit beleid in 2012 het onderzoeksrapport *Wijken voor de stad*.⁵¹ In het gebiedsgericht werken wordt participatie meer een taak van de deelgemeenten. Financiële middelen voor participatieprogramma’s, zoals Opzoomeren en Rotterdam-Idee (een bescheiden

⁵⁰ College van Burgemeester en Wethouders, brief aan gemeenteraad inzake Burgerkracht in Rotterdam, ‘Losgelaten in Rotterdam’, 16 mei 2013.

⁵¹ Rekenkamer Rotterdam, ‘Wijken voor de stad - realisatie van beloften van gebiedsgericht werken’, maart 2012.

voorloper van het huidige bewonersinitiatievenprogramma) worden naar de deelgemeenten overgeheveld. ⁵²

De coalitie van 2010-2014 verschoof de nadruk naar 'mogelijk maken' en 'zelfredzaamheid'. Het gebiedsgericht werken straalde een te sterke 'interne focus' uit, aldus de gemeenteraad, waarmee de gemeente zijn eigen structuur en regels voorop stelt in plaats van Rotterdammers. De gemeente zou zich met het nieuwe, 'Rotterdammergericht werken' meer moeten openstellen voor het initiatief en oordeelsvermogen van betrokken Rotterdammers. ⁵³ Het streven naar zelfredzame burgerinitiatieven kwam onder meer tot uitdrukking in de collegebrief Losgelaten in Rotterdam, uit 2013. Hierin sprak het college de wens uit om de welvaartsstaat om te vormen tot een participatiestaat, nog vóór ditzelfde gebeurde in de troonrede van Kabinet Rutte-II later dat jaar. Het college maakte kenbaar meer ruimte te willen geven aan initiatieven. Zij doet dit "omdat de samenleving het vraagt", maar ook gezien de "steeds kleinere financiële reikwijdte van de gemeentelijke overheid." Ambtenaren zullen de wijken in trekken op zoek naar ideeën en initiatieven "minder vanuit de regels en de geldstromen, meer vanuit een bescheiden betrokkenheid en professionaliteit." Ook wil de gemeente "radicaal eerlijk zijn over beperkingen, randvoorwaarden en open eindjes, zoals tijd, geld, regels en politieke besluitvorming." ⁵⁴

De raad riep in reactie op 'Losgelaten in Rotterdam' het college op tot het vaststellen van wijkbudgetten voor het faciliteren van burgerinitiatieven. In een verordening werd in 2014 vastgelegd dat de (toen net ingevoerde) gebiedscommissies beschikken over een budget om bewonersinitiatieven te subsidiëren. ⁵⁵ Sindsdien kunnen bewoners een initiatief indienen bij hun gebiedscommissie, waarna deze besluit of de aanvraag wordt gehonoreerd (in paragraaf 3-4-1 wordt deze vorm van financiering van initiatieven nader beschreven).

In 2013 nam de raad ook de participatieleidraad "Zo doen we dat in Rotterdam" aan. ⁵⁶ Deze bevat een viertal uitgangspunten voor de gemeente.

- 1 Wij doen mee in Rotterdam. De mogelijkheid tot participeren door buurt en bewoners is de norm van de Rotterdamse overheid.
- 2 We proberen het uit in Rotterdam. In Rotterdam is er ruimte voor het (kleinschalige) experiment en daar hoort een evaluatie bij. Het doel van het experiment is niet noodzakelijkerwijs om werkwijzen te ontwikkelen die toepasbaar zijn in de hele stad; het gaat er vooral om dat ze in de buurt passen.
- 3 We steken er wat van op in Rotterdam. Binnen een samenwerkingsproject zal de gemeente altijd monitoren, bijsturen, evalueren en verantwoorden.
- 4 Het kan wél in Rotterdam. De gemeente past haar regels transparant en flexibel toe, om zo veel mogelijk samenwerkingen mogelijk te maken.

De leidraad stelt dus bevorderen van participatie, experiment én evaluatie centraal.

⁵² Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsgericht werken: de uitvoering', februari 2008.

⁵³ Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Rotterdammer Gericht Werken', 20 december 2012.

⁵⁴ College van Burgemeester en Wethouders, brief aan gemeenteraad inzake Burgerkracht in Rotterdam, 'Losgelaten in Rotterdam', 16 mei 2013.

⁵⁵ Gemeente Rotterdam, 'Verordening op de gebiedscommissies 2014', datum inwerkingtreding 19 maart 2014.

⁵⁶ Gemeente Rotterdam, 'Participatieleidraad 'Zo doen we dat in Rotterdam'', 23 november 2013.

3-2-3 2014-2018: organisatieontwikkeling en nieuwe programma's

Het college dat in 2014 aantrad, stelde onder de noemer 'Kendoe' dat bewonersinitiatieven een integrale verantwoordelijkheid zijn van het college, waar iedere wethouder zich bij betrokken moest voelen. Daarbij diende de ambtelijke organisatie 'kan niet bestaat niet' als uitgangspunt te nemen, met Rotterdammers samen te werken en initiatieven hulp te bieden indien nodig.

Hoe gemeenteambtenaren moeten omgaan met allerlei vormen van (burger)participatie, heeft de gemeente in 2016 vastgelegd in 'Het Kompas voor samenwerken met de stad'. Hierin worden de vier uitgangspunten van de leidraad "verder tot leven [gebracht], door deze te vergelijken met hoe er in de praktijk samenwerken met de stad en zo de betekenis ervan praktisch zichtbaar te maken."⁵⁷ Dit geldt bij het schrijven van dit rapport nog steeds als praktische leidraad voor gemeenteambtenaren.⁵⁸ Dit document wordt beschreven in onderstaand kader.

Het Kompas voor samenwerken met de stad

In 2017 bracht het KPI (toen nog KIP geheten) in samenwerking met een concernbrede werkgroep het 'Kompas' uit. Dit Kompas biedt gemeenteambtenaren een leidraad om samenwerkingen met bewoners, ondernemers en instellingen vorm te geven, een aantal tips voor bij hindernissen en de uitgangspunten voor samenwerken met de stad. De uitgangspunten komen uit de Participatieleidraad die in 2013 door de gemeenteraad is vastgesteld (zie subparagraaf 3-2-2). De leidraad bevat de volgende vragen die gemeenteambtenaren zichzelf zouden moeten stellen inzake samenwerkingen en suggesties voor mogelijke (richtingen voor) antwoorden:

- 1 **Wat wil je bereiken?** Welk uiteindelijke, gemeenschappelijke doel heeft de samenwerking? Bijv. het realiseren van een goed onderhouden park in en voor de buurt.
- 2 **Waarom wil je samenwerken?** Wat zijn de hoofdmotieven om voor het bereiken van het doel een samenwerkingstraject aan te gaan? Deze vraag moet zowel door de overheid als door de participanten (bewoners/ondernemers/instellingen) beantwoord worden.
- 3 **Met wie wil je samenwerken?** Welke bewoners/ondernemers/instellingen betrek je bij een samenwerkingstraject en waarom?
- 4 **Wanneer wil je samenwerken?** In welke fase(n) van een project ga je samenwerken en op welke manier geef je in die verschillende fasen (idee, aanpak, realisatie, evaluatie) die samenwerking vorm?
- 5 **Hoe ga je samenwerken?** Waar eindigt de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de gemeente en waar begint die van de bewoner, ondernemer of instelling? Hoe maak je de samenwerking werking leuk?
- 6 **Hoe weeg je de samenwerking?** Op welke manier worden de verschillende meningen van de gemeente en van de samenwerkingspartners gewogen en hoe weet je dat de samenwerking naar wens van alle betrokkenen verloopt?

De hindernissen betreffen onder meer (gebrek aan) continuïteit, kwaliteit, draagvlak en wet- en regelgeving. De gemeente ziet het Kompas als een document dat nooit af is en roept medewerkers ook op het te laten weten als ze zaken missen. Sinds het verschijnen van het Kompas heeft het een aantal revisies ondergaan.

Ook startte de gemeente in de collegeperiode 2014-2018 twee programma's die aansluiten bij de definitie van burgerinitiatieven van de rekenkamer. Het eerste

⁵⁷ Gemeente Rotterdam, 'Het kompas voor samenwerken met de stad', ongedateerd.

⁵⁸ Interview ambtenaren.

programma is het in dit rapport reeds genoemde Right to Challenge. In 2015 en 2016 begon de gemeente te experimenteren met dit kader met drie initiatiefnemers.⁵⁹ De gemeente gaf daarbij aan vooral kansen te zien voor ‘challenges’ in het beheer van de buitenruimte, sport en cultuur en welzijn en zorg (meer uitleg over dit kader in paragraaf 3-4-2 van dit rapport).

Daarnaast zette het college het programma ‘Citylab010’ op, een voortzetting van het Stadsinitiatief Rotterdam maar dan met meer winnaars en een sterkere gerichtheid op maatschappelijke vraagstukken. Initiatieven moeten nu namelijk passen bij thema’s als veiligheid, kansrijke wijken of duurzaamheid, waar de inhoud van de inzendingen vroeger vrij was en er maar één inzending subsidie verkreeg. Citylab010 is specifiek gericht op sociaal ondernemerschap (zie verder paragraaf 3-4-2 van dit rapport).

3-3 vigerend beleid en organisatie

3-3-1 inleiding

In deze paragraaf beschrijft de rekenkamer het concernbrede participatiebeleid van het huidige college. Daarna komen de huidige gemeentelijke regelingen aan bod die geheel of tenminste gedeeltelijk gericht zijn op de ondersteuning van burgerinitiatieven. Het gaat daarbij om regelingen die naar voren zijn gebracht door de contactpersonen van de afdeling KPI bij de clusters en bij directie Veilig. De afdeling KPI hoort bij het cluster Dienstverlening (directie Gebieden, Participatie en Stadsarchief) en houdt zich bezig met kennisborging en strategievorming op het gebied van de directe en indirecte democratie (zoals ook beschreven in paragraaf 1-4). De afdeling ontwikkelde onder meer de concernbrede uitvoeringsagenda ‘Betrokken Stad’ (zie paragraaf 3-3-2).

Het gaat om een kort overzicht van de regelingen, aangezien de raad naar planning vlak na de zomer van dit jaar een uitgebreid analyserapport zal ontvangen van alle Rotterdamse participatie-instrumenten. Deze analyse wordt uitgevoerd door de Erasmus Universiteit en gecoördineerd door de afdeling KPI.⁶⁰ Dit rekenkamerrapport daarentegen, is in de eerste plaats een casestudy-overzicht en belicht het onderwerp burgerinitiatieven van onderop, dus niet vanuit het beleid maar vanuit de ervaringen van burgerinitiatieven zelf. Als gezegd worden hieronder vooral de voorwaarden van de regelingen worden hier geïntroduceerd zodat in het casestudyonderzoek kan worden belicht hoe initiatiefnemers deze voorwaarden (hebben) ervaren. De hantering van de voorwaarden door de gemeente heeft immers invloed op de mate waarin initiatieven hun beoogde publieke waarde kunnen realiseren.

3-3-2 concernbreed beleid

In een jaarlijks gehouden gemeentelijk vragenlijstonderzoek vanaf 2014 geeft zo’n 1% van de Rotterdammers aan in het voorgaande jaar zelf een initiatief te hebben opgezet en daarbij samen te hebben gewerkt met de gemeente. Slechts de helft van deze groep vindt dat de gemeente open staat voor zijn of haar wensen, opvattingen, ideeën of eigen initiatieven. Ook is men overwegend negatief gestemd over de terugkoppeling van de gemeente tijdens het samenwerkingsproces. Over de interactie met ambtenaren is men inmiddels positiever. In 2014

⁵⁹ Gemeente Rotterdam, ‘Right to Challenge. Op zijn Rotterdams’, 2015.

⁶⁰ Gemeente Rotterdam, ‘De Betrokken Stad’, 31 mei 2019, p. 8; gemeente Rotterdam, ‘Uitvoeringsagenda Betrokken Stad 2019-2022’, februari 2020, p. 39; e-mail ambtenaar.

tot 2016 had de helft van de initiatiefnemende respondenten het idee dat de betrokken ambtenaar veel interesse in zijn of haar bijdrage had, de laatste drie jaar was dat meer: zo'n 66%. De gemeente kan deze prestaties niet vergelijken met die van andere gemeenten, omdat zij niet meedoet aan door de VNG georganiseerd vragenlijstonderzoek over (onder andere) dit thema.

In de periode 2015-2019 organiseerde de gemeente vanuit KPI verschillende cursussen over (onder meer) het ondersteunen van burgerinitiatieven. Slechts zeer weinig gemeentambtenaren hebben deze cursussen gevolgd.

coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 2018-2022 staat samenwerking centraal. Op het gebied van burgerparticipatie zegt het college toe door te gaan met de reeds bestaande Citylab010 regeling voor burgerinitiatieven en voegt daar het 'Right to Cooperate' aan toe (zie het gele kader in paragraaf 2-3).⁶¹ Ook een van de veertien strategische collegedoelstellingen voor de huidige periode heeft raakvlakken met de inzet op burgerinitiatieven. De doelstelling luidt: "Rotterdammers vinden dat ze meer worden betrokken in het meedenken of meebeslissen over maatregelen in hun leefomgeving."⁶² De doelstelling is uitgewerkt in twee targets. De gemeente kijkt in de eerste plaats naar het aandeel Rotterdammers dat vindt (ruim) voldoende in de gelegenheid te worden gesteld om mee te denken bij maatregelen in hun leefomgeving. Ze wil dat dit aandeel stijgt van 30% in 2019 naar 35% in 2021. Het tweede ijkpunt is het aandeel dat vindt (ruim) voldoende in de gelegenheid te worden gesteld om mee te beslissen bij maatregelen in hun leefomgeving. Dit aandeel moet stijgen van 21% in 2019 naar 25% in 2021.⁶³ Meedenken en meebeslissen kan echter ook via andere vormen van burgerparticipatie kan dan via een initiatief. De doelstelling geeft in ieder geval wel aan dat er aandacht is voor participatie in bredere zin.

onderzoek door KPI

De afdeling KPI is niet alleen betrokken bij de monitoring van het collegetarget, maar voert jaarlijks een breder vragenlijstonderzoek uit over de tevredenheid van Rotterdammers over geboden participatiemogelijkheden. Ze doet dit door middel van de gemeentelijke Omnibus-vragenlijst. Hierover wordt ook gerapporteerd door de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). Met behulp van de antwoordsset heeft de rekenkamer voor de periode 2014-2019 in kaart gebracht hoe respondenten die een initiatief uitvoerden in samenwerking met de gemeente, naar de gemeentelijke ondersteuning kijken.⁶⁴ Het aandeel respondenten dat aangaf samengewerkt te hebben met de gemeente door zelf een initiatief te starten nam in

⁶¹ VVD, D66, GroenLinks, PvdA, CDA en ChristenUnie-SGP, 'Nieuwe energie voor Rotterdam', ongedateerd, p. 36.

⁶² Gemeente Rotterdam, college targets 'Met nieuwe energie bouwen aan de stad van morgen', 28 september 2018, p. 1.

⁶³ College van Burgemeester en Wethouders, 'brief aan de gemeenteraad' 19bb20107, 10 september 2019.

⁶⁴ Verschillende lijsten van de Omnibussenquêtes 2014 tot en met 2019 bevatten een vragenset over 'Samenwerken met de gemeente'. Een van de vragen luidt of en zo ja over welk onderwerp de respondent heeft samengewerkt met de gemeente. Een van de gesuggereerde antwoorden was "een zelf opgezet initiatief". In 2014 waren er 43 mensen die deze categorie aankruisten, in 2015 ging het om 61 mensen, in 2016 om 52, in 2017 om 37, in 2018 om 28 mensen en in 2019 waren het er 32. Overigens hebben deze respondenten meestal ook aangegeven dat zij ook op andere wijze hebben samengewerkt, ze hebben dan bijvoorbeeld het antwoord 'groenvoorziening' of sociaal project' aangekruist. De rekenkamer gaat ervan uit dat het dan vaak zal gaan om een eigen initiatief op het gebied van groen of sociale doelen en beschouwt de antwoorden op de vervolgvragen als betreffende het initiatief van de respondent. Ten slotte: in 2017, 2018 en 2019 zijn er nog extra vragen aan het vragenblok toegevoegd. Daar de totale respons hier te laag was (uitgaande van mensen die zelf een initiatief starten) zijn de antwoorden op deze vragen niet in dit rapport beschreven.

die periode toe van 1,0% in 2014 (43 van de 4.151 respondenten) naar 1,6% in 2019 (32 van de 2.031 respondenten). Het betreft een statistisch significante toename.

Op de vraag “op welke manier is het eerste contact met de gemeente hierover verlopen?” antwoordden de meeste respondenten in 2015 tot en met 2019 dat dit was gebeurd “door direct contact met een ambtenaar” of “door het indienen van een bewonersinitiatief”. (In 2014 was deze laatste genoemde categorie nog geen antwoordmogelijkheid. Toen werd nog vaak genoemd dat het contact was ontstaan “tijdens een wijk- of buurtbijeenkomst.”)

Gevraagd of men de juiste contactpersoon bij de gemeente makkelijk kon vinden, geeft ongeveer de helft aan dat dit het geval was, een kwart is neutraal en een kwart negatief (dit is in alle zes jaren ongeveer hetzelfde). Ongeveer twee derde van de respondenten had in 2017, 2018 en 2019 het gevoel dat de betrokken ambtenaar veel interesse in zijn of haar bijdrage had, waar dit in 2014 en 2015 nog slechts de helft van de respondenten was. Ook is gevraagd of de gemeente open staat voor de wensen, opvattingen, ideeën of eigen initiatieven van de respondent. Voor 2017 is iets minder dan de helft van de respondenten hierover positief gestemd, vanaf 2017 is iets meer dan de helft positief. Over de ontvangen terugkoppeling tijdens het samenwerkingsproces is men minder positief gestemd: de meeste jaren is slechts rond de 40% hier positief over.

geen landelijke vergelijking gemeentelijke ondersteuning initiatieven

Vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten worden jaarlijkse benchmarkonderzoeken gedaan onder de titel WaarStaatJeGemeente. Zo wordt per deelnemende gemeente steekproefsgewijs bij inwoners onder meer hun beeld van de relatie tussen burger en gemeente bevraagd. Sinds 2016 wordt elke twee jaar gevraagd “of de gemeente burgers en organisaties genoeg ruimte geeft om ideeën en initiatieven te realiseren” en “of de gemeente de burgers in voldoende mate uitnodigt om met plannen en ideeën te komen” en “of de gemeente genoeg ondersteuning biedt aan burgers die plannen en ideeën willen uitvoeren.” De gemeente Rotterdam neemt echter niet deel aan deze onderzoeken. Zo mist zij een belangrijke mogelijkheid om te zien hoe Rotterdammers over deze zaken oordelen in vergelijking met inwoners van de andere grote steden of van de gemiddelde Nederlandse gemeente.

Betrokken Stad

In juni 2019 stuurde het college een gespreksnotitie “De Betrokken Stad” naar de raad en besprak de commissie Veiligheid en Bestuur deze, in aanloop naar een uitvoeringsagenda. In januari 2020 bood het college de uitvoeringsagenda ‘Betrokken Stad’ aan de raad aan. Hierin werkt het college verder uit hoe ze bewonersparticipatie wil vormgeven en welke maatregelen ze hiervoor wil inzetten. Het is “een vervolg op de participatieleidraad uit 2013.”⁶⁵

In de agenda staan zes uitgangspunten centraal:

- De gemeente wil dat aan de start van ieder project of beleidsvoorstel een bewuste afweging wordt gemaakt over de rol van inspraak en participatie.
- De Rotterdammer krijgt meer invloed op wat de gemeente doet in de straat, buurt en wijk. Hoe dit precies vorm krijgt is niet aangegeven.

⁶⁵ Gemeente Rotterdam, ‘Uitvoeringsagenda Betrokken Stad 2019-2022’, februari 2020.

- De gemeente gaat helder en duidelijk communiceren over hoe inwoners mee kunnen doen en kunnen bijdragen aan besluitvorming en over wat er vervolgens met hun inbreng gebeurt.
- Als inwoners met initiatieven komen, ondersteunt en waardeert de gemeente dat. Het initiatief is het uitgangspunt en de gemeente kijkt zo breed mogelijk naar wat er kan.
- De gemeente gaat haar aanbod aan instrumenten voor participatie doorlichten. Daarbij wordt ook gekeken hoe bewoners die nu nog weinig stem hebben of moeite hebben om mee te doen, meer betrokken kunnen worden bij bewonersparticipatie.
- De gemeente investeert in de vaardigheden van haar werknemers om inwoners te verbinden, participatie te bevorderen en initiatieven te begeleiden

Om deze doelstellingen te bereiken wil de gemeente aangaande burgerinitiatieven de volgende maatregelen treffen:

- Menukaart en website: in de uitvoeringsagenda is deze maatregel niet duidelijk omschreven, maar aannemelijk is dat het gaat om een (digitaal) overzicht van de participatie-instrumenten en -regelingen, waarmee Rotterdammers beter kunnen zien waar ze met hun idee terecht zouden kunnen.
- In het zonnetje: de gemeente wil bijzondere initiatiefnemers in het zonnetje zetten. Ze wil “al het moois dat ontstaat door initiatieven” aan de hele stad laten zien.
- Screening instrumenten: in opdracht van de gemeente zal de Erasmus Universiteit Rotterdam alle participatie-instrumenten van de gemeente beoordelen op hun aansluiting bij de behoeften van Rotterdammers. Dit gebeurt aan de hand van het zogenaamde CLEAR-model. Dit is een model uit de internationale literatuur dat uitgaat van vijf voorwaarden voor participatie: het moet leuk zijn, men moet zich genoeg toegerust voelen, er moet genoeg ondersteuning zijn, men moet zich uitgenodigd voelen en de (lokale) overheid moet genoeg terugkoppeling geven.⁶⁶ Ook wil de gemeente bij deze screening inventariseren hoe veel Rotterdammers van elk instrument gebruik maken.
- Right to cooperate: elke initiatiefnemer heeft het ‘recht’ heeft om duidelijkheid, advies of begeleiding te krijgen van de gemeente. Deze duidelijkheid wordt geboden middels de menukaart en een nieuwe “knop” op de gemeentelijke publiekssite voor Rotterdammers die de weg binnen de gemeente niet weten te vinden of initiatieven hebben die niet passen bij reguliere instrumenten. Daarbij hoort ook een zogeheten initiatieventeam van ambtenaren die deze initiatiefnemers verder gaan helpen.
- Experimenteren met Wijk BV: in een Wijk BV (naar Brits voorbeeld) kunnen actieve bewoners geld verdienen en dit inzetten voor verbeteringen voor de wijk en haar bewoners en er zelf ook wat mee verdienen.
- Participatie in projectmatig werken (aansluitend bij het tweede uitgangspunt van de uitvoeringsagenda): in elke project wordt nadenken over participatie de eerste stap.
- Leergang Democratisch Vakmanschap (aansluitend bij het laatste uitgangspunt van de uitvoeringsagenda): samen met vier andere grote gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Groningen en Utrecht) ontwikkelt Rotterdam een leergang voor haar ambtenaren om de gemeente democratischer te maken.

⁶⁶ European Committee on Local and Regional Democracy, ‘C.L.E.A.R Tool’. Strasbourg: Council of Europe, 28 November 2008.

voortgang Betrokken Stad

De uitvoeringsagenda 'Betrokken Stad' dateert als gezegd van januari 2020. Het is dus beleid dat wordt geïmplementeerd ná de onderzoeksperiode van de dit onderzoek (zie paragraaf 1-3-4). Daarom toetst de rekenkamer de gemeentelijke ondersteuning in de onderzochte casussen niet aan dit nieuwe kader, maar vat hierboven de uitgangspunten en maatregelen samen om te zien of de bevindingen uit de casussen aansluiten bij de wegen die de gemeente wil inslaan.

Wel is de rekenkamer in februari 2020 nagegaan hoe het stond met de maatregelen van de leergang en de screening, die ook reeds in de gespreksnotitie van juni 2019 werden aangekondigd. Over de leergang is dan bekend dat een adviesbureau van de vijf steden gezamenlijk opdracht heeft gekregen om deze te ontwikkelen en dat vanaf maart 2020 interne trainers bij de gemeente opgeleid zullen worden. Deze zullen vanaf het najaar van 2020 in de vijf steden de leergang gaan geven aan andere ambtenaren, zo is de planning.⁶⁷ Uitgaande van een overzicht dat KPI de rekenkamer stuurde van het aantal deelnemers aan haar leer- en ontwikkelactiviteiten, is een dergelijke leergang voor veel ambtenaren nieuwe kost. Slechts vijftig ambtenaren volgden in de periode 2015 tot en met 2019 een van de drie cursussen van KPI die (ook) over participatie gingen. In één van deze drie cursusbeschrijvingen (23 deelnemers) werd ook het woord initiatieven gebruikt.⁶⁸ Daarnaast volgden in de periode 2017-2019 120 ambtenaren een workshop over Het Kompas.

De screening middels het CLEAR-model is in februari 2020 gereed voor één van de twintig tot vijftig Rotterdamse participatie-instrumenten waarvoor een dergelijke analyse gepland staat, namelijk voor Right to Challenge. Het rapport van alle instrumenten gezamenlijk wordt in het najaar van 2020 voorzien.⁶⁹

3-4 beleid per cluster

3-4-1 inleiding

In aanvulling op het concernbrede beleid rondom burgerinitiatieven, hebben ook de clusters (bijna allemaal) beleid op dit onderwerp gemaakt en vaak ook eigen programma's of subsidieregelingen van waaruit (ook) burgerinitiatieven financiële ondersteuning kunnen krijgen. De rekenkamer heeft dit nagevraagd bij de ambtenaren die KPI als clustercontactpersoon voor het onderwerp participatie heeft aangemerkt. Hieronder zal per cluster en voor de directie Veilig worden beschreven welke beleidsstukken en programma's of regelingen deze ambtenaren in dit kader noemden.⁷⁰ De voorwaarden van de regelingen worden hier uiteengezet, zodat in het casestudyonderzoek kan worden belicht hoe initiatiefnemers deze voorwaarden (hebben) ervaren. Ook wordt per regeling een schatting gegeven van het aantal uitgevoerde initiatieven per jaar, om zo het eerste deel van onderzoeksvraag 1 nader te beantwoorden: *in welke mate komen burgers tot initiatieven?*

⁶⁷ E-mail ambtenaar.

⁶⁸ E-mail ambtenaar.

⁶⁹ De gemeente heeft in ambtelijk wederhoor aangegeven dat het rapport door de coronacrisis niet in de zomer maar in het najaar van 2020 wordt verwacht.

⁷⁰ De directie veilig heeft niet op ons verzoek gereageerd. Daarom heeft de rekenkamer zelf het beleid van deze directie beoordeeld. Voor het cluster BCO heeft KPI geen clustercontactpersoon aangeleverd.

3-4-2 cluster Maatschappelijke Ontwikkeling

Vanuit het bewonersinitiatievenprogramma van het cluster MO werden in de onderzoeksperiode 2016-2019 jaarlijks zo'n 1.400 initiatieven gesubsidieerd. De gemeente heeft nog niet geëvalueerd hoe Rotterdammers het programma ervaren.

Vanuit de regeling Couleur Locale werden jaarlijks zo'n tien burgerinitiatieven gesubsidieerd. Van deze regeling zijn geen evaluatiedocumenten beschikbaar.

bewonersinitiatieven

Het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) stelt de kaders op voor de zogeheten bewonersinitiatieven, een belangrijk initiatievenprogramma van de gemeente dat sinds 2014 bestaat (zie ook paragraaf 3-2-2). Deze bewonersinitiatieven vallen uiteen in twee categorieën: buurt- en wijkinitiatieven en gebieds- en stadsinitiatieven.⁷¹ Wijk- en buurtinitiatieven zijn subsidieaanvragen tot € 10.000 en gebieds- en stadsinitiatieven zijn subsidieaanvragen vanaf € 10.000.⁷²

De subsidies voor deze typen initiatieven worden toegekend door de bestuurscommissie van het gebied waar het initiatief op gericht is (dus door één van de 32 gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités);⁷³ de bevoegdheid hiertoe is vastgelegd in de Verordening op de gebiedscommissies 2014. De commissies worden daarbij geadviseerd door de ambtelijke gebiedsorganisatie. Ze subsidiëren de initiatieven vanuit het budget dat ze hiervoor jaarlijks van het college ontvangen. De commissies behandelen de subsidieaanvragen op volgorde van binnenkomst.

eisen aan bewonersinitiatieven

De huidige beleidsregel voor dit programma is de Beleidsregel Bewonersinitiatieven Rotterdam 2020.⁷⁴ Initiatieven moeten openbaar toegankelijk zijn en maken meer kans als ze bijdragen aan de doelstellingen of speerpunten van de desbetreffende wijkagenda. De aanvrager moet een wijkbewoner, een organisatie zonder winstoogmerk die namens bewoners de aanvraag indient, of een met het gebied verbonden sociaal ondernemer zijn. De subsidieaanvraag mag bovendien niet gericht zijn op het financieren van 'vaste lasten'; er mag dus geen salaris (personele lasten die buiten het tijdvak van de subsidie vallen) of huur van worden betaald. Ieder initiatief moet binnen vier weken na uitvoering worden verantwoord middels het invullen van het formulier "verantwoording" samen met foto en/of een verslag. Wanneer dit niet gebeurt, kan een eventuele volgende subsidie worden geweigerd.⁷⁵ In het formulier wordt gevraagd wanneer het initiatief is uitgevoerd, hoeveel mensen er betrokken waren bij de organisatie en hoeveel deelnemers of bezoekers er waren. Ook wordt gevraagd of en hoe men uitkwam met de subsidie (en eventueel overschot terug te storten). Ten slotte wordt gevraagd waarop de aanvrager, terugkijkend op het initiatief, het meest trots is.

⁷¹ Ook zijn er nog Opzoemer-initiatieven. Deze categorie betreft in de regel eenmalige activiteiten. Om die reden vallen de Opzoemer-initiatieven buiten de scope van dit onderzoek.

⁷² Gemeente Rotterdam, 'Beleidsregel Bewonersinitiatieven Rotterdam 2020', 3 december 2019; gemeente Rotterdam, 'Nadere regels Bewonersinitiatieven Rotterdam 2020', 3 december 2019.

⁷³ Gemeente Rotterdam. *Gebiedscommissies, wijkraden, wijkcomités - Minder politiek, meer buurt*. Verkregen op 18 mei 2020 via <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/gebiedscommissies>.

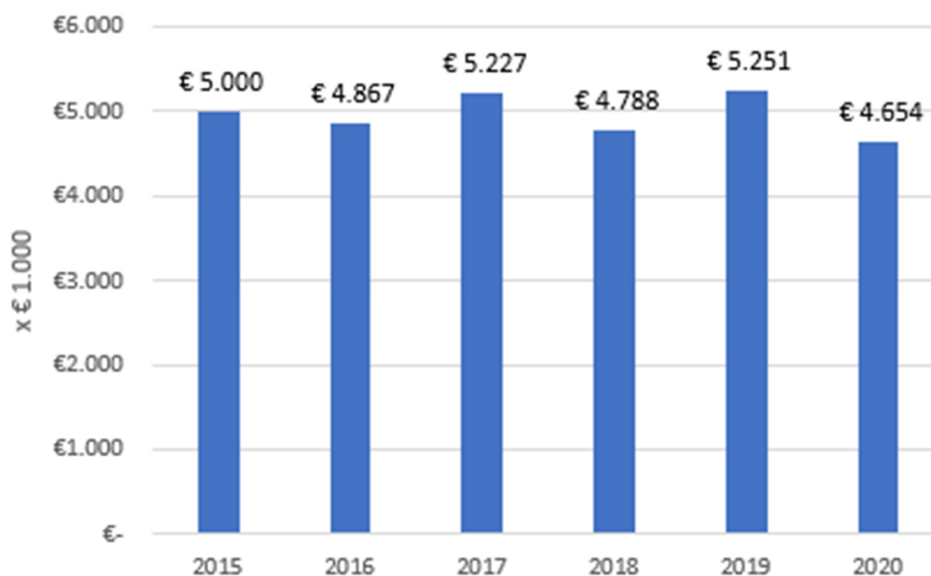
⁷⁴ Gemeente Rotterdam, 'Beleidsregel Bewonersinitiatieven Rotterdam 2020', 26 november 2019.

⁷⁵ E-mail externe.

bewonersinitiatieven in cijfers

Sinds het ontstaan van het programma reserveerde de gemeente jaarlijks zo'n € 5 mln. voor deze subsidies (zie figuur 3-1). In 2017 en 2019 werd het bedrag gedurende het jaar nog opgehoogd, vermelden de eerste bestuursrapportage 2017 en de tweede bestuursrapportage 2019.

figuur 3-1 jaarlijkse begroting subsidie bewonersinitiatieven⁷⁶



Het totaal aangevraagde bedrag aan bewonersinitiatievensubsidies overtrof de afgelopen vijf jaar steeds het beschikbare budget, er is dus veel belangstelling voor de regeling. Hoe groot de aangevraagde bedragen waren van de gebieds- en stadsinitiatieven is bij de gemeente echter niet bekend. Voor de buurt- en wijkinitiatieven is dit wel bekend. Als alleen al deze categorie initiatieven allemaal was toegekend, waren de jaarbudgetten de afgelopen drie jaar met gemiddeld zo'n 15% overschreden.

Dat is echter niet gebeurd, want een deel van de initiatieven wordt door de bestuurscommissies niet subsidiabel geacht (zie tabel 3-1). Het ging de laatste drie jaar om steeds zo'n kwart van de buurt- en wijkinitiatieven en 2 tot 28% van de gebieds- en stadsinitiatieven. Ook kregen de initiatieven die wel subsidie ontvingen niet altijd het volledige bedrag dat zij vroegen. De toegekende buurt- en wijkinitiatieven ontvingen de afgelopen drie jaar gemiddeld een 10% lager bedrag dan zij hadden aangevraagd. Voor de gebieds- en stadsinitiatieven is dit verschil bij de gemeente niet bekend.

⁷⁶ Gemeente Rotterdam, 'bijlage: subsidielijst 2015', ongedateerd, p. 1; gemeente Rotterdam, 'Eerste bestuursrapportage 2017', 2017; gemeente Rotterdam, 'Begroting 2018. Volledige subsidielijst', 2018, p. 954; gemeente Rotterdam, 'Tweede bestuursrapportage 2019', 2019; gemeente Rotterdam, 'Begroting 2019, Subsidielijst', 2019, p. 111. De begroting 2016 was niet beschikbaar. De rekenkamer heeft het subsidiebedrag voor 2016 daarom ontleend aan de begroting 2017, waarin ook het begrote subsidiebedrag voor 2016 is opgenomen.

tabel 3-1: totaal aantal subsidieaanvragen en -toekenningen

	gebieds- en stadsinitiatieven		buurt- en wijkinitiatieven	
	aangevraagd	toegekend	aangevraagd	toegekend
2017	82	80	1.838	1.343
2018	65	58	1.774	1.383
2019	50	36	1.874	1.477

Tabel 3-2 geeft de totaal uitgekeerde subsidiebedragen weer. Daaruit blijkt dat het uitgekeerde bedrag voor buurt- en wijkinitiatieven in 2019 flink toenam, terwijl het bedrag voor gebieds- en stadsinitiatieven vanaf 2017 halveerde. Vergelijking met figuur 3-1 laat verder zien dat het totaal uitgekeerde subsidiebedrag de laatste jaren steeds ongeveer € 2 ton lager was dan het budget. Sommige bestuurscommissies hielden namelijk geld over. Daartegenover staat overigens dat verschillende gebieden elk jaar tegen hun subsidieplafond aanlopen en daarom geen aanvragen meer in behandeling kunnen nemen.⁷⁷

tabel 3-2: totaal uitgekeerde subsidiebedragen

	gebieds- en stadsinitiatieven	buurt- en wijkinitiatieven	totaal
2017	€ 1.497.970	€ 3.469.839	€ 4.967.809
2018	€ 984.108	€ 3.554.464	€ 4.538.572
2019	€ 773.135	€ 4.244.720	€ 5.017.855

De gemeente heeft zelf de regeling bewonersinitiatieven nog niet geëvalueerd als het gaat om de mate waarin inwoners deze waarderen en waarom. Desgevraagd geeft de gemeente aan dat wel een evaluatie is verricht naar de administratieve ondersteuning bij de regeling bewonersinitiatieven door stichting OpzoomerMee. Deze stichting verzorgt de administratieve verwerking van de aanvragen voor buurt- en wijkinitiatieven en ondersteunt de gebiedsnetwerkers van de gemeente bij het opstellen van adviezen over de aanvragen voor de gebiedscommissies en wijkraden. Er is voor dit evaluatieonderzoek een vragenlijstonderzoek gehouden onder een aselechte steekproef van dertig initiatieven (waaronder drie waarvan de aanvraag was afgewezen). Deze initiatiefnemers bleken over het algemeen tevreden over de door OpzoomerMee geboden hulp en de snelheid en duidelijkheid van berichtgeving en de snelheid van betaling. Dit rapport is in november 2015 naar de Commissie Gebieden gestuurd.⁷⁸

⁷⁷ Interview ambtenaar.

⁷⁸ Panteia, 'Evaluatie opdrachtuitvoering Opzoomer Mee. Ondersteuning Bewonersinitiatieven 2015'. Zoetermeer: Panteia, 25 september 2015, pp. 39-44.

Couleur Locale

Een tweede door de KPI-contactpersoon bij cluster MO genoemde regeling is Couleur Locale. De kadernotitie Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019 schrijft voor dat het welzijn per gebied integraal wordt aanbesteed.⁷⁹ Buiten deze aanbesteding om subsidieert de gemeente per gebied echter ook andere organisaties die eveneens werken aan de doelstellingen van het beleidskader. Er zijn namelijk ook andere - nieuwe en reeds lang bestaande - lokale partijen die waardevolle welzijnsactiviteiten uitvoeren in de wijken. Deze aanbieders zijn vaak te klein om mee te kunnen doen met een aanbesteding. Met de regeling Couleur Locale (CL) kunnen zij toch gesubsidieerd worden voor welzijnsactiviteiten die binnen het welzijnskader passen, maar buiten de welzijnsopdracht vallen en een waardevolle aanvulling hierop zijn voor de wijken.

Ook bewonersinitiatieven kunnen deze subsidie aanvragen. Naast professionele organisaties zijn namelijk ook bewoners-, vrijwilligersorganisaties, levensbeschouwelijke organisaties en sportverenigingen deel van het wijknetwerk, zo stelt het beleidskader. Aanvragers moeten wel rechtspersoonlijkheid hebben. Ook maakt het relatief grote aantal eisen vanuit het afwegingskader CL dat vooral (semi)-professionele partijen of hoogopgeleide burgers de aanvraag voor elkaar krijgen.⁸⁰ Belangrijke eisen zijn bijvoorbeeld dat het initiatief samenwerkt met wijknetwerkpartijen en dat het initiatief de bestaande behoefte in de wijk aantoont. Dit moet meer uitgebreid worden onderbouwd dan alleen met een paar handtekeningen (zoals bij het bewonersinitiatief).⁸¹ Aanvragers maken verder onder andere meer kans op subsidie naarmate ze dichter bij de prioriteiten uit het gebied aansluiten. Deze prioriteiten staan bijvoorbeeld verwoord in de wijkagenda en het wijkactieplan. Ook maken ze meer kans als de “organisatie en uitvoering van de activiteiten zich kenmerken door grote vrijwillige inzet met beperkte professionele ondersteuning.”⁸²

De gemeente houdt zelf niet bij hoeveel toegekende CL subsidies naar burgerinitiatieven gaan en hoeveel er naar professionele organisaties gaan. Ze schat dat deze verhouding op 15% versus 85% ligt. Dat betekent dat er jaarlijks aan ongeveer tien burgerinitiatieven subsidie wordt toegekend.⁸³

Van het gehele Couleur Locale programma wordt jaarlijks een interne evaluatie gehouden, maar hiervan wordt geen evaluatiedocument of -verslag opgesteld. De rekenkamer heeft dan ook niet kunnen nagaan of er aandacht is voor de begeleiding van specifiek burgerinitiatieven binnen dit programma.⁸⁴ De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat er ondersteuning wordt geboden aan partijen om een subsidieaanvraag in te dienen. In een interview geeft een ambtenaar van het cluster MO aan dat dit gebeurt als initiatieven (of andere aanvragers) hem voor deze hulp benaderen.

⁷⁹ Gemeente Rotterdam, 'Kadernotitie Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', juni 2015, p. 26.

⁸⁰ Interview ambtenaar.

⁸¹ Interview ambtenaar.

⁸² Gemeente Rotterdam, 'Nadere regels Subsidie Couleur Locale Rotterdam 2020', 3 juli 2019.

⁸³ Email ambtenaar.

⁸⁴ Email ambtenaar.

groenmakelaar

Vanuit het cluster MO is in augustus 2019 een zogeheten groenmakelaar gestart, die burgerinitiatieven initiatiefnemers ondersteunt en faciliteert bij het realiseren van hun groene ideeën door de verschillende gemeentelijke diensten heen.⁸⁵ Ten tijde van het rekenkameronderzoek, in maart 2020, was via deze ‘ingang’ nog geen nieuw initiatief van bewoners binnengekomen.⁸⁶

3-4-3 cluster Dienstverlening

Via Right to Challenge zijn sinds 2015 ongeveer elf challenges gestart, dus zo’n drie per jaar. Via Citylab hebben jaarlijks ongeveer veertig plannen subsidie ontvangen. Beide regelingen zijn door (of in opdracht van) de gemeente verschillende keren geëvalueerd, waarbij ook aandacht was voor de ervaringen van initiatiefnemers met de regeling. Uit de evaluaties van Citylab blijkt dat de subsidie de initiatiefnemers de mogelijkheid geeft hun ideeën uit te voeren en verder te ontwikkelen, hoewel de eenmaligheid van de subsidie ook onzekerheid over de toekomst geeft. Verschillende initiatiefnemers zouden meer inhoudelijke betrokkenheid van de ambtenaren wensen. De categorisering naar maatschappelijk probleem waar het kader mee werkt, levert beperkingen op. Verder bevordert CityLab010 “een innovatieve werkwijze” en draagt het bij aan het “zelfvertrouwen” van de initiatiefnemers. Tegelijkertijd kan samenwerken met CityLab010 echter ook leiden tot een zekere mate van onzekerheid over wat er met er met het initiatief gebeurt als de subsidie stopt. Ook kan CityLab010 juist een remmend effect hebben op het creatieve proces van initiatiefnemers, doordat het idee dient te passen binnen de lijnen van een thema. De bevindingen van de RtC-evaluaties komen bij RtC-onderzoekscasus (paragraaf 5-2 en 5-3) aan de orde.

Right to Challenge

In 2015 heeft het college het kader van Right to Challenge (RtC) vastgesteld. RtC biedt burgers de mogelijkheid om huidige lokale voorzieningen of taken van de gemeente⁸⁷ over te nemen als zij denken dat zij het zelf anders en beter kunnen organiseren voor hetzelfde geld.⁸⁸

In de periode 2015 t/m 2019 zijn er in totaal 32 (mogelijke) challenges bij de gemeente binnengekomen; elf daarvan zijn door de gemeente goedgekeurd en daarna in uitvoering gebracht, vijf challenges zijn afgewezen en zestien plannen zijn om uiteenlopende redenen (nog) geen challenge geworden (bijvoorbeeld omdat zij zichzelf hebben teruggetrokken) of hebben de procedure van RtC nog niet volledig doorlopen. Veruit het merendeel van de plannen had betrekking op onderhoud en beheer van de publieke buitenruimte.⁸⁹

⁸⁵ College van Burgemeester en Wethouders, ‘brief aan de gemeenteraad’, 4 februari 2020, p. 2.

⁸⁶ E-mail ambtenaar. In het huidige beleidskader Welzijn van het cluster MO beschrijft het hoofdstuk ‘Meer ruimte voor bewoners en hun initiatieven’ ten slotte het Right to Challenge. Daar dit programma door cluster Dienstverlening wordt georganiseerd, wordt het in subparagraaf 3-4-2 van dit rapport toegelicht. De contactambtenaar van het cluster MO noemde verder ook nog de Stedelijke visie en uitvoeringsagenda informele zorg en ondersteuning. Deze is echter wat betreft burgerparticipatie echter gericht op vrijwilligerswerk (van reeds bestaande vrijwilligersorganisaties), mantelzorg en burenhulp. Deze vormen van participatie vallen buiten de definitie van burgerinitiatief die de rekenkamer in dit rapport hanteert.

⁸⁷ Het gaat om taken die de gemeente om dit moment uitvoert en dus niet om nieuwe taken of voorzieningen, of om taken waarvan de gemeente heeft besloten deze niet meer uit te voeren. Taken die exclusief zijn voorbehouden aan de overheid, zoals strafvervolgning of het werk van de hulpdiensten komen niet in aanmerking voor een challenge. Bron: Gemeente Rotterdam, ‘procesbeschrijving Right to Challenge’, ongedateerd.

⁸⁸ Gemeente Rotterdam, ‘Right to challenge. Op zijn Rotterdams’, 2015.

⁸⁹ Gemeente Rotterdam, ‘Right to Challenge overzicht van gemeente’, ontvangen op 3 november 2019.

randvoorwaarden Right-to-Challenge

Om een challenge te kunnen indienen, moeten de initiatiefnemers over een rechtsvorm beschikken. Het merendeel van de challenges wordt daarom ingediend door sociale ondernemers of stichtingen. Zij moeten aannemelijk kunnen maken dat zij op basis van hun kennis en ervaring de prestatie kunnen leveren. Verder moeten indieners geworteld zijn in de buurt/wijk van het gebied en moet er voldoende draagvlak zijn. Ook mag het initiatief geen (andere) bewoners schaden. Het initiatief moet in de uitvoering (minstens) net zo effectief zijn als de gemeentelijke uitvoering en moet daarnaast een maatschappelijke meerwaarde hebben voor de wijk of buurt. Ten slotte moet het initiatief voldoen aan de wettelijke eisen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en beheer.⁹⁰

procedure en beoordeling

Als burgers een challenge willen indienen, controleert de gemeente allereerst of het idee past binnen de randvoorwaarden van RtC, bij de gebiedsorganisatie en binnen de gebiedsplannen. Als de gemeente in beginsel positief is over de challenge, nodigt zij de initiatiefnemers uit voor een informeel gesprek met de bij de challenge betrokken ambtenaren. In dit gesprek wordt afgetast of er een samenwerking mogelijk is, wat de taakverdeling zal zijn en welk budget er beschikbaar is. In een tweede gesprek wordt gekeken of het bedrag dat de initiatiefnemers nodig denken te hebben aansluit bij het budget dat de gemeente hier zelf aan besteedt. Als het plan van aanpak voor de challenge aansluit, wordt deze voorgelegd aan het Platform RtC, bestaande uit een vertegenwoordiger van Inkoop en afdelingshoofden van de clusters Stadsbeheer, Stadsontwikkeling, Maatschappelijke Ontwikkeling, Werk en Inkomen en directie Veilig. Zij hebben van de concerndirectie het mandaat gekregen om de challenges namens hun cluster te beoordelen en een advies op te stellen voor de bij de challenge betrokken wethouders.⁹¹ Bij de bespreking van een challenge schuift ook de Rayondirecteur van het betreffende gebied aan en worden de initiatiefnemers uitgenodigd om hun challenge toe te lichten en vragen te beantwoorden.

Op basis van het advies van het Platform besluiten de wethouders vervolgens of de challenge al dan niet wordt aangenomen. Bij een akkoord werken de indieners de uitwerking van de challenge samen met de betrokken ambtenaren concreet uit. De werkafspraken worden vastgelegd in een overeenkomst.⁹² Hierin staan onder meer afspraken over de te leveren prestaties, de aansprakelijkheid, de beschikbare middelen vanuit de gemeente, de af te leggen verantwoording door de initiatiefnemers en over de momenten waarop de afgesproken prestaties op kwaliteit getoetst worden.⁹³

⁹⁰ Gemeente Rotterdam, 'Right to challenge. Op zijn Rotterdams', 2015; gemeente Rotterdam, 'Subsidieregeling CityLab010 2019', 12 maart 2019; gemeente Rotterdam, 'procesbeschrijving Right to Challenge', ongedateerd.

⁹¹ In de toekomst wordt wellicht ook een 'light' spoor mogelijk: herhalingsubsidies hoeven dan wellicht niet meer langs de wethouder. Bron: interview ambtenaar.

⁹² Gemeente Rotterdam, 'procesbeschrijving Right to Challenge', ongedateerd.

⁹³ Gemeente Rotterdam, 'Right to challenge. Op zijn Rotterdams', 2015.

evaluaties

In de afgelopen jaren is het instrument Right-to-Challenge in Rotterdam drie keer geëvalueerd.⁹⁴ In paragraaf 5-2 en 5-3 van dit rapport worden de relevante bevindingen uit die evaluaties gecombineerd met de resultaten uit het rekenkameronderzoek.

CityLab010

Het jaarlijkse CityLab010-programma volgde in 2015 het Stadsinitiatief op, en is (samen met de bewonersinitiatievenregeling en RtC) een van de drie grotere gemeentelijke ondersteuningsregelingen voor burgerinitiatieven.⁹⁵ Dit rekenkameronderzoek bevat uiteindelijk geen casus die vanuit Citylab010 ondersteund wordt (zie paragraaf 1-3-3). De rekenkamer beschrijft in hieronder echter wel het kader en de evaluaties van deze regeling, omdat de evaluatiebevindingen aansluiten bij verschillende van de bevindingen van de rekenkamer in hoofdstuk 4, 5 en 6. Daarmee dragen de CityLab010-evaluaties bij aan een bredere inkijk in de Rotterdamse praktijk van ondersteuning van initiatieven.

Citylab010 is opgezet rondom thema's. De regeling kent subsidie toe aan initiatieven die innovatief zijn en maatschappelijk relevant binnen vooraf door de gemeente afgebakende categorieën. In 2019 waren dit:

- energietransitie;
- groei van de stad;
- nieuwe economie;
- gelijke kansen;
- toerisme en stads cultuur;
- samenleven.⁹⁶

De subsidie wordt verstrekt aan rechtspersonen en bedroeg in 2019 maximaal € 150.000 per aanvraag. Het betreft een eenmalige subsidie, waarna het initiatief zichzelf zou moeten kunnen bedruipen. Het subsidieplafond bedroeg vanaf 2015 jaarlijks zo'n € 3,3 mln. (in 2016 was het een ton meer, in 2019 twee ton minder).⁹⁷ In 2019 zijn er ongeveer 300 plannen ingediend, waarvan 35 initiatieven geld hebben ontvangen.⁹⁸ Vanaf 2015 hebben jaarlijks ongeveer veertig plannen subsidie ontvangen.⁹⁹

beoordelingscriteria en subsidieverdeling

Burgers met een idee kunnen alvorens zij een Citylab-aanvraag doen, ondersteuning krijgen van de gemeente in de vorm van workshops en gesprekken met partners en experts. Alle ingediende projectplannen worden eerst ambtelijk getoetst op een aantal

⁹⁴ Gemeente Rotterdam, 'Right to Challenge Procesevaluatie 2016-2017', 2017; Van Popering-Verkerk, J. & Van Buuren, A., 'Oefenen in bescheidenheid - Een bestuurskundige reflectie op Right to Challenge Rotterdam'. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2017; Gemeente Rotterdam, 'Right to Challenge op z'n Rotterdams. Evaluatie 2019', 2019.

⁹⁵ Het Stadsinitiatief was een bestuurlijk instrument om bestuurlijke vernieuwing en burgerparticipatie te stimuleren. Initiatiefrijke Rotterdammers konden hun plan voor de stad indienen, waar de bewoners van de stad vervolgens op konden stemmen. Voor het winnende initiatief werd een subsidie beschikbaar gesteld.

⁹⁶ Gemeente Rotterdam, 'Subsidieregeling CityLab010 2019', 12 maart 2019.

⁹⁷ Gemeente Rotterdam, 'Subsidieregeling CityLab010 2019', 12 maart 2019; gemeente Rotterdam, 'Toelichting bij Nadere regels CityLab010 2019', 2019.

⁹⁸ Gemeente Rotterdam, 'Citylab010: Juryrapport 2019', 25 oktober 2019.

⁹⁹ College Burgemeester en Wethouders, 'brief aan de gemeenteraad', 23 januari 2018, p. 2.

drempelvoorwaarden (onder andere: Is de aanvraag volledig? Heeft het initiatief voor dezelfde activiteiten niet reeds een subsidie ontvangen? Is subsidiering mogelijk vanuit een andere gemeentelijke regeling?). De overblijvende projectplannen gaan vergezeld van een ambtelijke adviesscore naar de Stadsjury. Dit is een adviescommissie voor het college van Burgemeester en Wethouders dat de projectplannen beoordeelt op mate van innovatie en maatschappelijke relevantie en een definitieve score toedeelt. Daarna worden de projectplannen gesorteerd per thema en binnen de thema's gerangschikt op basis van de behaalde scores.

De subsidie wordt toegekend in verschillende rondes; in iedere ronde krijgt het eerste en daarna het eerstvolgende initiatief van iedere categorie subsidie, totdat het totale budget van CityLab010 voor dat jaar is bereikt. Het college besluit op basis van het advies van de Stadsjury welke plannen worden gehonoreerd en ondersteunt deze initiatieven niet alleen met subsidie, maar ook met kennis en een netwerk. Ten slotte wil de gemeente vanaf 2020 de zogenoemde 'parels' onder de initiatieven helpen om door te groeien, onder andere met hulp van het bureau Rotterdam Impact Agency (zie paragraaf 3-4-5 van dit rapport).¹⁰⁰ Dit is in mei 2020 nog niet gebeurd maar zou in principe zeer goed mogelijk zijn, geeft Rotterdam Impact Agency aan.¹⁰¹

evaluaties

De afgelopen jaren is Citylab010 in opdracht van de gemeente twee keer geëvalueerd. In een evaluatie uit 2016 werd het innovatieve gehalte en de maatschappelijke relevantie van de gehonoreerde plannen van CityLab010 in 2015 onderzocht.¹⁰² In 2017 verscheen er een impactanalyse. Met deze impactanalyse is in kaart gebracht wat de impact is van de initiatieven die in 2015 en 2016 door CityLab010 financieel ondersteund zijn, op de stad Rotterdam en haar bewoners. Hierbij is ook specifiek gekeken naar de impact die CityLab010 heeft op de initiatiefnemers.¹⁰³

Uit het onderzoek blijkt onder meer dat CityLab010 zorgt voor een "impact op de innovativiteit van de initiatiefnemers, doordat hun idee bestaansrecht krijgt en het de initiatiefnemers ruimte biedt om te experimenteren." Verder bevordert CityLab010 "een innovatieve werkwijze" en draagt het bij aan het "zelfvertrouwen" van de initiatiefnemers. Tegelijkertijd kan samenwerken met CityLab010 echter ook leiden tot een zekere mate van onzekerheid over wat er met er met het initiatief gebeurt als de subsidie stopt. Ook kan CityLab010 juist een remmend effect hebben op het creatieve proces van initiatiefnemers, doordat het idee dient te passen binnen de lijnen van een thema.¹⁰⁴

Maar liefst 70 procent van de initiatiefnemers in het onderzoek geeft aan dat hun initiatieven niet zouden bestaan zonder CityLab010. Geld lijkt hierbij de belangrijkste factor. Bovendien beschouwt 62,5 procent van de respondenten CityLab010 als een "versneller" door het innovatiebudget en de kennis van anderen: zij hadden al een

¹⁰⁰ Gemeente Rotterdam, 'Subsidieregeling CityLab010 2019', 12 maart 2019; gemeente Rotterdam, 'Toelichting bij Nadere regels CityLab010 2019', 2019; Citylab010. *Veelgestelde vragen*. Verkregen op 3 maart 2019 van <https://citylab010.nl/veelgestelde-vragen>; gemeente Rotterdam, 'CityLab010: Dé werkplaats voor de stad van morgen', 12 maart 2019.

¹⁰¹ Email Rotterdam Impact Agency.

¹⁰² W&I Group BV, 'Evaluatie 2015. Een evaluatie van het innovatieve gehalte en de maatschappelijke relevantie van de gehonoreerde plannen van CityLab010 in 2015', december 2016.

¹⁰³ W&I Groep BV, 'Impactanalyse CityLab010 2015/2016', December 2017.

¹⁰⁴ W&I Groep BV, 'Impactanalyse CityLab010 2015/2016', December 2017, p. 50-53.

idee en door CityLab010 kregen zij de kans om hun idee daadwerkelijk uit te voeren. De hulp die initiatiefnemers zoeken en de hulp die thematrekkers bieden, lijkt volgens de onderzoeker erg afhankelijk te zijn van persoonlijke voorkeuren en manieren van werken. Sommige initiatiefnemers hebben geen behoefte aan hulp, omdat zij liever op hun eigen manier werken. Anderen zien hulp juist als een toegevoegde waarde aan de kwaliteit van hun initiatief. Uit het onderzoek blijkt verder dat initiatiefnemers die al verder in de ontwikkelingsfase van een initiatief verkeren, CityLab010 zien als een platform voor diepere co-creatie. Alleen een subsidie is voor hen echter geen co-creatie, zij zouden dan ook graag zien dat de gemeente ook betrokken blijft bij de uitvoering.¹⁰⁵

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat de initiatiefnemers over het algemeen positief zijn over hun samenwerking met de gemeente. Initiatiefnemers die in het verleden ook al hebben samengewerkt met de gemeente, geven aan dat ambtenaren van CityLab010, in vergelijking met hun eerdere ervaringen, flexibeler zijn en niet vastgeroest zitten in bureaucratische regelgeving. Toch blijkt uit het onderzoek dat niet iedereen de hulp ontvangt waarop was gehoopt. Aan de voorkant worden initiatiefnemers vaak enthousiast ontvangen en worden bij sommigen te hoge verwachtingen gecreëerd. Vervolgens komen zij volgens de onderzoeker in de trechter van de ambtelijke organisatie terecht en verlopen zaken niet altijd zoals afgesproken. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat verscheidene initiatiefnemers vinden dat de verschillende afdelingen van de gemeente intern niet altijd coherent werken, waardoor werkzaamheden door elkaar heen gaan lopen of afdelingen elkaar zelfs tegenwerken. Dit kan volgens de onderzoekers leiden tot frustratie bij de initiatiefnemers en stroperigheid van de initiatieven.¹⁰⁶

3-4-4 cluster Stadsontwikkeling

Het cluster Stadsontwikkeling heeft slechts een eigen regeling voor het ondersteunen van burgerinitiatieven, dit betreft een financieringsregeling voor het zelf meten van luchtkwaliteit door bewoners.

Het cluster Stadsontwikkeling (SO) heeft geen eigen beleid voor burgerinitiatieven, geeft de gemeente aan, anders dan het gemeentebrede beleid (zie paragraaf 3-3-2 van dit rapport). Het gebruik van het concernbrede Kompas is binnen het cluster geëvalueerd, maar hiervan is geen eindverslag gemaakt, er is in 2018 alleen halverwege de evaluatiegesprekken een tussenbericht voor het Directieoverleg SO over geschreven. In dit tussenbericht staan twee voorlopige conclusies. De eerste is dat bij het cluster SO participatie pas gebeurt op het moment “dat gemeentelijke ruimtelijke plannen uitgevoerd gaan worden”. Daarvóór is het “bijna niet aan de orde”. De tweede is dat het cluster “behoefte [heeft] aan richtlijnen voor een aantal aspecten rond die participatie.”¹⁰⁷

Participatie wordt binnen SO verder niet centraal gemonitord of geëvalueerd. Participatie is namelijk belegd in de uitvoering, dus bij project- en programmamanagers, wijk- en accountmanagers, adviseurs en toezichthouders. Het is in de context van deze contacten – op straatniveau – dat initiatieven van burgers worden behandeld, geeft het cluster aan. De clustercontactpersoon heeft een aantal

¹⁰⁵ W&I Groep BV, 'Impactanalyse CityLab010 2015/2016', December 2017, p. 50-53.

¹⁰⁶ W&I Groep BV, 'Impactanalyse CityLab010 2015/2016', December 2017, p. 50-53.

¹⁰⁷ Gemeente Rotterdam, 'Gespreksronde Participatie Tussenbericht', ongedateerd.

praktijkvoorbeelden van participatie voor de rekenkamer verzameld, waarbij in ieder geval in een geval sprake is van burgerinitiatief (namelijk door bewoners gemaakte inrichtingsplan voor Schepenstraat volgens de methode Right to Challenge). Qua regelingen binnen het cluster SO waarvoor (ook) bewonersinitiatieven een aanvraag kunnen doen, noemt het cluster alleen een financieringsregeling voor het zelf meten van luchtkwaliteit door bewoners. Daarnaast heeft het cluster in december 2019 het actieplan Coöperatieve Woonvormen uitgebracht dat zich uitdrukkelijk richt tot burgers die gezamenlijk initiatieven willen nemen gericht op hun woningen en directe woonomgeving (zie paragraaf 5-5-3 van dit rapport).¹⁰⁸

3-4-5 cluster Stadsbeheer

Cluster Stadsbeheer ondersteunt zo'n 300 initiatieven die buitenruimte in de stad in zelfbeheer hebben genomen.

zelfbeheer buitenruimte

De clustercontactpersoon voor participatie bij Stadsbeheer gaf aan de rekenkamer aan dat de regeling zelfbeheer een ondersteuningsprogramma voor burgerinitiatief is. Bij zelfbeheer zorgen bewoners voor een deel van het openbaar groen of het schoon en veilig houden van de buitenruimte in de buurt. Het gaat daarbij niet alleen om onderhoud maar vaak ook om het anders inrichten van het groen, met behoud van het openbare karakter van het groen. Waar het kan geeft de gemeente Rotterdam initiatieven voor participatie en zelfbeheer maximale ruimte, zo geeft de gemeente aan. Alleen in de "hoofd- of stadsdeelstructuur" (parken en drukke wegen in en om de buurten) zijn zelfbeheerinitiatieven in principe niet gewenst (tenzij ze zich voegen naar de voorgeschreven structuren in beeld, gebruik, materiaalgebruik en beheer), in de rest van de stad wel. De wijkregisseurs van Stadsbeheer zijn namens de gemeente het aanspreekpunt voor de initiatiefnemers. Voor zelfbeheer is geen financiële vergoeding beschikbaar, wel kan een bewonersinitiatieven subsidie aangevraagd worden¹⁰⁹ (zie paragraaf 3-4-1). De gemeente houdt het aantal in zelfbeheer genomen gebiedjes en gebieden in de stad niet exact bij; zij schat dat er tussen de 250 en 300 van dergelijke plekken zijn.¹¹⁰

aanbesteding groenonderhoud

Het onderhoud van het openbaar groen wordt in Rotterdam per gebied aanbesteed voor meerjarige perioden. Stadsbeheer maakt daarbij regelmatig met de aannemers de afspraak dat groen door een burgerinitiatief wordt onderhouden (in de vorm van zelfbeheer of een RtC-challenge). Er is in de offerte-uitvragen vaak ook een clausule opgenomen die dit mogelijk maakt. In het groenbestek 2020 voor het gebied Delfshaven is inschrijvers bovendien expliciet naar inzet op participatie gevraagd. In Delfshaven is namelijk veel participatie en de gemeente zal de gekozen groenaannemer ook inzetten ter ondersteuning van deze burgerinitiatieven.¹¹¹

3-4-6 cluster W&I

Het cluster W&I ondersteunt per jaar zo'n vijftig zakelijke initiatieven via het Initiatieven Platform Rotterdam (IPR) Werken en Leren. Niet duidelijk is hoe vaak het hierbij om sociale ondernemers gaat die passen binnen de rekenkamerdefinitie van burgerinitiatieven. VoorGoed

¹⁰⁸ E-mail ambtenaar.

¹⁰⁹ Gemeente Rotterdam, 'Bewonersinitiatieven en zelfbeheer in de buitenruimte: aanbod, spelregels en advies', ongedateerd.

¹¹⁰ E-mail ambtenaar.

¹¹¹ E-mail ambtenaar.

is een organisatie die sociale ondernemers ondersteunt bij hun initiatieven op het gebied van vooral armoede- en werkloosheidsbestrijding. De organisatie schat dat zij in driekwart jaar dat zij bestaat, ongeveer 135 sociale ondernemers of andere initiatieven heeft geholpen.

Initiatieven Platform Werken en Leren

Het cluster Werk en Inkomen (W&I) kent sinds januari 2012 het Initiatieven Platform Rotterdam (IPR) Werken en Leren. Hier kunnen “ondernemers en initiatiefnemers” terecht met hun plannen om meer mensen aan werk te helpen of -als dat nog niet kan- mee te laten doen in de stad.¹¹² Goede initiatieven van “partners uit markt en maatschappij” worden door W&I ingekocht uit haar reguliere budgetten (IPR heeft geen eigen budget).

IPR kijkt sinds 2019 “ook in co-creatie mee naar doorontwikkeling van het plan” en denkt mee over andere financieringsmogelijkheden dan inkoop, bijvoorbeeld via gemeentelijke subsidie.¹¹³ In 2019 heeft het IPR 49 initiatieven binnengekregen. Hier zaten ondernemingen bij, maar ook particulieren. Omdat de gemeente niet registreert of deze organisaties wel of geen winstoogmerk hebben, is voor de rekenkamer niet te beoordelen hoe vaak het om een burgerinitiatief ging volgens de in dit rapport gehanteerde definitie.

VoorGoed, Rotterdam ImpactAgency

VoorGoed is in de zomer van 2019 gestart en is onderdeel van de Stichting Rotterdam Impact Initiative, waarin de gemeente, het Social Impact Fund Rotterdam en het Thrive instituut verenigd zijn. VoorGoed helpt initiatieven - en dan vooral initiatieven van sociaal ondernemers- om hun netwerk uit te breiden en investeerders en andere vormen van financiering te vinden. Financiering is bijvoorbeeld afkomstig uit het Social Impact Fund Rotterdam. De gemeente legt hier geen geld in, maar financiert wel de organisatie van VoorGoed. De initiatieven zijn vooral gericht op armoede- en werkloosheidsbestrijding.

VoorGoed schat dat zij sinds de start ongeveer 135 sociale ondernemers of initiatieven heeft geholpen. Ongeveer honderd van deze initiatieven zijn ze door het leggen van een waardevolle link met een andere partij in de stad. Met zo’n dertig andere initiatieven heeft VoorGoed intensief contact. Deze initiatieven heeft VoorGoed meer uitgebreid geholpen, bijvoorbeeld door een koppeling met het Social Impact Fonds Rotterdam of het zoeken van een nieuwe locatie of klant. De impact van de ondersteuning door VoorGoed is nog niet gemeten.¹¹⁴

3-4-7 directie Veilig

De directie Veilig ondersteunt nu veertig buurtpreventieteams. De ondersteuning is door de gemeente nog niet geëvalueerd.

De directie Veilig ondersteunt buurtpreventieteams. Dit zijn door bewoners gevormde groepen die in de wijk lopen om deze door middel van toezicht schoon, heel en veilig te houden. Er zijn nu veertig teams. De gemeente helpt de teams met immateriële ondersteuning en een jaarlijkse onkostenvergoeding.¹¹⁵ De vormen van ondersteuning

¹¹² Gemeente Rotterdam. *InitiatievenPlatform Rotterdam*. Verkregen op 3 maart 2020 van <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/initiatievenplatform>.

¹¹³ E-mail ambtenaar.

¹¹⁴ E-mail VoorGoed.

¹¹⁵ Gemeente Rotterdam, ‘Begroting 2020. brief aan de coördinatoren van de buurtpreventieteams’, 16 januari 2020.

die de gemeente hen biedt staan meer uitgebreid uitgelegd in paragraaf 4-7 van dit rapport. De ondersteuning is door de gemeente nog niet geëvalueerd.



4 initiatieven in sociaal domein

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamer de eerste vijf van de tien door haar onderzochte initiatieven. Het zijn initiatieven in het sociaal domein, gericht op ondersteuning van mensen in een kwetsbare (sociaaleconomische) positie. Ook een initiatief dat zich richt op het schoon, heel en veilig houden van een 'zwakke' wijk op Zuid, is tot deze groep gerekend. Het hoofdstuk heeft na deze inleiding vier paragrafen, een voor elk initiatief.

Per initiatief komt steeds eerst de achtergrond en wijze van uitvoering aan bod. Daarmee wordt antwoord gegeven op het tweede deel van deelvraag 1 van dit onderzoek: "In welke mate en op welke wijze komen burgers tot initiatieven en hoe voeren zij deze uit?" (de vraag in welke mate burgers tot initiatieven komen is in hoofdstuk 3 beantwoord). Daarna worden voor ieder initiatief de gemeentelijke ondersteuning en de publieke waarde van het initiatief behandeld. Daarmee geeft de rekenkamer antwoord op deelvragen 2 tot en met 5 van dit onderzoek:

- 2 Wat willen initiatiefnemers voor de Rotterdamse samenleving tot stand brengen en welke publieke waarde realiseren zij?
- 3 Hoe handelt de gemeente ten opzichte van burgerinitiatieven, vanaf het eerste idee tot en met de realisatie en/of beëindiging?
- 4 Welke invloed heeft dit gemeentelijk handelen op het vormgeven en realiseren van burgerinitiatieven?
- 5 Welke invloed heeft dit gemeentelijk handelen op de mate waarin burgerinitiatieven publieke waarde creëren?

4-2 Hé hallo...zo ZIE je nog eens iemand!

4-2-1 achtergrond

De initiatiefnemer is een gepensioneerd welzijnswerker en sociaal-cultureel ondernemer. Eind 2013 kwam hij op het idee om door het organiseren van Skype-workshops ouderen te helpen om hun sociale netwerk en zelfredzaamheid te vergroten in de strijd tegen eenzaamheid. Aanleiding voor het initiatief was een krantenbericht over een 74-jarige Rotterdamse die dood in haar woning werd gevonden en al tien jaar overleden bleek te zijn.

De eerste door de rekenkamer onderzochte casus betreft een burgerinitiatief gericht op Skype- en WhatsAppcursussen voor ouderen. Deze cursussen hebben tot doel om de eenzaamheid onder ouderen te verminderen en hun sociale netwerk uit te breiden. De aanleiding voor het initiatief was een krantenbericht eind 2013. De initiatiefnemer las toen over een 74-jarige vrouw die tien jaar lang in haar woning in de Rotterdamse Jan Porcellisstraat gelegen heeft, maar door niemand was gemist.¹¹⁶ Hij vond dat dit niet nog eens mocht gebeuren en dacht daarom na over een initiatief om sociale netwerken van ouderen te vergroten en de eenzaamheid onder ouderen te bestrijden.

¹¹⁶ Algemeen Dagblad, 'Vrouw ligt tien jaar dood in huis Rotterdam', 21 november 2013.

Hij bedacht dat Skype wellicht een geschikt visueel communicatiemiddel was om dit te realiseren en voorzag dat beeldbellen via Skype wellicht ook in de zorg goed bruikbaar zou zijn (bijvoorbeeld voor het uitvoeren van doktersconsulten op afstand). Hij besloot daarom het idee verder uit te werken.¹¹⁷ De initiatiefnemer had zelf nog geen ervaring met Skype. Hij was lange tijd horecaondernemer, behaalde op latere leeftijd nog een hbo-diploma Culturele Maatschappelijke Vorming en werkte als welzijnswerker in het gebied Delfshaven, waar hij zelf ook woont. Tegenwoordig is hij gepensioneerd, maar vanuit zijn eigen stichting organiseert hij als sociaal-cultureel ondernemer nog altijd laagdrempelige evenementen op het gebied van kunst en muziek, zoals bijvoorbeeld een middag met Caraïbische muziek.¹¹⁸

Nadat hij het programma Skype beter had leren kennen, bedacht de initiatiefnemer om te starten met een proefproject in Delfshaven. Er zouden vrijwilligers bij ouderen op huisbezoek gaan om hen de werking van Skype uit te leggen. Ouderen zonder webcam zouden er een in bruikleen krijgen, was het idee. Voor de vrijwilligers werden drie laptops beschikbaar gesteld via de 'Rotterdamse Uitdaging'.¹¹⁹ De vrijwilligers zouden vervolgens twee keer per week Skype-contact hebben met de ouderen om hen een luisterend oor te bieden, een gezellig praatje of een goed gesprek en hen te helpen bij het zoeken naar oplossingen voor eventuele problemen. De vaste Skype-vrijwilliger zou op deze manier een nieuwe kennis worden. Hierdoor zou het sociale netwerk van ouderen uitgebreid worden en zouden zij minder snel buiten beeld raken. Doordat de vrijwilligers een vinger aan de pols houden, zouden zij ook eventuele zorgverleners desgewenst kunnen bijpraten. Ten slotte zouden de ouderen hun nieuw aangeleerde vaardigheid ook kunnen gebruiken om te Skypen met familie, vrienden en kennissen. Alles bij elkaar zouden zo het sociale netwerk en de zelfredzaamheid vergroot worden. Dit draagt er toe bij dat ouderen langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen en het gevoel krijgen er (weer) bij te horen.¹²⁰

4-2-2 uitvoering

De initiatiefnemer wilde in mei 2016 de eerste workshops voor ouderen organiseren. Hij zocht deelnemers middels flyers en contacten met zorg- en welzijnsorganisaties. Ook liet hij een website bouwen. De wervingsactiviteiten leverden echter onvoldoende deelnemers op, waardoor hij de workshop moest afgelasten. In 2017 en 2019 ondernam hij nog enkele pogingen, maar ook voor deze workshops was te weinig belangstelling.

In september 2019 organiseerde hij een goed bezochte ouderenmiddag in een seniorencomplex. Aanleiding was het lustrum van de Coalitie Erbij Rotterdam, een netwerkorganisatie gericht op eenzaamheidsbestrijding. De daar aanwezige ouderen hadden meer interesse in WhatsApp dan in Skype. In december 2019 organiseerde hij daarom een Whatsapp workshop in Delfshaven. Hier namen acht ouderen aan deel.

uitwerken idee

Om het idee verder vorm te geven, startte de initiatiefnemer met het lezen van onderzoeken over internetgebruik onder ouderen. Uit een CBS-studie bleek dat 77% van de ouderen gebruik maakt van internet. Dit percentage vond hij hoopgevend,

¹¹⁷ Interview initiatiefnemer.

¹¹⁸ Interview initiatiefnemer.

¹¹⁹ De 'Rotterdamse Uitdaging' is een Rotterdams bedrijvennetwerk dat vragen van maatschappelijke organisaties 'matcht' met oplossingen van lokale bedrijven.

¹²⁰ Hé halo. *Voor ouderen*. Verkregen op 14 november 2019 van <https://www.he-hallo.eu/348/voor-ouderen>.

want dit betekende waarschijnlijk dat veel ouderen Skype kunnen gaan leren gebruiken en er ook de apparatuur voor in huis hebben. Door enig navragen, merkte hij echter dat het internetgebruik onder ouderen in Delfshaven een stuk lager ligt dan het landelijk gemiddelde. Veel van hen hebben namelijk beperkte financiële middelen en dus geen computer. Bovendien hebben velen een migratieachtergrond en spreken geen of weinig Nederlands. Hierdoor zou het moeilijk worden om hen Skype te leren. De initiatiefnemer besloot zich daarom te richten op Nederlands sprekende ouderen uit Delfshaven.¹²¹

website en werving van deelnemers

In 2016 liet de initiatiefnemer een website bouwen met daarop onder meer informatie over het project en een Skype-instructie. Zijn plan was om in mei van dat jaar een eerste workshop te organiseren. Hij liet flyers drukken en probeerde ouderen te benaderen via onder meer welzijnsorganisaties, zorginstelling Laurens, het Leger des Heils en het Rode Kruis. Deze activiteiten leverden echter te weinig deelnemers op en daarom blies hij de workshop af. Begin 2017 deed hij een nieuwe poging, maar ook deze ging niet door vanwege een tekort aan deelnemers. Eind 2017 organiseerde hij in samenwerking met onder meer Humanitas en Stichting Zowel! (destijds de integrale welzijnsaanbieder in het gebied) opnieuw een workshop, maar ook toen kwamen er te weinig aanmeldingen binnen. Omdat de initiatiefnemer bleef geloven in zijn initiatief, probeerde hij vervolgens in het voorjaar van 2019 in Charlois het initiatief op te starten samen met Stichting Dock. Ook deze workshop ging vanwege te weinig belangstelling niet door.¹²² De initiatiefnemer geeft aan dat het hier “pionierswerk” betrof, “een soort learning by doing en trial-and-error. Helaas werd het error.”¹²³ Om het initiatief tot een succes te maken, was er met andere woorden veel doorzettingsvermogen nodig.

van Skype naar WhatsApp

Het initiatief kwam tot september 2019 dus niet van de grond. In september 2019 werd de initiatiefnemer echter uitgenodigd om in het kader van het lustrum van Coalitie Erbij Rotterdam (CER) een ouderenmiddag te organiseren in de recreatiezaal van een ouderenflat in Delfshaven.¹²⁴ De CER is een netwerkorganisatie gericht op eenzaamheidsbestrijding onder ouderen. De initiatiefnemer organiseerde artiesten en catering voor de middag en wilde die middag ook een Skypesessie laten zien. De aanwezige ouderen bleken echter meer interesse te hebben in WhatsApp dan in Skype (zes van de 55 ouderen hadden interesse in een introductiemiddag over Whatsapp). De initiatiefnemer zag hierdoor kansen. In het netwerk van zijn vriendin vond hij vervolgens nog zestien andere potentiële deelnemers.¹²⁵ Hij hoopte dat er tijdens zo’n workshop ook contacten tussen de deelnemers zouden ontstaan, zodat zij met behulp van WhatsApp elkaars buddy zouden kunnen zijn.

Op 16 december 2019 organiseerde de initiatiefnemer de try-out workshop, in samenwerking met thuiszorgorganisatie TZorg (die hun cliëntèle in Delfshaven via

¹²¹ Interview initiatiefnemer.

¹²² Interview initiatiefnemer; e-mails initiatiefnemer.

¹²³ E-mail initiatiefnemer.

¹²⁴ Coalitie Erbij Rotterdam is een netwerkorganisatie met ruim tachtig partners die organisaties en professionals verbindt die sociale betrokkenheid onder Rotterdammers vergroten. Het uitgangspunt van Coalitie Erbij Rotterdam is een inclusieve samenleving: “Eenzaamheid hoort bij het leven, waar het problematisch wordt, pakken we samen eenzaamheid en sociaal isolement aan.”

¹²⁵ Interview initiatiefnemer.

een thuisbrief van de WhatsApp-workshops op de hoogte hebben gesteld) en Wmo-Radar, de welzijnsaanbieder in Delfshaven. Ouderen konden zich via Wmo-Radar opgeven voor de workshop en daarnaast zocht Wmo-Radar binnen haar eigen netwerk naar deelnemers. De workshop vond plaats in de bibliotheek van Delfshaven. De vriendin van de initiatiefnemer had hem kort daarvoor uitgelegd hoe WhatsApp werkte en een bekende van de initiatiefnemer (die voorheen werkzaam was als sociaal-cultureel opbouwwerker in de wijk, maar momenteel actief is als sociaal ondernemer) nam de technische presentatie op zich.¹²⁶ Er waren acht ouderen aanwezig.¹²⁷ Dit waren er minder dan de initiatiefnemer had verwacht. Mogelijk kwam dit doordat er te veel tijd zat tussen de aanmeldingen in september en de uitvoering op 16 december (doordat er nog financiering gevonden moest worden), geeft hij aan. Volgens de initiatiefnemer had dit kleine deelnemersaantal echter ook voordelen, namelijk dat er meer tijd was om de deelnemers persoonlijke uitleg te geven. De deelnemers waren tevreden en geïnteresseerd in een vervolg.¹²⁸

De initiatiefnemer wil nu in 2020 vier WhatsApp workshops organiseren. Hij heeft hiervoor opnieuw samenwerking gezocht met Wijkplatform Delfshaven en Wmo-Radar.¹²⁹ Hij hoopt ook om weer samen te werken met de bibliotheek. Bibliotheek Rotterdam is vanuit het gemeentelijk uitvoeringsplan ouderenbeleid 'Rotterdam Ouder en Wijzer' van juli 2019 een belangrijke partij voor het vergroten van digitale vaardigheden van ouderen.¹³⁰ De gemeente wil binnen dit programma namelijk sterk inzetten op het versterken van digitale vaardigheden van ouderen. Zij heeft de Bibliotheek Rotterdam gevraagd om hierin een regierol te spelen, omdat zij van oudsher veel doet aan non-formele educatie. Momenteel worden er al onder meer zogeheten digicafés en Klik & Tik-cursussen georganiseerd. Hier nemen jaarlijks zo'n 1.000 ouderen aan deel. Deze gaan nog niet over Whatsapp. Ouderen zijn ook als doelgroep opgenomen in het beleidsplan van bibliotheken. De bibliotheken ontvangen vanaf 2020 een subsidie om deze samenwerking met het ouderenbeleid te organiseren en te gaan borgen.¹³¹

In wederhoor laat de initiatiefnemer weten dat zijn plannen rond 'Hé halo' door de Coronacrisis enigszins zijn veranderd. Uit eerdere contacten met de doelgroep bleek dat veel ouderen hun (sociale) netwerk op loopafstand hebben en het kunnen beeldbellen met familieleden in andere provincies en landen vaak niet van toepassing was. Veel contacten werden onderhouden in sociale ruimten van wooncomplexen of Huizen van de Wijk. Nu deze ontmoetingsplekken voor onbepaalde tijd zijn gesloten, zijn deze lokale contacten weggefallen. De initiatiefnemer wil daarom -aanvullend op de bestaande plannen voor 'Hé halo'- digitale ontmoetingsruimten voor ouderen gaan aanbieden via de pc, tablet of smartphone, vanwaar ook andere digitale welzijnsactiviteit ontsloten kunnen worden.¹³²

¹²⁶ Interview initiatiefnemer; e-mails initiatiefnemer.

¹²⁷ Observatie Rekenkamer Rotterdam.

¹²⁸ Hé halo, 'Verslag WhatsApp-workshop: Bieb Delfshaven - 13.00-15.00 uur - 16 december 2019', 2019; observatie Rekenkamer Rotterdam.

¹²⁹ E-mail initiatiefnemer.

¹³⁰ Gemeente Rotterdam, 'Uitvoeringsplan Rotterdam, ouder en wijzer', 10 juli 2019, p. 30.

¹³¹ Interview ambtenaren.

¹³² Wederhoor initiatiefnemer.

4-2-3 gemeentelijke ondersteuning

De ondersteuning die de initiatiefnemer aan de gemeente vroeg en kreeg is financieel van aard. Hij ontving in 2016 een bewonersinitiatievensubsidie voor de bouw van een website en de organisatie van een Skype-workshop, die uiteindelijk niet doorging. In 2019 ontving hij een bewonersinitiatievensubsidie voor de ouderenmiddag van de CER. Voor de WhatsApp-workshop in november 2019 vroeg hij geen subsidie aan.

Voor het organiseren van vier nieuwe WhatsApp workshops in 2020 vroeg de initiatiefnemer in september 2019 subsidie aan bij de welzijns subsidieregeling Couleur Locale van het cluster MO. De subsidieaanvraag werd echter afgewezen, onder meer omdat het cluster vond dat “in de doelstelling” reeds voorzien wordt “door het bestaande aanbod”. Daarbij gaf de gemeente niet aan welke van de verschillende doelstellingen van het initiatief zij voor ogen had en ook verwees zij met de term “het bestaande aanbod” deels naar aanbod dat wel gepland, maar nog niet gerealiseerd werd. Dat laatste is mogelijk, omdat de regeling Couleur Locale de gecontracteerde welzijnsopdracht als “bestaand aanbod” definieert, maar klopt niet met alledaags taalgebruik. De rekenkamer oordeelt daarom dat de motivering van de afwijzing alles bij elkaar onvoldoende helder en burgergericht is geformuleerd.”

Een andere door de gemeente aangehaalde afwijzingsgrond was dat de aanvraag te summier was omschreven. De initiatiefnemer wilde zijn aanvraag daarom aanvullen, maar de regeling laat geen aanvullingen na de sluitingsdatum toe. De rekenkamer oordeelt dat de gemeente, door het uitgebreide afwegingskader en de vele eisen die er aan een Couleur Locale subsidieaanvraag zijn verbonden, blokkades opwerpt, zo ook in het geval van de initiatiefnemer. Hierdoor is het vrijwel alleen voor geïnteresseerde aanvragers haalbaar om een aanvraag volledig genoeg in te vullen. Uit het gesprek van de rekenkamer met de betrokken ambtenaar blijkt bovendien dat er in het gebied zoveel aanvragen zijn dat te kort omschreven aanvragen altijd afvallen. In de praktijk is de regeling dus vooral voor geïnteresseerde aanvragers toegankelijk. De rekenkamer oordeelt dat de gemeente de initiatiefnemer hier van tevoren over had moeten informeren.

Toch heeft de gemeente de ambitie meer nieuwkomers via de regeling te subsidiëren. De rekenkamer stelt vast dat dit in het geval van de initiatiefnemer niet gelukt is. Het initiatief is afgewezen zonder dat de beoordelaar iemand gesproken heeft die het initiatief kende, terwijl hij wel al jaren in het gebied actief is. Ook heeft de gemeente niet verwezen naar beter passende kaders voor zijn initiatief. Ten slotte bleek ook de bezwaarprocedure voor de initiatiefnemer een moeilijk begaanbare weg te zijn. De initiatiefnemer vond het namelijk lastig om het juiste online bezwaarformulier te vinden en om de benodigde E-herkenning aan te vragen. Bovendien heeft een aangetekende brief waarin de gemeente de initiatiefnemer verzocht om nadere informatie te verstrekken hem nooit bereikt met als gevolg dat zijn bezwaar niet-ontvankelijk werd verklaard. De gemeente heeft vervolgens geen poging ondernomen om hem op een andere wijze te bereiken.

De rekenkamer stelt vast dat de gemeente tijdens de Couleur Locale procedure weinig aandacht heeft besteed aan het voorlichten van een burgerinitiatief dat nog niet alle vereisten van het subsidiekader kent, aan het beoordelen van de aanvraag en het bezwaarschrift en aan het bekijken of er voor het plan andere (toekomstige) ondersteunings- of samenwerkingsmogelijkheden zouden zijn. De rekenkamer meent dan ook dat de aanvraag nooit een eerlijke kans heeft gekregen. Ten slotte vindt de rekenkamer dat de gemeente zich in deze casus niet proactief faciliterend heeft opgesteld.

vooraf

De ondersteuning die de initiatiefnemer aan de gemeente heeft gevraagd en

ontvangen is financieel van aard. De gang van zaken rondom zijn subsidieaanvragen voor het initiatief wordt hieronder beschreven.

subsidie gebiedscommissie

In maart 2016 vroeg de initiatiefnemer een subsidie van € 2.499,- aan bij de Gebiedscommissie Delfshaven om het Skype-initiatief te kunnen opstarten. Deze werd toegekend en hij gebruikte het geld voor het laten bouwen van een website en voor de organisatie van de -uiteindelijk afgeblazen- workshop van mei 2016 (zie paragraaf 4-2-2).¹³³

In september 2019 organiseerde de initiatiefnemer als gezegd de lustrumviering van de CER in Delfshaven (zie paragraaf 4-2-2). Hiervoor ontving hij € 200 van de CER en vroeg hij een bewonersinitiatievensubsidie van € 1.125 aan bij de Gebiedscommissie. Deze subsidie was bestemd voor flyers, catering, dans en zang, beeld en geluid en een onkostenvergoeding voor zijn eigen inzet á € 200. De gebiedsnetwerker die de aanvraag behandelde, vond de begroting in eerste instantie te ruim. Tijdens een gesprek kon de initiatiefnemer hem echter de toegevoegde waarde van catering en artiesten inzichtelijk maken. Bovendien was volgens de gebiedsnetwerker een initiatief voor ouderen zeer welkom en paste dit binnen de uitgangspunten van de Gebiedscommissie. Een van die uitgangspunten is namelijk om initiatieven voor emancipatie van ouderen te steunen. Verder redeneerde hij dat als er dertig ouderen op de middag zouden afkomen, de gemeente ongeveer € 30 per persoon zou subsidiëren. Gemiddeld subsidieert de gemeente bij evenementen van bewonersinitiatieven zo'n € 25 per persoon. Hij besloot daarom de gebiedscommissie te adviseren een bedrag van € 950 toe te kennen. De Gebiedscommissie volgde dit advies.¹³⁴ Uiteindelijk waren er 55 bezoekers. De kosten kwamen daarmee uit op € 20 per persoon.¹³⁵

ondersteuning vanuit Couleur Locale

In september 2019 vroeg de initiatiefnemer een subsidie van € 2.200 aan bij subsidieregeling Couleur Locale. Dit is een subsidieregeling van het cluster MO voor elk van de gebieden. Hiermee wil het cluster aanvullingen op het welzijnsaanbod ondersteunen door andere partijen dan de aanbieder die de integrale opdracht verzorgt. De regeling beoogt zo de activiteiten van lokale, gewortelde organisaties mogelijk te maken (zie ook paragraaf 3-4-1).

De initiatiefnemer wilde met het geld in 2020 vier WhatsApp-workshops organiseren (zie paragraaf 4-2-2).¹³⁶ In november 2019 informeerde het cluster MO hem telefonisch en per brief dat zijn aanvraag afgewezen was. De eerste reden was dat de aanvraag te summier was beschreven. Meer specifiek had hij onvoldoende uitgewerkt op welke wijze het initiatief aansluit bij de "functies en maatschappelijke resultaten" van het welzijnsbeleid. Ook was hij onvoldoende duidelijk over de manier waarop er zou worden samengewerkt met het wijknetwerk (in de subsidieregeling beschreven als het lokaal netwerk van onder andere professionele organisaties, huisartsen,

¹³³ Interview ambtenaar; e-mail ambtenaar; interview initiatiefnemer.

¹³⁴ Interview ambtenaar; e-mail ambtenaar.

¹³⁵ Wederhoor initiatiefnemer.

¹³⁶ Interview initiatiefnemer.

vrijwilligersorganisaties, particuliere initiatieven, verenigingen, kerken en ondernemers) en over de noodzaak of behoefte aan deze activiteit.¹³⁷

Een tweede afwijzingsgrond was dat “het bestaande aanbod reeds voldoende voorzag in de doelstelling en de doelgroepen waarvoor subsidie werd aangevraagd”, zo schreef de gemeente.¹³⁸ Vanuit het net gelanceerde uitvoeringsprogramma ‘Rotterdam Ouder en Wijzer’ waren er namelijk “plannen om soortgelijke programma’s in nauwe samenwerking met de bibliotheek aan te gaan. Daarnaast is binnen het aanbod van de integrale gebiedsopdracht Welzijn voorzien in soortgelijke activiteiten voor ouderen.” Desgevraagd legde de gemeente naar de rekenkamer uit dat “doelstelling” uit de afwijzingsgrond eenzaamheidsbestrijding betreft. De “soortgelijke programma’s” van de bibliotheek hebben echter primair het uitbreiden van digitale vaardigheden ten doel. Bovendien verwijst de gemeente hier vooruit naar toekomstig aanbod, terwijl de afwijzingsgrond spreekt van “het bestaande aanbod.”¹³⁹ Dat laatste is mogelijk, omdat in de regeling Couleur Locale de gecontracteerde welzijnsopdracht als het ‘bestaand aanbod’ wordt gedefinieerd, maar klopt niet met alledaags taalgebruik.¹⁴⁰ De afwijzing zorgde om onder meer deze twee redenen voor verwarring bij de initiatiefnemer.

Verder berichtte het cluster MO in een e-mail aan de initiatiefnemer dat er voor de beoordeling van de aanvraag contact was geweest met collega’s van de gebiedsorganisatie.¹⁴¹ Dit had echter niet geleid tot een positieve beslissing. Desgevraagd geeft de gemeente naar de rekenkamer aan dat alle Couleur Locale-conceptbesluiten aan de gebiedsnetwerkers en wijkmanagers van Delfshaven zijn verzonden. Slechts een van hen had gereageerd op het advies voor de initiatiefnemer, namelijk met de zin “ik denk dat hij kan meeliften met de bibliotheek.” Er kwam vanuit de gebiedsorganisatie met andere woorden geen signaal dat het negatieve advies gewijzigd moest worden, geeft de gemeente aan.¹⁴² De rekenkamer merkt op dat er ook geen negatieve reacties zijn binnengekomen en dat dus de mogelijkheid bestaat dat de overige gebiedsnetwerkers en wijkmanagers het conceptbesluit überhaupt niet hebben gelezen. Ook had de ambtenaar navraag gedaan bij de gebiedsnetwerker Charlois (de initiatiefnemer had in zijn aanvraag verwezen naar zijn poging tot een workshop in Charlois) en bij het uitvoeringsprogramma ‘Rotterdam Ouder en Wijzer’. Hier was de initiatiefnemer niet bekend. De rekenkamer merkt op dat dit niet het wijknetwerk van Delfshaven betreft. Met partners uit het wijknetwerk van Delfshaven, zoals Wmo-Radar en bibliotheek Delfshaven, werkt de initiatiefnemer wel samen. Hij is immers al lange tijd in Delfshaven en Rotterdam actief met zijn culturele welzijnsactiviteiten, geeft hij aan.¹⁴³ Binnen de wijk is de initiatiefnemer naar eigen zeggen een soort sleutelfiguur, mede door zijn sociaal-culturele werk bij voormalige welzijnsorganisatie DISCK en alle projecten die hij daarvoor heeft opgezet. Ook zit hij in buurtgebonden commissies, zoals de Parkraad van het buurtpark.¹⁴⁴

De initiatiefnemer was het niet eens met de afwijzing en mailde in deze periode

¹³⁷ Gemeente Rotterdam, ‘weigeringsbeschikking’, 18 december 2019.

¹³⁸ Gemeente Rotterdam, ‘weigeringsbeschikking’, 18 december 2019.

¹³⁹ Gemeente Rotterdam, ‘Subsidieregeling couleur locale Rotterdam 2020’, artikel 7d, 3 juli 2019.

¹⁴⁰ Gemeente Rotterdam, ‘weigeringsbeschikking’, 18 december 2019.

¹⁴¹ E-mail initiatiefnemer.

¹⁴² Interview ambtenaar.

¹⁴³ E-mail initiatiefnemer.

¹⁴⁴ Wederhoor initiatiefnemer.

verscheidene malen met de gemeente om zijn project te verduidelijken. Na de jaarlijkse sluitingsdatum op 1 oktober mogen indieners echter volgens de regeling geen wijzigingen meer aanbrengen of nieuwe jaaraanvragen indienen. Hij werd dan ook verwezen naar de bezwaarprocedure of naar het doen van een nieuwe (deel)aanvraag. Naar de rekenkamer geeft de betrokken ambtenaar aan dat de regeling Couleur Locale vooral door professionele organisaties wordt gebruikt en niet door burgerinitiatieven (zie ook paragraaf 3-4-1). De betrokken ambtenaar geeft aan dat de regeling niet erg toegankelijk is voor burgerinitiatieven vanwege haar uitgebreide afwegingskader met haar vele eisen (zie eveneens paragraaf 3-4-1). De verschillende eisen maken dat het eigenlijk alleen voor professionele welzijnsparitijen of -soms-voor hoogopgeleide burgers haalbaar is om de aanvraag volledig genoeg in te vullen, zo geeft zij aan. Om toch ruimte te bieden aan nieuwe en minder geoevende aanvragers heeft de regeling sinds 2019 een uitleg-bijlage waarmee het voor initiatiefnemers makkelijker moet zijn om een aanvraag in te dienen. In Delfshaven organiseert de gemeente bovendien jaarlijks een informatiebijeenkomst over de aanvraagvoorwaarden en verspreidt ze onder de bestaande netwerken in het gebied ook informatie over de regeling. In 2019 heeft die bijeenkomst echter niet plaatsgevonden.¹⁴⁵

Mede als gevolg van eerdere voorlichtingsactiviteiten worden er in Delfshaven veel aanvragen gedaan, voor in totaal nu bijna het dubbele dan er aan budget beschikbaar is. Daardoor moet de gemeente scherp kijken naar wie ervoor in aanmerking komt. Aanvragen die te kort beschreven zijn, zoals het plan van de initiatiefnemer, vallen dan meteen af, aldus de ambtenaar. Ook waren er al veel andere kansrijke aanvragen voor ouderen binnengekomen.¹⁴⁶ De gemeente heeft de initiatiefnemer daarom op de hoogte gesteld van de afwijzing. Hij is daarbij niet verwezen naar subsidiekaders waar zijn aanvraag beter zou passen.

Omdat hij de afwijzing niet begrijpt – navraag bij de bibliotheek leerde hem dat er (nog) geen Whatsapp workshops worden gegeven – diende de initiatiefnemer in januari 2020 een bezwaarschrift in bij de afdeling Bezwaar en Beroep. Het was nog lastig, geeft hij aan, om het juiste online bezwaarformulier te vinden en om de benodigde E-herkenning (een digitale identificatiecode voor bedrijven en stichtingen) aan te vragen (de gesproken ambtenaar geeft aan vaker gehoord te hebben dat het aanvragen van E-herkenning voor kleinere organisaties soms moeilijk is). Begin februari 2020 ontving hij een brief waarin stond dat zijn bezwaar niet-ontvankelijk werd verklaard, omdat hij niet zelfstandig bevoegd zou zijn om namens de stichting op te treden. In de brief wordt verwezen naar een aangetekende brief die naar hem zou zijn verstuurd en waarin hem werd verzocht om binnen een gestelde termijn bewijs op te sturen waaruit blijkt dat hij namens de stichting mag optreden.¹⁴⁷ De initiatiefnemer heeft deze brief echter nooit ontvangen, zo geeft hij aan naar de rekenkamer.¹⁴⁸ Navraag bij de Juridische Dienst van de gemeente Rotterdam leert dat de brief weliswaar is verzonden, maar deze nooit door de initiatiefnemer is opgehaald. De brief is daarom (ongelezen) retour gezonden.¹⁴⁹ De rekenkamer constateert dat de

¹⁴⁵ Interview ambtenaar.

¹⁴⁶ Interview ambtenaar.

¹⁴⁷ Gemeente Rotterdam, brief 'Beslissing op bezwaarschrift', 3 februari 2020.

¹⁴⁸ E-mail initiatiefnemer. Desgevraagd heeft de initiatiefnemer aan de rekenkamer een uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel overlegd, waarin hij is aangemerkt als Secretaris penningmeester die gezamenlijk met de andere bestuurder bevoegd is.

¹⁴⁹ E-mail ambtenaar.

gemeente hier niet proactief heeft opgetreden, bijvoorbeeld door de initiatiefnemer na te bellen.

Hoewel de initiatiefnemer teleurgesteld is over het besluit van de gemeente, wil hij vooralsnog niet stoppen. Juist nu het initiatief redelijk aandacht trekt en er veel meer senioren zijn met een smartphone, ziet hij kansen, zo geeft hij aan.¹⁵⁰ Ook wil hij inspelen op de behoeften die bij ouderen zijn ontstaan als gevolg van de Coronacrisis (zie paragraaf 4-2-2).

4-2-4 publieke waarde

Met de WhatsApp workshop zijn in totaal acht deelnemers bereikt. De rekenkamer stelt daarom vast dat de publieke waarde van het initiatief qua bereik nu vrij klein is.

Voor deze selecte groep had het initiatief echter wel degelijk publieke waarde. Tijdens de WhatsApp-workshop bleek namelijk dat de deelnemers inderdaad behoefte hadden aan het leren beheersen van deze app. De deelnemers gaven aan WhatsApp vaker te willen gaan gebruiken om sociale contacten te onderhouden en wilden graag een vervolgworkshop. Ook deelden de deelnemers na afloop van de workshop hun telefoonnummers met elkaar. Hiermee slaagde het initiatief er voor deze groep in om een tweede beoogde publieke waarde te realiseren, namelijk het vergroten van het sociale netwerk van ouderen.

De rekenkamer constateert dat het initiatief enkel in de startfase ondersteuning heeft ontvangen van de gemeente. Deze ondersteuning was financieel van aard. Daarna kwam de financiële ondersteuning maar moeilijk tot stand en wierp de gemeente op dit vlak zelfs hindernissen op. Die hindernissen maken nu dat het initiatief moeilijk tot bloei komt. Volgens de rekenkamer heeft het initiatief in 2019 dan ook eerder ondanks dan dankzij het handelen van de gemeente publieke waarde weten te realiseren.

Zoals in paragraaf 4-2-2 is beschreven, is het Skype-project tot nu toe niet van de grond gekomen, maar zijn met het WhatsApp-project wel ouderen bereikt.¹⁵¹ De Gebiedscommissie zag bij de start ook publieke waarde van zijn project en steunde zijn opstartplan. Afgelopen jaar werd de subsidie van Couleur Locale geweigerd, omdat er vanuit het gemeentelijk ouderenbeleid reeds aanbod was gepland dat de doelstellingen van het initiatief van de initiatiefnemer dichterbij brengt. Dat betekent wel dat zijn aanpak aansluit bij beleid waar de gemeente zelf veel publieke waarde van verwacht.

Om te zien welke waarde de doelgroep ervaart, heeft de rekenkamer in december 2019 de try-out van de WhatsApp workshop bijgewoond en vijf deelnemers gesproken aan de hand van een korte vragenlijst. Zij waren tussen de 59 en 69 jaar en in het bezit van een smartphone. Vier van de vijf deelnemers hadden WhatsApp ook al op hun telefoon geïnstalleerd, maar gaven aan het gebruik nog lastig te vinden en/of niet alle functies te kennen. De meesten gaven aan niet hun familie of vrienden te willen of te kunnen vragen om hen deze vaardigheden bij te brengen. Hun kinderen hebben bijvoorbeeld “onvoldoende geduld om het uit te leggen” of ze vinden het vervelend om hun vrienden om deze hulp te vragen.

De workshop maakte hun verwachtingen waar, zo gaven de ouderen aan in hun korte interviews met de rekenkamer. Ze hebben veel geleerd en het is fijn om direct vragen

¹⁵⁰ E-mail initiatiefnemer.

¹⁵¹ Observatie Rekenkamer Rotterdam; Hé Hallo. 'Verslag WhatsApp-workshop: Bieb Delfshaven - 13.00-15.00 uur - 16 december 2019', 2019.

te kunnen stellen. Vier van de vijf gesproken deelnemers vertelden dat zij WhatsApp nu vaker willen gaan gebruiken, maar vooral om bestaande contacten te onderhouden en dus niet zozeer om hun netwerk uit te breiden. Desgevraagd antwoordden vier van hen ook behoefte te hebben aan een vervolgworkshop, omdat zij nog onzeker waren over hun vaardigheden en graag onder begeleiding wilden oefenen. Allen gaven aan de workshop te zullen aanbevelen aan andere ouders.¹⁵²

Volgens een evaluatie van de workshop die werd opgesteld door de initiatiefnemer deelden de deelnemers na afloop van de workshop ook hun telefoonnummer met elkaar. Hiermee werden volgens hem de doelen bereikt waarvoor de workshop is opgezet: zelfredzaamheid en samenredzaamheid vergroten en het uitbreiden van sociale contacten ter bestrijding van eenzaamheid.¹⁵³

4-3 Huis op Zuid

Abdel-Kwan is een vechtsportvereniging die naast trainingen en wedstrijden ook maatschappelijke activiteiten voor haar leden en andere buurtgenoten organiseert. Ze doet dit onder de naam Huis op Zuid, vanuit een sportlocatie in Hillesluis, uit betrokkenheid bij de bewoners van deze sociaaleconomisch zwakke wijk. De maatschappelijke activiteiten van Huis op Zuid bestaan onder meer uit het organiseren van huiswerkbegeleiding, sociale bijeenkomsten voor vrouwen en meiden en voorlichtingsavonden voor ouders over opvoedingsgerelateerde onderwerpen. Ook heeft de vereniging vertrouwenspersonen die de leden raad geven bij problemen en hen zo nodig toeleiden naar welzijn en zorg. Deze maatschappelijke activiteiten worden door de leden (en hun ouders) georganiseerd en uitgevoerd.

4-3-1 achtergrond

Deze casus betreft de maatschappelijke activiteiten die georganiseerd worden door een stichting die hoort bij vechtsportvereniging Abdel-Kwan. Abdel-Kwan werd 21 jaar geleden opgericht in de wijk Bloemhof op Zuid. De laatste jaren zet een groep actieve leden onder de noemer Stichting Huis op Zuid een groot aantal maatschappelijke activiteiten op touw. Dit gebeurt naast de sportactiviteiten van de vereniging. De vereniging Abdel-Kwan is in de eerste plaats een vechtsportvereniging. De vereniging werd opgericht door een middelbareschooldocent uit de buurt, die zelf ook de vechtsport beoefent en trainer is. Hij is al twee decennia actief bij de vereniging die draait om het plezier in de sport, maar ook om het geven van een beter toekomstperspectief aan jongeren uit arme wijken op Zuid. Door de jongeren via de vechtsport discipline en doorzettingsvermogen aan te leren, hoopt de vereniging hen namelijk te helpen om later hun dromen te realiseren.¹⁵⁴

Abdel-Kwan geeft trainingen op een zestal locaties op Zuid; deze liggen in Hillesluis, Charlois, IJsselmonde, Katendrecht, Kop van Zuid en op de grens van Bloemhof en Afrikaanderwijk. De locatie in Hillesluis is de hoofdlocatie. Hier organiseert de vereniging onder de naam Huis op Zuid ook de maatschappelijke activiteiten als burgerinitiatief die in deze casus centraal staan. In tegenstelling tot de andere vijf locaties hoeft de vereniging dit gebouw niet te delen met andere organisaties. Het betreft een aanbouw vanuit een woongebouw. De locatie bestaat uit een grote, lage

¹⁵² Interviews deelnemers.

¹⁵³ Hé Hallo. 'Verslag WhatsApp-workshop: Bieb Delfshaven - 13.00-15.00 uur - 16 december 2019', 2019.

¹⁵⁴ Vereniging Abdel-kwan, 'Uitnodiging internationale masterclass', oktober 2015.

sportzaal met ruimte langs de kant voor kijkers, maar ook uit een zaal met keuken, een kantoorruimte en een kleine entreeruimte.

De club heeft in totaal 21 trainers, waarvan één in betaalde dienst. Abdel-Kwan organiseert ook buitenschoolse opvang-activiteiten voor Humanitas en Dock, de welzijnsaanbieders in het gebied. Met de opbrengst daarvan wordt de trainer in vaste dienst betaald. De overige trainers en alle andere functionarissen, zoals de bestuurders, doen dit op vrijwillige basis.

Op sportgebied timmert de vereniging aan de weg. Jaarlijks organiseert de club een internationaal toernooi in het Topsportcentrum Rotterdam en sommige leden boekten al meerdere internationale successen. Ook werden veertien leden al eens nationaal kampioen.

Abdel-Kwan is voor de wijken Hillesluis, Bloemhof en Afrikaanderwijk de enige sportvereniging. Er bestaat daar wel een aantal andere sportclubs, maar deze zijn maar enkele teams groot en hebben een meer tijdelijk karakter. Abdel-Kwan daarentegen is een grote vereniging van inmiddels 550 leden, die ook een eigen verenigingsleven heeft en bovendien dus een eigen verenigingsgebouw heeft waar ook sociale en maatschappelijke activiteiten worden georganiseerd.

Voor veel kinderen uit deze arme stadswijken is de vereniging daarmee belangrijk voor hun vrijetijdsbesteding. De wijk wordt vaak als onveilig ervaren en het is er minder gebruikelijk dat ouders met de kinderen naar hobby's in andere wijken fietsen of autorijden. De afgelopen negen jaar is het ledental dan ook sterk gegroeid tot als gezegd 550 leden. Leden hebben veelal een migratieachtergrond, vanuit veel verschillende landen. Vanwege deze grote belangstelling heeft de vereniging sinds oktober 2019 een ledenstop moeten invoeren op de locaties in Hillesluis, Bloemhof en Kop van Zuid. Bij de locaties Charlois, IJsselmonde en Katendrecht kunnen nog wel nieuwe kinderen terecht.¹⁵⁵

4-3-2 uitvoering

Naast de sportactiviteiten organiseert de vereniging als gezegd ook een groot aantal maatschappelijke activiteiten op de locatie Hillesluis. De maatschappelijke activiteiten zijn ontstaan, omdat leden en hun ouders zich bij de vereniging zo thuis voelden dat zij er ook aanklopten met hun vragen over bijvoorbeeld school, over hun administratie thuis en over opvoeden. Oudere leden en trainers hielpen hen met deze vragen, bijvoorbeeld door het aanbieden van huiswerkbegeleiding. In 2015 wilde de vereniging deze losse vragen en de begeleiding structureren en niet alleen voor de leden, maar ook voor andere bewoners aanbieden. Daarom heeft de vereniging hiervoor een beleidsplan gemaakt en een eigen stichting opgericht: Huis op Zuid.¹⁵⁶

In de eerste plaats is er dus al jaren huiswerkbegeleiding bij de vereniging. Deze vindt plaats door het matchen van leden met een huiswerkvraag aan leden met kennis op dit gebied. De oprichter is zelf bijvoorbeeld wiskundedocent. In de afgelopen kerstvakantie zijn ook veel kinderen op de vereniging geweest om er te studeren voor de Cito-toetsen. Er zijn toen juffen van de omliggende scholen komen helpen.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Interview initiatiefnemer.

¹⁵⁶ Stichting Huis op Zuid, 'Werkplan stichting Huis op Zuid 2015', ongedateerd, p. 1.

¹⁵⁷ Interview initiatiefnemer.

In de tweede plaats zijn er vrouwen- en meidenactiviteiten. Ook zijn de open dagen van de vereniging specifiek op vrouwen gericht, om juist deze groep te bereiken. In de wijk Hillesluis raken sommige vrouwen en meiden -met name met een migratieachtergrond- namelijk een beetje ondergesneeuwd, terwijl het voor mannen en jongens gebruikelijker is om een sportvereniging te bezoeken. Abdel-Kwan heeft daarom sinds twee jaar een vrouwengroep die samen kookt en eet. Ook is er een vrouwengroep die tweewekelijkse bezoeken aan het nabijgelegen verzorgingshuis brengt. Ten slotte is er twee keer per jaar een meidendag. Deze is gericht op meisjes die al lid zijn, maar vooral ook op meisjes die nog geen lid zijn. Om die laatste te bereiken, wordt er geflyerd in de buurt. Bij de laatste meidendag gingen de meiden bijvoorbeeld scrub-crème maken en cupcakes bakken en versieren. Hierbij werden ze geholpen door moeders.¹⁵⁸ Inmiddels bestaat ongeveer de helft van het ledenbestand uit meisjes en vrouwen.

Ten derde zijn er ouderbijeenkomsten, waarbij steeds over een ander thema voorlichting wordt gegeven. Ten tijde van het onderzoek van de rekenkamer, in februari 2020, heeft de eerstvolgende geplande voorlichtingsavond bendes op Zuid als thema. Een docent van een middelbare school in de buurt is uitgenodigd om hierover te komen praten. Dit onderwerp is eerder op zijn school aan de orde geweest met inbreng van de politie. De tweede voorlichtingsavond die gepland stond zou gaan over de dan binnenkort te verschijnen Cito-uitslagen. Veel van de ouders die bij de vereniging komen ondertekenen namelijk het Cito-rapport, maar begrijpen het eigenlijk niet. Ze weten ook niet goed wat het voor hun kind betekent en wat er in de aanloop naar de middelbare school moet gebeuren.¹⁵⁹

Ten slotte heeft de vereniging contact met buurtvaders over het schoonmaken van de straat en is er veelvoudig contact met het wijkteam. Op een vereniging verloopt het contact tussen ouders namelijk relatief soepel: het kijken naar de training geeft de ouders langs de kant de gelegenheid om met elkaar te spreken over wat er allemaal speelt, waaronder eventuele problemen thuis. Op twee dagen in de week zijn er tijdens de uren dat vrouwen trainen geen mannen op de hoofdlocatie welkom. Ook dan hebben vrouwen soms gesprekken over problemen. Leden met problemen benaderen vaak liever de vertrouwenspersonen (waaronder de oprichter) van de vereniging dan het wijkteam. De drempel naar welzijn wordt als hoog ervaren. De vertrouwenspersonen verwijzen dan vaak door naar de welzijnsorganisaties in de wijk. Deze verwijzen op hun beurt ook soms naar hen door.¹⁶⁰

4-3-3 gemeentelijke ondersteuning

De sportvereniging Abdel-Kwan, waar Wij van de Wijk bij hoort, heeft veel adviezen en praktische ondersteuning gehad van de door de gemeente gefinancierde stichting Rotterdam Sport Support. Ook ontvangt Abdel-Kwan sinds 2017 een jaarlijkse breedtesportsubsidie voor het sportaanbod.

Huis op Zuid krijgt sinds vier jaar een Couleur Locale subsidie voor de maatschappelijke activiteiten die in deze casus centraal staan. De Couleur Locale subsidie is elk jaar hetzelfde en wordt sinds anderhalf jaar verstrekt zonder dat er een inhoudelijke toetsing is en zonder dat er

¹⁵⁸ Abdel-kwan-lid, 'aanvraagformulier meidendag 22 april 2019', 10 april 2019; gemeente Rotterdam, 'advies meidendag 22 bij Abdel-kwan', 12 april 2019.

¹⁵⁹ Interview initiatiefnemer.

¹⁶⁰ Interview initiatiefnemer; Stichting Huis op Zuid, 'Werkplan stichting Huis op Zuid 2015', ongedateerd, p. 1.

contact met de vereniging is. De huidige contactambtenaar kent de club alleen van papier: zijn dossier bestaat uit alleen de subsidieaanvragen en hij weet daardoor niet hoe vaak en hoe de begrote activiteiten worden uitgevoerd en wat het bereik ervan is. De rekenkamer oordeelt dat ook de behoeften van 'Huis op Zuid' hierdoor niet bij de gemeente in beeld zijn.

Na een eenmalige grote bewonersinitiatievensubsidie ontvangt 'Huis op Zuid' incidenteel nog kleinere bewonersinitiatievensubsidies. De vereniging probeert dit echter niet te vaak aan te vragen: zij vindt de gebiedscommissies wat negatief van toon tijdens het beoordelen van de aanvragen.

Rotterdam Sport Support

'Huis op Zuid' kan niet bestaan zonder Abdel-Kwan, omdat de hoofdlocatie de plaats van uitvoering (of uitvalsbasis) van de activiteiten is. Ook worden de maatschappelijke activiteiten veel bezocht door leden of door hun ouders die elkaar al kennen vanuit de sportvereniging. De groei van het ledental van Abdel-Kwan is dus ook belangrijk voor 'Huis op Zuid'. Deze groei is mede gerealiseerd door de hulp van Rotterdam Sport Support (RSS). Dit is een bijna geheel door de gemeente gefinancierde stichting die Rotterdamse sportinitiatieven en -verenigingen met advies ondersteunt. RSS geeft cursussen, advies en verstrekt bijvoorbeeld modelcontracten voor bijvoorbeeld het aanstellen van bestuursleden en trainers. Abdel-Kwan ontvangt op verschillende manieren ondersteuning van RSS. Zo kreeg (en krijgt) de vereniging een-op-een adviezen van een adviseur die hen goed kent en meedenkt over bestaande en nieuw te ontwikkelen projecten binnen de vereniging. Ook maakt de vereniging gebruik van cursussen die RSS aanbiedt, zoals de cursus Veilig Sportklimaat en stelt RSS jaarlijks € 1.000 ter beschikking voor het volgen van cursussen elders. In 2020 heeft de vereniging dit bedrag gebruikt voor een EHBO-cursus voor de trainers en vrijwilligers. Abdel-Kwan heeft veel aan deze ondersteuning gehad, geeft de oprichter aan. Ook heeft RSS Abdel-Kwan ondersteuning gegeven bij het opstellen van een businesscase voor een nieuw verenigingsgebouw (zie onderstaand kader). De zoektocht naar een nieuw verenigingsgebouw is geen burgerinitiatief in de definitie van dit rapport, het onderwerp betreft het sportaccommodatiebeleid van de gemeente. Daarom beoordeelt de rekenkamer de gemeentelijke ondersteuning op dit punt niet, maar schetst wel de (beginnende) ontwikkelingen rondom de zoektocht om zo de ambitie van de vereniging naar voren te brengen.

zoektocht naar een nieuw verenigingsgebouw

Zoals beschreven maakt de vereniging gebruik van vijf, met andere verenigingen gedeelde sportlokalen en een eigen hoofdlocatie. De hoofdlocatie is echter niet als sportgebouw gebouwd en de uitstraling en verdiepingshoogte is die van een woongebouw. De trainingszaal is licht en ruim, maar is dus ook laag en heeft daarnaast last van lekkages. Ook kampt de vereniging met ruimtetekort. Het hoofdgebouw wordt namelijk tijdens de trainingsuren die voor kinderen het handigst zijn (17:00 tot 20:00) volledig benut. De vereniging heeft daarom al lang de ambitie om een nieuw verenigingsgebouw te realiseren. Zij kaartte deze ambitie sinds 2018 ook verschillende malen bij de gemeente aan.

De vereniging heeft contacten met de vorige en huidige wethouder Sport, omdat deze aanwezig waren bij Abdel-Kwan's internationale toernooien in het Rotterdam Topsportcentrum. In 2018 heeft de oprichter de wethouder daar gevraagd of er mogelijkheden zijn voor een nieuw clubgebouw. Het is de bedoeling dat hierin ook een ruimte komt met een podium, waar toneel en de voorlichtingsactiviteiten een plek kunnen krijgen. De wethouder vroeg hem bij het contact in 2018 om met een bedrijfsplan bij hem terug te komen. De vereniging heeft daarop in samenwerking met RSS

een bedrijfsplan uitgewerkt en een gesprek met onder meer een adviseur van de burgemeester gehad en is -via een ouder van een lid- ook in overleg geweest met het cluster SO over mogelijke locaties.

Begin 2020, ten tijde van het onderzoek van de rekenkamer, is het onderzoekstraject nog in een verkennende fase, geeft de gemeente aan.¹⁶¹ De vereniging moet lang wachten, vindt zij, er is nog niets concreet. Wel heeft de vereniging ondersteuning van een ambtenaar die probeert hen langs de vereisten van de verschillende betrokken afdelingen te loodsen. Deze ondersteuning heeft de vereniging verkregen nadat ze de burgemeester benaderd had met haar vraag om een nieuw sportgebouw. De afdeling SO voerde een quickscan uit naar mogelijke locaties.

subsidies

Abdel-Kwan en Wij voor de wijk ontvangen voor haar sportieve en maatschappelijke activiteiten ook verschillende gemeentelijke subsidies. Vanaf 2014 heeft met name de (toenmalige) stadsmarinier van het gebied zich hier sterk voor gemaakt. Deze kwam regelmatig bij de vereniging langs en op zijn verzoek heeft Abdel-Kwan bijvoorbeeld ook tijdens een wijkavond van de stuurgroep veilig 2014 een demonstratie verzorgd. Toen in 2017 bleek dat Abdel-Kwan in de rode cijfers liep, heeft de stadsmarinier contact opgenomen met de afdeling sport en cultuur en de afdeling welzijn van het cluster MO. Hij heeft een vergadering georganiseerd om de financiële problemen van Abdel-Kwan te bespreken. Oorzaak waren de geringe contributie-opbrengsten. Het lidmaatschapsgeld is namelijk laag, omdat de vereniging toegankelijk wil zijn in een gebied waar de huishoudeninkomens laag zijn. Na een aantal overleggen heeft Abdel-Kwan van de gemeente vanaf 2017 een jaarlijkse breedtesportsubsidie toegewezen gekregen (de laatste vier jaar variërend in hoogte van € 28.000 tot € 35.000). Voor de activiteiten van Huis op Zuid ontving de vereniging vanaf 2016 een Couleur Locale subsidie van cluster MO. Deze subsidie bedroeg het eerste jaar € 10.000, het tweede jaar € 7.000 per jaar en de laatste drie jaar steeds € 12.000. Hoewel zij met dit bedrag een eind komt, zou de stichting nog wel meer activiteiten willen ontplooiën dan zij nu kan doen ¹⁶²

De oprichter van Abdel-Kwan heeft de aandacht van de stadsmarinier altijd als heel positief ervaren. De stadsmarinier -inmiddels een opvolger- nodigt de oprichter nog steeds uit voor de stuurgroep veilig-avonden in de wijk. De aanwezigheid van de vereniging in de wijk heeft andersom ook nut voor de veiligheid van de kinderen en jongeren uit de wijk: als ze trainen zijn ze immers niet op straat.

Naast de subsidie vanuit Couleur Locale heeft Huis op Zuid in 2016 eenmalig een grote bewonersinitiatievensubsidie gehad à € 35.000. In 2019 kreeg ze nog een aantal keer een kleine bewonersinitiatievensubsidie -van enkele honderden euro's-voor vrouwen- en meidenactiviteiten (dit wordt hieronder meer uitgebreid toegelicht). Ook ontvangt de vereniging financiering van lokale welzijnsaanbieders, onder meer voor het aanbieden van BSO-activiteiten.

Couleur Locale subsidie

Om te zien hoe de gemeentelijke ondersteuning van Huis op Zuid eruit ziet, heeft de rekenkamer gesproken met het cluster MO. De oprichter van Abdel-Kwan vertelt dat hij tot anderhalf jaar geleden altijd telefonisch contact had met zijn contactambtenaar

¹⁶¹ Interviews ambtenaren.

¹⁶² Interview initiatiefnemer.

van MO bij het indienen van de Couleur Locale aanvraag voor Wij van de Wijk. Aan het eind van het jaar kwam deze ook bij Abdel-Kwan langs voor een evaluatief gesprek. Sinds anderhalf jaar heeft Huis op Zuid echter een nieuwe contactambtenaar. Deze heeft de subsidieaanvragen voor 2020 beoordeeld, maar is nog niet persoonlijk in contact geweest met de vereniging. De aanvraag wordt digitaal ingezonden en het geld wordt overgemaakt.

overdracht

Desgevraagd geeft het cluster MO aan dat er nog geen tijd was voor een bezoek of gesprek, maar dat dit normaliter wel gebeurt. Deze praktijk is overigens niet in een richtlijn vastgelegd. Ook geeft de afdeling aan dat de vorige contactambtenaar bij de overdracht geen toelichting heeft gegeven over de vereniging Abdel-Kwan of Huis op Zuid, alleen de subsidiestukken zijn overgedragen. Vanuit de regeling Couleur Locale wordt alleen voor subsidies hoger dan € 25.000 een verantwoordingsverslag gevraagd. Daarom bevat het dossier van Abdel-Kwan geen verantwoordingen, maar alleen aanvragen en aanvraagbeoordelingen. De betrokken ambtenaar van de afdeling welzijn heeft wel in de jaarlijkse gebiedsoverleggen iets over de vereniging gehoord. Bij die overleggen worden alle Couleur Locale-aanvragen uit het gebied besproken met de gebiedsmanager, de bij het gebied horende beleidsadviseur welzijn volwassenen, de beleidsadviseur welzijn jongeren, de beleidsadviseur sport en de schuldcontactfunctionaris. Daar is het initiatief ongetwijfeld ter sprake gekomen, geeft de ambtenaar aan, maar op welke manier is voor hem niet meer duidelijk. In het beoordelingsverslag is geen opmerking of advies van het gebiedsoverleg opgenomen: behalve het enkele woord 'positief!'. Desgevraagd weet de ambtenaar bijvoorbeeld niet hoeveel leden de vereniging heeft en vanwege het feit dat er geen verantwoordingsverslagen zijn weet hij ook niet in welke mate de begrote activiteiten uitgevoerd zijn en hoe dit is verlopen.

beoordeling subsidieaanvraag

De Couleur Locale-subsidie die 'Huis op Zuid' ontvangt is sinds 2019 'structureel'. Een subsidie wordt volgens de regeling structureel als de aanvrager voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie heeft ontvangen voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten. Dit betekent dat als de activiteiten van het initiatief onveranderd blijven, het initiatief het jaar erop weer hetzelfde bedrag aan subsidie ontvangt, geeft de afdeling welzijn aan.¹⁶³ Ook is het volgens de toelichting op het afwegingskader Couleur Locale 2019 dan niet meer nodig om een advies van de gebiedsorganisatie in te winnen of het inhoudelijke deel van het afwegingskader te doorlopen. Bij dit laatste wordt onder andere gekeken of de beoogde prestaties en de beoogde bijdrage aan maatschappelijke resultaten passen bij de uitgangspunten van het gemeentelijk welzijnskader en het wijkactieprogramma, of er niet al bestaand aanbod is en of het initiatief genoeg aansluiting heeft op het wijknetwerk. In plaats daarvan wordt de begroting alleen financieel-technisch beoordeeld.

Omdat het hier een bestaande subsidie betrof, heeft de contactambtenaar bij ontvangst van de aanvraag 2020 de voorgaande subsidiestukken erbij gepakt om te kijken wat de ontvanger in het verleden aan activiteiten had begroot en gecheckt of de aanvraag afwijkt van voorgaande jaren (en daarmee dus geen 'bestaande' subsidieaanvraag meer zou zijn), geeft hij aan. Daarnaast is het advies in het jaarlijkse

¹⁶³ Sommige jaren neemt het bedrag een klein beetje toe door toepassing accres: een inflatiecorrectie. Huis op Zuid heeft in 2019 -net als alle andere ontvangers van Couleur Locale subsidie- een accres van 2,1% ontvangen.

Couleur Locale gebiedsoverleg aan de orde gekomen. Als gezegd is daarvan alleen nog bekend dat men positief was.

Met deze werkwijze wil de afdeling de administratieve lasten voor zichzelf en de bestaande initiatieven zo laag mogelijk houden. Als initiatieven blijven doen wat ze al deden, krijgen ze hetzelfde bedrag aan subsidie toegekend. Hierdoor bestaat wel de kans dat initiatieven geen veranderingen durven door te voeren in hun activiteiten, uit angst hun subsidie (gedeeltelijk) kwijt te raken, denkt de geïnterviewde ambtenaar. Hij staat er uiteraard wel voor open om mee te denken met de initiatieven als zij daarvoor aan zouden kloppen, maar dat heeft Huis op Zuid nog niet gedaan. Hij geeft aan dat initiatieven wel eerder aan zullen kloppen als de contactambtenaar vaker in het gebied aanwezig is. Daar heeft hij nu als gezegd weinig tijd voor.¹⁶⁴ De rekenkamer stelt vast dat de gemeente nu te veel kiest voor het beperken van administratieve lasten, want dit gaat ten koste van de gemeentelijke kennis over de stand van zaken bij ondersteunde initiatieven en ook van de benaderbaarheid van de gemeente voor initiatieven. De ambtenaar geeft aan dat hij in vorige jaren meer tijd had om initiatieven te bezoeken en met hen te overleggen. Tot 2014 was hij bovendien dichterbij de initiatieven betrokken omdat hij toen vanuit een stadsdeelkantoor opereerde in plaats van een stadskantoor, en daardoor in de wijk, dichterbij de burger werkte. De rekenkamer stelt vast dat er binnen het cluster MO weer meer tijd gereserveerd zou moeten worden voor het bezoek aan ondersteunde burgerinitiatieven.

bewonersinitiatievensubsidie

Voor 2015 en 2016 heeft Huis op Zuid bij de gebiedscommissie Feijenoord subsidie voor haar programma aangevraagd. Beide jaren adviseerde de gebiedsorganisatie deze niet toe te kennen, omdat het programma structureel aanbod betreft en bewonersinitiatievensubsidies daar niet voor bedoeld zijn. In 2015 stemde de gebiedscommissie nipt tegen de toekenning. In 2016 kende de gebiedscommissie ondanks dit advies de bijdrage wel toe, met als reden dat de activiteiten bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente en in het bijzonder die van het gebied. Zij subsidieerde het programma voor 2016 met € 35.000.¹⁶⁵ Sindsdien zijn er vanuit de bewonersinitiatievenregeling geen grote bijdragen meer gedaan. Wel zijn er nog enkele kleine activiteiten gesubsidieerd in 2019: de meidenfeesten en sporten voor vrouwen. De aanvraag wordt dan niet door de vereniging, maar door een lid op eigen titel gedaan, met handtekeningen van vijf andere leden.

De oprichter geeft aan dat de vereniging probeert niet te vaak een bewonersinitiatievensubsidieaanvraag te doen, ze vindt de procedure namelijk niet zo prettig. Hij beschrijft dat de indienster van de aanvraag voor sporten met vrouwen moest langskomen bij de vergadering van de wijkcommissie Hillesluis (de gebiedscommissie Feijenoord is in 2018 opgeheven) en het idee daar moest presenteren. Er moest uitgelegd worden waarom Abdel-Kwan de activiteit wil organiseren en waarom het een burgerinitiatief is. De oprichter vond de toon niet erg waardierend, de vereniging moest zich bijna verdedigen dat ze een aanvraag had ingediend en dat voor slechts een klein geldbedrag. Uiteindelijk stemde een krappe meerderheid van de commissie voor.

De oprichter geeft aan dat hij het vervelend vindt dat het bij de wijkraad lang duurt voordat er een beslissing komt. Dit verbaasde hem ook omdat de activiteit in lijn is

¹⁶⁴ Interview ambtenaar.

¹⁶⁵ Gemeente Rotterdam, 'Verleningsbeschikking', 7 april 2016.

met de doelen van de commissie voor de wijk. Bovendien stelde de wijkraad aan het eind van 2019 Abdel-Kwan de vraag “we hebben nog geld, willen jullie iets aanvragen?” Dit heeft de vereniging niet gedaan. Alleen wanneer ‘Huis op Zuid’ uit eigen beweging iets organiseert en daar ondersteuning bij kan gebruiken, wordt een aanvraag gedaan. De oprichter geeft aan dat het bovendien niet zijn voorkeur heeft om bij de wijkcommissie langs te gaan. De vragen die gesteld worden zijn soms negatief van toon: “Waarom zoveel geld? Wat ga je doen? Waarom?” De vereniging moest zich bijna verdedigen dat zij een aanvraag hadden ingediend, vond de oprichter. Hij ervaart dit als een negatieve insteek. Uiteindelijk worden de aanvragen die ingediend worden meestal wel goedgekeurd.

4-3-4 publieke waarde

De publieke waarde van Abdel-Kwan en Huis op Zuid werd bij de gemeente onder meer door de stadsmarinier en de directeur van NPRZ voor het voetlicht gebracht. Ook de rekenkamer stelt vast dat Huis op Zuid en sportvereniging Abdel-Kwan sociale samenhang creëren en activiteiten aanbieden in een pedagogische, veilige sfeer die in het gebied node gemist worden. Het gaat om veilige vrijetijdsbesteding en gezondheidsbevordering voor zo’n 550 kinderen en jongeren op Zuid. Vanuit Huis op Zuid gaat het specifiek ook om onderwijsondersteuning voor een deel van hen. Tevens zet Huis op Zuid zich in voor het uitbreiden van de sociale kring van moeders en meisjes, bevordering van ouderbetrokkenheid en zo nodig toeleiding naar zorg en welzijn. Dat de afdeling welzijn de activiteiten en behoeften van Huis op Zuid niet goed kent is dan ook een gemiste kans, oordeelt de rekenkamer, want de Huis op Zuid zou graag meer activiteiten ontplooiën en heeft daarvoor een relatief groot bereik. De gemeentelijke ondersteuning vanuit de afdeling welzijn is dus te weinig proactief faciliterend en in financiële zin te beperkt om de door het initiatief beoogde groei van de publieke waarde mogelijk te maken. De gemeentelijke subsidie voor het sportaanbod is verder zodanig beperkt dat er nu te weinig zaalruimte is om alle aspirant-leden toe te kunnen laten tot de vereniging, en er voor drie van de zes locaties wachtlijsten bestaan. Aangezien de leden van Abdel-Kwan ook een belangrijk deel van de doelgroep van Huis op Zuid zijn, betekent deze beperkte subsidie dat de publieke waarde van Huis op Zuid qua bereik minder groot is dan zij zou kunnen zijn.

Stichting Huis op Zuid realiseert, zoals beschreven in paragraaf 4-3-2, verschillende activiteiten die van waarde zijn voor haar leden en andere bewoners. Vrouwen en meiden kunnen sociale contacten en ontspanning buiten de deur vinden, waar sommigen van hen anders te weinig activiteiten voor henzelf hebben. Ouderbetrokkenheid wordt bevorderd middels de voorlichtingsavonden en het is zeer aannemelijk kinderen ook beter op school kunnen meekomen door de huiswerkbegeleiding en de gedisciplineerde maar huiselijke atmosfeer die op de vereniging heerst. Doordat kinderen -ook buiten de trainingen en activiteiten om- samen op de hoofdlocatie aanwezig mogen zijn, hoeven zij niet op straat te spelen of te hangen en komen zo minder in aanraking met onveiligheid. Ook ouders die naar de trainingen of activiteiten komen, ervaren sociale samenhang en worden zo nodig geholpen met problemen door toeleiding naar het welzijn.

De rekenkamer heeft de uitvoering van deze activiteiten nader bekeken aan de hand van een casusonderzoek door Maurice Specht uit 2018 en een korte observatie tijdens de onderwijsondersteunings- en sportactiviteiten op de hoofdlocatie.¹⁶⁶ De rekenkamer maakte hiervoor in februari 2020 ook een afspraak met Huis op Zuid om

¹⁶⁶ Interview initiatiefnemer; observatie Rekenkamer Rotterdam; Van der Zwaard, J., Specht, M., e.a., ‘Voorbij de pioniersfase van bewonersinitiatieven. Verduurzaming van plekken van betekenis’, Rotterdam: Specht in de Stad, 2018, p. 61-64.

tijdens een meidenactiviteit de bezoekers te komen bevragen over wat 'Huis op Zuid' voor hen betekent. Door de coronacrisis kon de meidenactiviteit echter niet doorgaan.

Dat ook de gemeente waardering heeft voor de vereniging, blijkt uit de jaarlijkse subsidies en de overleggen- hoewel voorlopig nog in de oriënterende fase- die zij organiseerde om een nieuw verenigingsgebouw te onderzoeken. Ook de directeur van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) vertelde in 2014 uitgebreid over zijn waardering voor de vereniging in een filmpje dat RSS maakte. Hij noemt de geboden huiswerkbegeleiding en is bijzonder te spreken over de gedisciplineerde sfeer op de vereniging. Hij verwacht dat dit de leden verderop in het leven zal helpen.¹⁶⁷

De oprichter geeft aan dat hij het jammer vindt dat de gemeente zelf niet bijhoudt tegen welke uitdagingen wijken aanlopen (zoals bijvoorbeeld een tekort aan sportverenigingen of –accommodaties) om daar proactief op te handelen. Ook zou hij graag zien dat de gemeente de initiatieven die er in de stad zijn, zeker die in arme wijken, meer koestert. Zonder initiatieven staat de stad stil. Daarom blijft Abdel-Kwan zich inzetten voor een nieuw gebouw, zodat meer kinderen kunnen sporten (zie kader hierboven). Gevraagd of de subsidie voor de maatschappelijke activiteiten toereikend is, geeft de oprichter aan dat hij wel meer subsidie zou kunnen gebruiken. De vereniging zou bijvoorbeeld graag studenten die huiswerkondersteuning bieden een onkostenvergoeding geven en zou ook graag meer oudervoorlichtingsavonden organiseren. Tot en met 2017 werd de huiswerkbegeleiding nog door de gemeente gesubsidieerd, maar vanaf 2018 niet meer.

Abdel-Kwan en Huis op Zuid zijn gezien de bestedingsruimte van hun doelgroep sterk afhankelijk van financiële ondersteuning door de gemeente of andere externe fondsen. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente nu wel subsidieert maar niet met Huis op Zuid en Abdel-Kwan onderzoekt hoe de wachtlijsten op korte termijn kunnen worden opgelost, hoe de onderwijsondersteuning kan worden gesubsidieerd, wat de geleverde prestaties van Huis op Zuid zijn en hoe haar groeiambities eruit zien. In plaats daarvan houdt de gemeente vast aan het continueren van het subsidiebedrag zonder onderzoek. Daardoor stelt zij de vereniging en stichting wel in staat om een deel van haar potentiële publieke waarde te realiseren, maar blijft een belangrijk deel van het potentieel onbenut.

4-4 Burgerblauw Carnisse

4-4-1 achtergrond

Burgerblauw Carnisse betreft een groep bewoners die samen in hun wijk lopen om problemen op het gebied van schoon, heel en veilig op te sporen en te melden. De groep is ontstaan nadat de gemeente in 2011 met oud en nieuw een professional inhuurde om samen met bewoners de wijk in te gaan. Op deze manier voorkwamen de bewoners vuurwerkschade. Het jaar daarvoor gaf het vuurwerk namelijk veel problemen. De professional vertrok na een jaar en sindsdien wordt het project gedraaid door een groep van 15 á 20 vrijwilligers, waarvan één als coördinator.

¹⁶⁷ Rotterdam Sport Support, film 'Abdel-kwan: waarde voor Zuid', 3 februari 2014.

Deze casus betreft een groep bewoners van de wijk Carnisse, een zogeheten buurtpreventiegroep. Samen maken zij rondes in hun wijk om problemen op het gebied van schoon en heel op te sporen en te melden bij de gemeente en andere instanties.

Met oudjaar 2011 huurde de gemeente een professional in die de jaarwisseling in deze sociaaleconomisch zwakke wijk in betere banen moest leiden. Het jaar daarvoor was er met Oud en Nieuw namelijk erg veel schade in de wijk aangericht met vuurwerk, met name op het centrale plein in de wijk. De professional, een zogeheten pleincoach, vond bewoners die bereid waren samen met hem op straat te zijn in de oudjaarsnacht, om zo de sociale controle te vergroten en de vuurwerkproblemen terug te dringen. Dit bleek goed te werken en naar aanleiding hiervan heeft deze professional in opdracht van de gemeente het buurtpreventieteam opgericht. Toen de professionele coördinator na een jaar vertrok, hebben de betrokken vrijwilligers het initiatief overgenomen en voortgezet. Het initiatief is dus nadrukkelijk door de overheid uitgenodigd en geïnspireerd en past daarmee niet binnen de definitie van burgerinitiatief van dit rapport. De rekenkamer heeft het initiatief toch als casus geselecteerd met als doel na te gaan of dit uitgenodigd zijn uitmaakt voor de door het initiatief ervaren ondersteuning door en samenwerking met de gemeente (zie paragraaf 1-4).

Sinds 2012 wordt het project dus gedraaid en gecoördineerd door vrijwilligers; de huidige coördinator doet dit sinds eind 2016. Hij woont sinds 2008 in de wijk en heeft zich hiervoor al vrijwillig voor verschillende andere wijkprojecten ingezet. De coördinator is in het dagelijks leven logistiek planner, twee avonden per week is hij met zijn team actief om de buurt schoon en heel te krijgen.

Het team bestaat uit 15 á 20 vrijwilligers, waarvan sommigen twee keer per week meelopen en anderen een aantal keer per maand. Veel vrijwilligers zijn al sinds het begin betrokken. Niet alle vrijwilligers wonen (nog) in de wijk, sommigen zijn inmiddels naar elders verhuisd en anderen zijn via aangesloten. De groep bestaat uit enkele Rotterdammers met migratieachtergrond, maar vooral uit Rotterdammers zonder migratieachtergrond.

4-4-2 uitvoering

De vrijwilligers lopen twee keer per week een ronde door de wijk en door een deel van het nabijgelegen park. Gebreken of problemen in de buitenruimte - zoals zwerfafval of foutparkeren - melden zij aan de centralist, ook een vrijwilliger. Deze meldt vervolgens online of telefonisch aan de gemeente en zo nodig (ook) aan andere organisaties zoals de politie. Het Huis van de Wijk is de uitvalsbasis van het buurtpreventieteam.

Het lopen van de rondes en het doorgeven van de meldingen hebben als doel de wijk en het park schoner en veiliger te maken. De coördinator is ook gemotiveerd vanwege de vriendschappelijke contacten binnen de vrijwilligersgroep en door de schoonheid van het park.

Sinds 2016 is de huidige coördinator de drijvende kracht en lopen de vrijwilligers twee keer per week een wijkronde. Sinds 2017 wordt op verzoek van de gemeente ook een deel van het nabijgelegen Zuiderpark meegenomen. De vrijwilligers vertrekken vanuit

het Huis van de Wijk.¹⁶⁸ Tijdens de ronde letten de vrijwilligers op of de buitenruimte schoon, heel en veilig is. Bij gebreken, zoals zwerfafval, een kapotte afvalbak, foutparkeerders, of bij onveilige situaties, doen zij een melding aan de centralist in het Huis van de Wijk, ook een vrijwilliger. De vrijwilligers maken bij voorkeur gebruik van portofoons, maar omdat de portofoons niet meer goed werken, worden de meldingen ook via Whatsapp doorgegeven. De centralist verzamelt de meldingen en geeft ze aan het eind van de avond door via de website van de gemeente of het telefoonnummer 14010. Hierbij vermeldt de centralist ook dat de melding van het preventieteam komt. Soms wordt ook gemeld aan andere organisaties, zoals aan de politie (als het bijvoorbeeld gaat om een verwarde persoon) of CityTec (als de verlichting in de wijk niet goed werkt). De coördinator houdt zelf ook alle meldingen bij en registreert altijd de gegevens van de gemeenteamtgenoten met wie hij belt over de melding. Vorig jaar heeft het preventieteam ruim 4.000 meldingen gedaan.¹⁶⁹ Tijdens het lopen dragen de vrijwilligers jassen met de naam van het buurtpreventieteam er op gedrukt. Zo zijn zij herkenbaar voor de (andere) wijkbewoners.

Burgerblauw Carnisse beoogt de wijk en het park schoner en veiliger te maken. De coördinator geeft aan dat hij ook gemotiveerd is vanwege de sociale contacten in de groep. Hij beschouwt de andere vrijwilligers als een soort familie en volgens hem zien de andere vrijwilligers dit ook zo. Ze zijn een hechte groep maar staan ook open voor anderen, vertelt hij. Ook vindt de coördinator het Zuiderpark heel waardevol. Hier loopt hij bij voorkeur zijn ronde, omdat dit park hem lief is en omdat hier veel gebeurt en speelt. Het is een plek waar Rotterdam volgens hem trots op mag zijn.

4-4-3 gemeentelijke ondersteuning

De gemeente besteedt jaarlijks € 2 ton aan de ondersteuning van preventieteams, onder andere aan onkostenvergoedingen voor de teams. Vanwege de toename van het aantal buurtpreventieteams in Rotterdam is de maximale onkostenvergoeding de afgelopen jaren gedaald. Burgerblauw Carnisse komt met het huidige bedrag niet uit; ze kan de jassen en communicatiemiddelen die ze nodig heeft niet bekostigen. De gemeente had afgelopen jaar voor Burgerblauw Carnisse iets meer beschikbaar (omdat niet alle teams de (maximale) vergoeding hadden aangevraagd). Hiervan is het team echter niet op de hoogte. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente te weinig responsief is wat betreft de materiële ondersteuningsbehoefte van het team. De gemeente biedt de teams ook immateriële ondersteuning, o.a. EHBO-cursussen en hulp bij werving van nieuwe vrijwilligers. Dit heeft voor het buurtpreventieteam echter nog niet zoveel opgeleverd, geeft het team aan. Ook betwijfelt de rekenkamer of de nieuwe gemeentelijke wervingsstrategie vrijwilligers zal opleveren voor Burgerblauw Carnisse. Verder is de gemeentelijke website voor het aanmelden van grofvuil alleen in het Nederlands gesteld. Daarmee werpt zij een belangrijk obstakel op voor het bereiken van de door het preventieteam beoogde publieke waarde van een schone buurt.

De coördinator heeft goede contacten met de contactambtenaar van de gemeente en Stadsbeheer pakt de meldingen van gebreken in de buitenruimte in de wijk ook goed op, geeft hij aan. Wel vindt hij dat zijn reeds lang bestaande klachten over drugs- en alcoholoverlast in het Zuiderpark niet goed gehoord worden. De situatie is na drie jaar nog weinig veranderd en de coördinator voelt zich hierin niet serieus genomen. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente te

¹⁶⁸ Na sluiting van het buurthuis werd deze locatie als Huis van de Wijk tijdelijk beheerd door buurtbewoners, sinds 2018 wordt het beheer weer uitgevoerd door een welzijnsorganisatie.

¹⁶⁹ Interview buurtbewoners.

weinig, en te weinig transparant naar de initiatiefnemer heeft gecommuniceerd over haar overlastbeleid met betrekking tot het park.

De gemeente wil het voor bewoners makkelijker maken om zich actief in te zetten voor de wijkveiligheid in hun eigen buurt en de directie Veilig organiseert daarvoor onder meer de programma's 'Buurt Bestuurt', 'Buurtpreventie' en 'Stuurgroep veilig in de wijk'. De gemeente ziet veiligheid namelijk als een gedeelde verantwoordelijkheid waar ze samen met bewoners en ondernemers aan werkt. De preventieteams zijn groepen bewoners die samen de straat opgaan om problemen in de buitenruimte op te sporen (zie ook paragraaf 3-4-6 van dit rapport).

Er zijn op dit moment 41 buurtpreventieteams.¹⁷⁰ De gemeente biedt deze teams immateriële ondersteuning in de vorm van het ophangen van bordjes met de tekst 'buutpreventieteam' in de wijk, het verspreiden van een set richtlijnen en praktijktips voor de teams, hulp bij de werving van vrijwilligers en het aanbieden van verschillende cursussen (weerbaarheids- en EHBO-cursussen).¹⁷¹ Materiële ondersteuning is er in de vorm van een jaarlijkse onkostenvergoeding (een subsidie voor de benodigdheden van de teams).

Voor ondersteuning van buurtpreventieteams heeft directie Veilig jaarlijks in totaal € 200.000 beschikbaar. De helft hiervan gaat naar de ambtelijke organisatie (ambtelijke ondersteuning, communicatie, wervingsacties, een bedankfeest en het laten uitvoeren van onderzoek). € 40.000 gaat naar Buurt- en Speeltuinwerk Rotterdam (BSW), die de subsidieaanvragen van de buurtpreventieteams coördineert en hen ondersteunt bij de aanvraag. € 60.000 wordt als subsidie verdeeld onder de (tegenwoordig) 41 Rotterdamse preventieteams. Dit betekent dat er per preventieteam ongeveer € 1.500 beschikbaar is.¹⁷² Zij kunnen als gezegd onkostenvergoeding voor een aantal reeds gespecificeerde benodigdheden aanvragen. Een ambtenaar van directie Veilig beoordeelt de aanvragen en stuurt het subsidiebesluit naar het buurtpreventieteam. Het team legt vervolgens betaalbewijzen over aan BSW ter verantwoording.

materiële ondersteuning

Burgerblauw Carnisse kreeg in 2019 € 1.500 als onkostenvergoeding en Burgerblauw Zuiderpark, dat onder de zelfde coördinator valt, ontving € 1.000. In 2016 ontving het team Burgerblauw Carnisse nog ruim het dubbele van haar huidige vergoeding. De coördinator denkt dat dit komt doordat het aantal buurtpreventieteams in Rotterdam de afgelopen jaren is gegroeid, waardoor er bij een gelijkblijvend subsidiebedrag per team minder subsidie beschikbaar is. De door de rekenkamer geïnterviewde ambtenaar bevestigt dit.¹⁷³ De wethouder streeft ook voor de toekomst naar een groeiend aantal buurtpreventieteams.¹⁷⁴

Het initiatief gebruikt de subsidie in 2020 voor beltegoed, koekjes en koffie en een kerstpakket voor de vrijwilligers als blijk van waardering. In 2019 zijn er tevens kosten gemaakt voor portofoons en zaklampen. De jassen die de vrijwilligers dragen (met de naam van het preventieteam op de rug) zijn volgens de coördinator echter aan

¹⁷⁰ Gemeente Rotterdam, 'Veilig@Rotterdam, Veiligheidsprogramma 2019-2023', november 2018, p. 14.

¹⁷¹ Gemeente Rotterdam. *Buurtpreventie Rotterdam*. Verkregen op 4 april 2020 van <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/buurtpreventie>.

¹⁷² Dit blijkt uit de begrotingsbrief 2020 die op 16 januari 2020 aan de coördinatoren van de preventieteams is gestuurd.

¹⁷³ Interview ambtenaar.

¹⁷⁴ Dit blijkt uit een nieuwsitem van RTV Rijnmond. Bron: RTV Rijnmond. Wethouder pleit voor meer burgerwachten. Verkregen 7 april 2020 van <https://www.rijnmond.nl/nieuws/188461/Wethouder-pleit-voor-meer-burgerwachten>.

vervanging toe. Het team gebruikt deze jassen al sinds de start in 2011 en ze zijn onder andere niet meer waterdicht. Het initiatief kan met de beschikbare subsidie echter niet genoeg jassen vervangen. Daarnaast zou de coördinator de portofoons die het team gebruikte voor het doorgeven van meldingen graag repareren, omdat de huidige niet (goed) meer werken. Ook hiervoor is de subsidie niet toereikend.

De gesproken ambtenaar geeft aan dat in 2019 niet het gehele subsidiebedrag uit de regeling is benut, omdat niet alle preventieteams budget hadden aangevraagd. Burgerblauw Carnisse had daarom een hoger bedrag aan mogen vragen, geeft de ambtenaar aan. Dit heeft het team echter niet gedaan, zij waren er niet van op de hoogte dat dit mocht. Ook is de gemeente in de veronderstelling dat het team tevreden is met de hoogte van de subsidie. Dat is niet zo, het team vindt als gezegd dat zij geld tekort komt voor nieuwe jassen en portofoons.

immateriële ondersteuning

De gemeente heeft het team niet alleen financieel, maar ook op immateriële wijze ondersteund. Vorig jaar heeft zij buurtpreventieborden in de wijk aangebracht en eerder verzorgde zij EHBO-cursussen voor het team. De cursus is volgens de vrijwilligers van het team echter geen volwaardige cursus, omdat ze geen diploma ontvangen. Verder helpt directie Veilig de teams als gezegd om vrijwilligers te vinden. Zij doet dit middels wervingsmateriaal (flyers) en wervingsactiviteiten. Burgerblauw Carnisse heeft moeite om genoeg leden te vinden en heeft daarom ook meegedaan aan de gemeentelijke wervingsacties. Bij één van deze acties kon het team huis-aan-huis gratis tijdschakelaars uitdelen aan wijkbewoners en zichzelf daarbij voorstellen. Dit leverde echter geen vrijwilligers op. De coördinator denkt dat dit komt doordat veel buurtbewoners weinig of geen Nederlands spreken. Het team heeft ook meegedaan aan een actie waarbij gemeentebussen rond reden ter promotie van de preventieteams. Naar aanleiding van deze activiteit heeft één vrijwilliger zich aangemeld, maar deze is daarna ook weer snel gestopt vanwege gezondheidsredenen. De coördinator zou nu graag zien dat de gemeente het initiatief op de lijst plaatst van organisaties waar mensen met een uitkering een tegenprestatie kunnen leveren. De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat buurtpreventie al wordt ingezet bij het invullen van de tegenprestatie. De coördinator is hier klaarblijkelijk niet over geïnformeerd, stelt de rekenkamer vast.

Directie Veilig herkent dat het moeilijk is voor de teams om vrijwilligers te vinden en heeft recentelijk bij concern Communicatie aangegeven in de Stadskrant van de Havenloods¹⁷⁵ meer aandacht te willen voor het werven van buurtpreventieteamleden.¹⁷⁶ Deze krant en de wervingsberichten zijn echter alleen in het Nederlands beschikbaar, in lijn met gemeentebeleid. Zoals gezegd spreken veel buurtbewoners weinig of geen Nederlands. De rekenkamer betwijfelt dan ook in hoeverre de gemeente bewoners in deze wijk hiermee zal bereiken. Meer in het algemeen is het een probleem voor het schoonhouden van de wijk Carnisse dat de gemeente vooral in het Nederlands communiceert over zaken rondom het schoonhouden van de wijk, stelt ook de betrokken ambtenaar vast. Wijkbewoners die geen Nederlands spreken of lezen, kunnen bijvoorbeeld geen afspraak maken voor het

¹⁷⁵ De Havenloods is een lokale huis-aan-huiskrant met een aparte sectie (de Stadskrant) waarin de gemeente onder andere nieuwsberichten en oproepen plaatst.

¹⁷⁶ Interview ambtenaar.

ophalen van grofvuil. De gemeente werpt hiermee een obstakel op voor het bereiken van de door het preventieteam beoogde publieke waarde van een schone buurt.

overige contacten met gemeente

Voor buurtpreventieteams is de accounthouder Veilig van het gebied het vaste aanspreekpunt van de gemeente. De coördinator van Burgerblauw Carnisse geeft aan goede contacten met deze ambtenaar te hebben.¹⁷⁷ Wel is hij ontevreden over de actiebereidheid van de gemeente op het punt van drugs- en drankoverlast in het Zuiderpark. Er worden regelmatig drugsnaalden gevonden nabij een schoolplein dat in het park ligt en ook wordt er veel alcohol gedronken op plekken waar ook kinderen spelen. De coördinator heeft het aangekaart bij zijn accounthouder maar die kan dit niet oplossen, geeft hij aan.¹⁷⁸ De coördinator heeft in 2018 ook een brief aan de burgemeester gestuurd over het overlastprobleem en deed dit onlangs opnieuw.

De coördinator is nu drie jaar met de overlast bezig, maar dit is volgens hem nog niet door de gemeente opgepakt. Volgens de geïnterviewde ambtenaar is de gemeente terughoudend met het instellen van een alcoholverbod op die plek, omdat zij vreest dat de overlast zich dan zou verplaatsen naar elders in de wijk. Wel heeft de gemeente de bankjes bij de basisschool - waar vaak alcohol werd genuttigd door gebruikers van de nabijgelegen nachtopvang - laten verwijderen. Bij andere speelplekken in het park wordt echter nog steeds flink gedronken.

Doordat er in de drie jaar volgens de coördinator weinig is veranderd aan deze situatie, voelt hij zich niet serieus genomen. De verantwoordelijk wethouder heeft al eerder, in 2018, contact met hem gehad en zei toen toe er op terug te zullen komen. Dat is niet gebeurd. De coördinator heeft als gezegd recentelijk opnieuw een brief gestuurd naar de burgemeester gestuurd over deze problematiek. De wethouder heeft als reactie daarop toegezegd de problematiek te zullen gaan aanpakken. De rekenkamer constateert dat de gemeente over dit onderwerp de afgelopen jaren te weinig, en te weinig transparant terugkoppeling heeft gegeven aan de initiatiefnemer.

overige contacten

De coördinator heeft veel en goed contact met de drie buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in de wijk. Als een melding volgens de coördinator niet snel genoeg wordt opgepakt door de gemeente, neemt hij contact op met één van hen. Ook de contacten met de politie verlopen goed, al is het contact met de wijkagent minder dan het team zou wensen. Ze zien hem weinig, geeft het team aan.¹⁷⁹

4-4-4 publieke waarde

Het belangrijkste doel van het preventieteam, een schone wijk, is nog niet bereikt, zo stelt de rekenkamer in een wijkobservatie vast en zo oordelen ook veel buurtbewoners. Uit korte straatinterview met buurtbewoners door de rekenkamer blijkt namelijk dat de helft de wijk niet schoon vindt en dat slechts weinig bewoners het preventieteam kennen. Het is echter wel aannemelijk dat de wijk zonder de duizenden meldingen die het team jaarlijks doet minder schoon heel en veilig zou zijn. Het team creëert daarmee publieke waarde voor de wijk, al is niet duidelijk hoe groot deze precies is.

¹⁷⁷ Het betreft hier eigenlijk de accounthouder die tot een half jaar geleden de accounthouder Veilig in dit gebied was. Inmiddels is deze functie overgenomen door een opvolger.

¹⁷⁸ Interview ambtenaar.

¹⁷⁹ Interview vrijwilligers buurtpreventieteam. De rekenkamer heeft de wijkagent niet gesproken.

De gemeentelijke onkostenvergoeding en goede benaderbaarheid van de accounthouder veilig dragen bij aan de publiekewaardecreatie van het team. Het is bovendien aannemelijk dat de groep zou stoppen als de (door de gemeente betaalde) welzijnsorganisatie de wijkaccommodatie niet meer beschikbaar zou stellen en de gemeente geen onkostenvergoeding meer zou geven. Ook reageert de gemeente volgens de initiatiefnemers vaak adequaat op haar overlastmeldingen. De gemeente vermoedt zelf dat er in de wijk sinds de start van het team ook door andere bewoners meer meldingen worden gedaan en dat de sociale samenhang in de wijk is verbeterd. Of dat op wijkniveau zo is, kan de rekenkamer niet vaststellen, wel heeft de rekenkamer gezien dat er sociale samenhang tussen de teamleden bestaat. Ook dit is publieke waarde. De gemeente onderzoekt zelf niet wat de buurtpreventieteams opleveren waardoor de resultaten van Burgerblauw Carnisse niet goed kunnen worden vastgesteld. De rekenkamer oordeelt dat de gemeente daarmee weinig interesse toont in de waarde van de buurtpreventieteams voor de buurt en daarmee in de opbrengsten van haar eigen ondersteuningsprogramma.

De drank- en drugsoverlast in het Zuiderpark, waar de coördinator zich al lange tijd aandacht voor vraagt, is nog niet opgelost. De gemeente heeft slechts op een plek bankjes weggehaald. Het team wil door middel van haar looproutes bij dragen aan de publieke waarde van een schoon en veilig park, maar de gemeente levert van haar kant niet de daarvoor benodigde inzet en communiceert ook te weinig en te weinig transparant naar de initiatiefnemer waarom ze dit niet doet.

Om te beoordelen wat de publieke waarde van het preventieteam is, kijkt de rekenkamer als gezegd naar hoe betrokkenen (bewoners, initiatiefnemers, gemeente) de opbrengst ervan percipiëren. Om de meningen van de bewoners in kaart te brengen heeft de rekenkamer in februari 2020 een straatonderzoek gehouden. Zij heeft in de wijk zo'n vijftientwintig passanten aangesproken om te vragen of zij het buurtpreventieteam kenden. Achttien passanten verstonden de vraag (veel spraken weinig Nederlands of Engels) én gaven aan buurtbewoner te zijn. Daarvan kenden er slechts vijf het buurtpreventieteam. De rekenkamer stelt daarmee vast dat het team niet erg bekend is in de wijk, ondanks de buurtpreventieteambordjes die er hangen en de jassen met opdruk van de teamleden.

Aan de vijf buurtbewoners die het preventieteam wel kenden, heeft de rekenkamer gevraagd wat dit team volgens hen oplevert voor de wijk. Deze buurtbewoners gaven hier uiteenlopende antwoorden op, maar over het algemeen vinden zij dat het initiatief te weinig zoden aan de dijk zet. Eén bewoner is bijvoorbeeld van mening dat het team vooral discussieert over op welke manier afval op straat gemeld moet worden, in plaats van het afval zelf even op te ruimen.

De vrijwilligers van Burgerblauw Carnisse geven zelf aan wel positieve reacties te ontvangen van de buurtbewoners. De bewoners denken ook mee met het team, vindt het team: andere bewoners geven geconstateerde gebreken aangaande schoon heel en veilig aan hen door. Wel is er volgens de coördinator soms ook sprake van strategisch gedrag: sommige bewoners wachten bijvoorbeeld met het afval buiten zetten tot nadat de ronde is gelopen.

Het buurtpreventieteam heeft ook het gevoel dat de gemeente haar meldingen nu sneller oppakt dan voorheen. Spoedmeldingen worden vaak diezelfde avond nog

gerepareerd.¹⁸⁰ Het team heeft het gevoel dat de gemeente een melding serieuzer neemt wanneer deze van het buurtpreventieteam dan als deze van een individuele buurtbewoner komt. Van zijn kant vindt de gesproken ambtenaar dat het preventieteam problemen in de wijk zichtbaar maakt en bijdraagt aan de sociale samenhang in de buurt. Ook denkt de ambtenaar dat er door burens en kennissen van vrijwilligers meer meldingen worden gedaan en dat ook de teamleden zelf, ook buiten de looproutes, meer meldingen doen.¹⁸¹ Zowel de initiatiefnemers als de ambtenaar geven aan dat het initiatief dus wel publieke waarde heeft, maar of er ook daadwerkelijk meer meldingen worden gedaan en of de gemeente een melding door het preventieteam serieuzer neemt, is niet door de gemeente onderzocht.

Zowel de vrijwilligers als de bevroegde bewoners en de ambtenaar geven aan dat er van een schone wijk, het doel van het team en van de gemeente, echter (nog) geen sprake is. De rekenkamer keek tijdens de straatinterview ook rond en vond de wijk zelf minder schoon dan de gemiddelde Rotterdamse wijk. De helft van de bewoners die zijn gesproken tijdens het straatonderzoek van de rekenkamer, vindt dat de buurt niet schoon is, de andere helft vindt de wijk wel schoon. Eén van deze buurtbewoners geeft aan dat hij de buurt wel schoon vindt, maar dat hij niet weet in hoeverre dit door het buurtpreventieteam komt. De rekenkamer merkt op dat het voor buurtbewoners eigenlijk niet mogelijk is om in te schatten hoe de wijk er uit zou zien zonder de inzet van het buurtpreventieteam. Het team bestaat al lang en in de tussentijd is de wijk ook veranderd qua samenstelling. Het is voor bewoners dan ook moeilijk om vast te stellen wat de inzet van het team bijdraagt aan de wijk. De rekenkamer merkt op dat het team zoals gezegd jaarlijks duizenden meldingen maakt. Het is daarom wel aannemelijk dat de wijk zonder de inzet en zonder de meldingen minder schoon en veilig zou zijn. Een van de zaken waar het preventieteam al meerdere jaren mee bezig is, namelijk de overlast in het park van drugs- en drankgebruik, is in ieder geval nog niet opgelost. Hoewel de gemeente weliswaar een stap heeft gemaakt door de bankjes in het park te verwijderen, is het probleem met de drugsnaalden nog steeds actueel.¹⁸²

Aangaande de publieke waarde van buurtpreventieteams valt op dat de gemeente zelf niet bijhoudt hoeveel meldingen er bijvoorbeeld via de preventieteams binnenkomen of wat het effect is van de inzet van de teams op de leefbaarheid in de wijk.¹⁸³ Dat betekent meteen ook dat de buurtpreventieteams hierover geen terugkoppeling krijgen van de gemeente. Er wordt met andere woorden geen evaluatief onderzoek verricht naar wat de buurtpreventieteams opleveren.¹⁸⁴ De rekenkamer constateert dat de gemeente hiermee weinig interesse toont in de leefbaarheidsopbrengsten van de buurtpreventieteams die zij met haar regeling subsidieert en ondersteunt.

¹⁸⁰ Interview vrijwilligers buurtpreventieteam.

¹⁸¹ Interview ambtenaar.

¹⁸² Interview ambtenaar.

¹⁸³ Burgerblauw Carnisse deelt op eigen initiatief lijsten met wat zij tegenkomt in de wijk met de gemeente, maar van de andere teams is de gemeente minder goed op de hoogte. Bron: interview ambtenaar.

¹⁸⁴ Er is in Rotterdam wel onderzoek gedaan naar buurtpreventieapps. Uit dit onderzoek, uitgevoerd door Hogeschool Inholland, blijkt dat de buurtpreventieapps niet bijdragen aan een veiligere buurt en ook niet het gevoel van veiligheid of de leefbaarheid in de wijk vergroten. Wel zorgen zij voor een groter saamhorigheidsgevoel en bewoners weten beter wat er speelt in de wijk. Bron: RTV Rijnmond. Buurtpreventieapps maken de buurt niet veiliger. Verkregen op 1 april 2020 van <https://www.rijnmond.nl/nieuws/185964/Buurtpreventieapps-maken-de-buurt-niet-veiliger>.

4-5 Niet Graag een Lege Maag

4-5-1 achtergrond

Het initiatief Niet Graag een Lege Maag zet zich in voor basisschoolkinderen die geen lunchpakketje voor op school van hun ouders meekrijgen. De initiatiefnemer is in 2017 begonnen met het smeren van boterhammen voor deze groep, toen hij merkte dat veel kinderen op de basisschool van zijn zoon geen lunch aten. Hij leeft van een uitkering en ziet zijn project als 'vaste onbetaalde baan'.

De initiatiefnemer woont al meerdere decennia in Rotterdam-Zuid; eerst in de wijk Hillesluis en daarna in de wijk Bloemhof. In 2017 merkte hij dat er op de school van zijn zoon veel kinderen zonder lunch naar school gaan. Dit ging de initiatiefnemer aan het hart. Hij is daarom begonnen met het dagelijks smeren van boterhammen voor deze kinderen. Zijn project heet Niet Graag een Lege Maag. Inmiddels doet hij dit ook voor twee andere scholen in de buurt. De initiatiefnemer leeft vanwege gezondheidsproblemen van een uitkering. Hij ziet zijn project als 'vaste onbetaalde baan'.

4-5-2 uitvoering

De initiatiefnemer voorziet zo'n vijftig kinderen op drie basisscholen in Rotterdam-Zuid dagelijks van boterhammen, fruit en pakjes drinken. De initiatiefnemer smeert de boterhammen in een Huis van de Wijk. Hij besteedt gemiddeld dertig uur per week aan het project.

Sinds de zomer van 2019 heeft het initiatief de vorm van een eigen stichting, bestaande uit drie bestuursleden: de initiatiefnemer en twee andere vrijwilligers. Een vierde vrijwilliger helpt bij het smeren. De initiatiefnemer wierf in het begin donaties via Facebook, maar na de oprichting van de stichting en veel media-aandacht heeft de initiatiefnemer ook verschillende grotere donaties ontvangen, waardoor er nu een financiële buffer is.

Doel van het initiatief is dat kinderen in Rotterdam geen honger hebben op school. Volgens de initiatiefnemer zou de overheid dit probleem moeten oplossen, omdat honger leidt tot minder goede schoolprestaties. Bestaande overheidsprogramma's voorkomen echter niet dat een deel van de Rotterdamse basisschoolkinderen zonder lunch de schooldag moet doorkomen.

De initiatiefnemer benadert nieuwe scholen, omdat hij meer kinderen wil bereiken. Scholen zijn echter vaak huiverig, deelname zou de school een minder goede naam kunnen bezorgen.

De uitvoering van het initiatief Niet Graag een Lege Maag bestaat in de eerste plaats uit het leveren lunches aan drie scholen in de wijk Feijenoord, alle schooldagen van de week. De lunches die de initiatiefnemer hier dagelijks aflevert bestaan uit boterhammen, pakjes drinken en fruit. Hij smeert de boterhammen dagelijks 's ochtends vroeg en zet voor tien uur de boterhammen in trommels in de docentenkamers van de scholen. Ieder kind dat van thuis geen lunch meekrijgt, kan een briefje krijgen van zijn of haar docent. De docent deelt deze briefjes een half uur voor de lunch uit, op zo'n manier dat het niet zichtbaar is voor andere kinderen van de klas. Het kind levert dit briefje vervolgens in bij de conciërge, waarna het brood uit de koelkast kan pakken. De briefjes zijn ingevoerd nadat werd vastgesteld dat vaak ook kinderen die wel lunch van thuis kregen, de boterhammen aten.

Aanvankelijk smeerde de initiatiefnemer de boterhammen thuis. Sinds halverwege 2018 doet hij dat in een Huis van de Wijk in de wijk Bloemhof. Dit Huis van de Wijk

wordt beheerd en geëxploiteerd door een welzijnsaanbieder. De initiatiefnemer had daar tot oktober 2019 een eigen ruimte voor al zijn behoeften en opslag. Sinds oktober 2019 maakt hij gebruik van een zaal waar ook andere sociale welzijnsactiviteiten worden georganiseerd. Het is voor de initiatiefnemer niet ideaal dat de zaal tegelijkertijd ook voor andere activiteiten wordt gebruikt, omdat hij dan minder ruimte heeft om zijn werk te kunnen doen. Ook vanuit hygiënisch oogpunt is het niet wenselijk dat er veel mensen in de ruimte zijn, omdat de initiatiefnemer schoon moet kunnen werken. Het is echter beter dan thuis smeren.

betrokken vrijwilligers

Sinds de start in 2017 hebben drie mensen zich als vrijwilliger bij het project aangesloten. Met twee van hen heeft de initiatiefnemer in 2019 een stichting opgericht voor het initiatief. De initiatiefnemer vervult hierin de functie van voorzitter, de andere twee zijn secretaris en penningmeester. Het bestuur is onbezoldigd. De initiatiefnemer zou het ook onder geen beding anders willen: iedere euro moet worden besteed aan lunch voor kinderen. De twee vrijwilligers hebben naast dit initiatief nog een betaalde baan elders, één van hen is een gemeenteambtenaar, de ander is een zelfstandig adviseur die vooral voor gemeenten werkt. De derde vrijwilliger helpt de initiatiefnemer met het maken en bezorgen van de lunch. Dit is iemand die door de initiatiefnemer in het kader van zijn arbeidsre-integratietraject is begeleid.

De initiatiefnemer besteedt nu zo'n dertig uur per week aan het initiatief, maar wegens zijn gezondheidsklachten wil hij dit enigszins afbouwen. Hij verwacht wel dat de tijdsbesteding minder zal worden nu hij bepaalde taken, zoals de beantwoording van mails, heeft overgedragen aan de andere bestuursleden. De initiatiefnemer zou echter nog meer hulp kunnen gebruiken. Hij denkt daarbij aan vrijwilligers die in het kader van hun bijstandsuitkering een tegenprestatie moeten leveren.

donaties werven

Voor het project zijn niet alleen vrijwilligers, maar ook communicatie via (sociale) media belangrijk. De eerste drie maanden dat zijn initiatief bestond, betaalde de initiatiefnemer de lunchpakketten namelijk uit eigen zak, maar met alleen een bijstandsuitkering was dat moeilijk vol te houden. Hij heeft daarom donaties gevraagd via Facebook en er berichten over het initiatief op geplaatst om het bekendheid te geven. Vrienden en familie begonnen toen te doneren – niet alleen geld maar ook behoeften als beleg, brood en drinkpakjes. Na ongeveer anderhalf jaar startte de initiatiefnemer met het werven van donaties door middel van het sturen van een Tikkie.¹⁸⁵ Op deze manier konden mensen een financiële bijdrage leveren aan het initiatief. Dit leverde echter problemen op met zijn uitkering, omdat de gemeente deze donaties als inkomsten zag. De initiatiefnemer heeft dit uiteindelijk weten op te lossen door onder andere een stichting op te richten, zodat hij de donaties niet op persoonlijke titel ontvangt. Het oprichten van een stichting was ook beter, omdat bedrijven die wilden sponsoren zich nogal eens terugtrokken als ze merkten dat het een project van een particulier betrof. Na de oprichting van de stichting heeft zich een nieuwe, grote donateur verbonden aan het project. Deze heeft toegezegd het project de komende jaren te helpen met financiële en andere mogelijke ondersteuning. Ook kreeg de stichting in 2019 € 4.800 van het goededoelenfonds van een Nederlandse

¹⁸⁵ Tikkie is een betaallapp waarmee je een betaalverzoek naar één of meerdere personen kunt versturen.

bank. Afgelopen zomer verloor de stichting echter ook geld (zo'n € 700) aan een crowdfundingplatform dat failliet ging.

Er is inmiddels ook een eigen website, gekoppeld aan de Facebookpagina van het project. Ook in de lokale media is veel aandacht geschonken aan het initiatief. Het initiatief is bijvoorbeeld door Museum Rotterdam benoemd tot 'Echt Rotterdams Erfgoed'. De bestuursleden merken dat (mede door alle aandacht) veel organisaties zich melden om met het project samen te werken, zoals de kledingbank en de voedselbank. De bestuursleden zijn hier echter terughoudend in, omdat ze willen voorkomen dat hun focus te breed wordt. De gerichtheid op alleen lunch is volgens hen juist één van de succesfactoren van het initiatief. Inmiddels heeft het project een financiële buffer en kan daarmee heel 2020 op de huidige drie aangesloten scholen lunch leveren.

samenwerking en afspraken met scholen

Op dit moment verzorgt het initiatief als gezegd lunches voor drie scholen. Om meer kinderen te bereiken benadert de initiatiefnemer nieuwe scholen door op gesprek te gaan bij de directeur. Als deze akkoord gaat, komen ze er vaak samen wel uit hoe de samenwerking praktisch vorm te geven. De docenten weten immers welke kinderen geen lunch krijgen en zo is goed in te schatten om hoeveel kinderen het in totaal gaat.

De scholen hebben invloed op de samenstelling van de lunch. De school bepaalt welk beleg er wordt gebruikt (bijv. vegetarisch of halal). Eén school wilde bijvoorbeeld geen limonade-drinkpakjes meer vanwege de suiker. De initiatiefnemer was het hier in het begin niet mee eens – hij vindt dat de kinderen hetzelfde lunchpakket moeten kunnen krijgen als kinderen die wel lunch van thuis meekrijgen - maar is hier in meegegaan omdat het hem er uiteindelijk om gaat dat de kinderen lunchen.

Het blijkt in de praktijk lastig om nieuwe scholen zover te krijgen dat zij willen deelnemen. De initiatiefnemer ziet dit zelfs als de grootste uitdaging van het project. Scholen zijn huiverig om te laten zien dat niet alle kinderen lunch meekrijgen, zo stelt hij en zo bevestigt ook een de directeur van een deelnemende school die de rekenkamer sprak.¹⁸⁶ Ze zijn bang om als 'slechte school' of 'arme school' bekend te raken; één school was zelfs bijna gestopt vanwege de media-aandacht. Ook ouders die zelf wel lunch meegeven aan hun kinderen zijn niet altijd enthousiast, omdat het project zou kunnen uitstralen dat hun kinderen kennelijk op een "arme school" zitten, zegt de initiatiefnemer.¹⁸⁷ Hij verzekert de scholen daarom anonimiteit.

Om andere scholen te overtuigen heeft een voormalige docente van de zoon van de initiatiefnemer in een radioprogramma toegelicht waarom zij hier wél goed aan zouden doen. Deze docente heeft de initiatiefnemer ook direct met andere scholen in contact gebracht, waaronder een nieuwe school waar het project mogelijk vanaf begin 2020 lunch voor gaat maken.

doelen

Uiteindelijk wil de initiatiefnemer ervoor zorgen dat er geen kind in Rotterdam, en eigenlijk in heel Nederland, honger heeft op school. Dit wil de initiatiefnemer realiseren door kinderen te voorzien van een volwaardige en gezonde lunch. Op de

¹⁸⁶ Interview schooldirecteur.

¹⁸⁷ Interview initiatiefnemer.

kortere termijn (einde 2020) heeft de initiatiefnemer het doel om te groeien van drie scholen naar zes scholen.

De initiatiefnemer is overigens van mening dat eigenlijk de overheid het probleem van de kinderen zonder lunch moet oplossen, het liefst door kinderen op alle scholen te voorzien van een warme maaltijd tussen de middag. Betere voeding stelt leerlingen in staat om beter te presteren. Bestaande programma's van de gemeente (bijv. 'Lekker Fit') of Europese subsidieprogramma's waarborgen onvoldoende dat alle kinderen genoeg en gezond eten.

De initiatiefnemer hoopt verder andere mensen (zoals werklozen) te kunnen inspireren. Hij wil graag uitdragen dat iedereen een nuttige bijdrage aan de maatschappij kan leveren, ook als een betaalde baan, bijvoorbeeld wegens gezondheidsproblemen, niet mogelijk is.

4-5-3 gemeentelijke ondersteuning

De gemeente heeft het initiatief tot nu toe nauwelijks ondersteund. Zij ondersteunt alleen indirect, omdat de initiatiefnemer gebruik maakt van een door de gemeente gesubsidieerd Huis van de Wijk. De initiatiefnemer heeft wel contact met de gemeente gehad over directe ondersteuning in de vorm van subsidie, maar daarbij heeft hij tot nu toe alleen belemmeringen ervaren, zoals traagheid bij het behandeling en technisch ingewikkelde voorwaarden. Ook bij een praktisch obstakel voor zijn initiatief -geen geschikte parkeermogelijkheid voor zijn invalidenwagen- spant de gemeente zich niet actief in om dit te verhelpen. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente weinig interesse heeft getoond in het financieel of middels advisering ondersteunen van dit initiatief en zelfs een belemmering opwerpt voor de praktische uitvoering ervan. De gemeente gaat hier star met haar eigen regels om: de publieke waarde van een burgerinitiatief geeft volgens de gemeente klaarblijkelijk geen aanleiding om een regel anders toe te passen dan normaal.

subsidieaanvraag bestuurscommissie

Zoals beschreven heeft Niet Graag een Lege Maag tot nu toe gedraaid op geld van de initiatiefnemer en donaties van particulieren, bedrijven en stichtingen. Er is (nog) geen gemeentelijke subsidiëring geweest. De initiatiefnemer heeft wel halverwege 2019 een bewonersinitiatievenaanvraag gedaan bij de bestuurscommissie van het gebied, (i.c. een wijkraad, zie paragraaf 3-4-1 van dit rapport), voorzien van handtekeningen uit de wijk en een begroting. Zijn aanvraag is echter, voor zover hij weet, nooit ter sprake gekomen in de wijkraad. De aanvraag is inmiddels al bijna een jaar geleden ingediend. Deze traagheid heeft de initiatiefnemer verbaasd aangezien hij de leden van de wijkraad persoonlijk kent. De wijkraad komt namelijk regelmatig bijeen in het Huis van de Wijk waar de initiatiefnemer dagelijks het brood smeert. Onlangs heeft de penningmeester van Niet Graag een Lege Maag opnieuw bij de wijkraad geïnformeerd naar de stand van zaken over deze aanvraag en liet hierbij ook zijn ongenoegen blijken over de traagheid. Een wijkraadslid gaf toen aan dat degene die het project zou begeleiden minder actief is geweest vanwege privéomstandigheden. De rekenkamer stelt vast dat de wijkraad hier onzorgvuldig met het burgerinitiatief is omgesprongen, de behandeling van de aanvraag had immers aan een ander commissielid overgedragen kunnen worden.

Regeling armoede- en schuldenaankpak

In november 2019 werd het initiatief per mail benaderd door een gemeenteambtenaar van het cluster MO. Hij mailde de initiatiefnemer met de vraag of hij geïnteresseerd

was in het indienen van een subsidieaanvraag. Vanaf juni 2019 is er namelijk een nieuwe subsidieregeling gestart, gericht op initiatieven die schulden en armoede bestrijden. Daarvoor is jaarlijks € 5 ton gereserveerd.¹⁸⁸ Vanuit de bewonersinitiatievensubsidie en Couleur Locale is er reeds subsidie mogelijk voor dergelijke initiatieven, maar middels de nieuwe subsidieregeling is er meer budget voor. In een interview met de rekenkamer geeft de ambtenaar aan dat hem naar aanleiding van een stafvergadering van de betrokken wethouder was gevraagd om Niet Graag een Lege Maag te benaderen voor deze regeling, die nog weinig benut werd. In de mail voegde de ambtenaar een link naar de webpagina van de subsidieregeling bij. Desgevraagd geeft de ambtenaar niet meer van het initiatief te hebben gehoord en het initiatief verder ook niet te kennen. Hij weet alleen dat het initiatief lunch verzorgt op een specifieke locatie in de wijk Bloemhof. Na de proactieve eerste mail, heeft de gemeente zich dus niet verder verdiept in het initiatief en ook geen vervolgcacties ondernomen.

Niet Graag een Lege Maag vindt het opmerkelijk dat de gemeente zelf contact met hen heeft opgenomen. Bij de stichting is niet bekend wie of wat aanleiding heeft gegeven tot deze mail, maar de bestuursleden waarderen dat de gemeente met hen contact heeft gezocht. Het heeft echter enkele maanden geduurd voordat het initiatief de subsidieaanvraag heeft kunnen indienen. Zij liepen namelijk vast bij het aanvragen van een E-Herkenning ID,¹⁸⁹ die vereist is voor het aanvragen van deze gemeentelijke subsidie. De desbetreffende gemeenteambtenaar gaf de rekenkamer aan niet te weten dat dit een probleem voor hen was, maar hen hier ook niet verder mee te kunnen helpen, omdat het subsidieloket het aanspreekpunt is voor vragen over E-Herkenning. Het heeft uiteindelijk een aantal maanden geduurd voordat de E-Herkenning was geregeld. In mei 2020 heeft het initiatief de subsidieaanvraag ingediend, bij het schrijven van dit rapport liep de procedure nog. De rekenkamer vindt het opvallend dat Niet Graag een Lege Maag in het eerste instantie persoonlijk door de gemeente is uitgenodigd een regeling te gebruiken, maar niet informeert of het dit initiatief lukt om de technische vereisten van de regeling te vervullen.

contact met raadslid

Een raadslid heeft onlangs ook toezeggingen gedaan aan Niet Graag een Lege Maag, namelijk dat hij het initiatief in contact zou brengen met een aantal fractievoorzitters, maar dit heeft nog niet geleid tot financiële ondersteuning. De initiatiefnemer wil echter ook niet dat het project voor politieke doeleinden wordt gebruikt. De scholen kunnen last hebben van deze politieke aandacht. Anderzijds heeft de initiatiefnemers de gemeente wel nodig om het project groter te maken. Bij het verkennen van de (gemeentelijke) subsidiemogelijkheden let de penningmeester vooral op mogelijkheden waarbij het project onder de eigen voorwaarden kan blijven werken.

contact met NPRZ

Ook is het project in december 2019 via een gemeenteambtenaar van het cluster W&I in contact gekomen met een adviseur van NPRZ. In januari 2020 heeft het initiatief met deze adviseur gesproken over de mogelijkheden van het NPRZ om het project op Zuid verder uit te breiden. Dit gesprek verliep volgens het initiatief goed. Zij hebben sindsdien contact gehouden met NPRZ, maar dit heeft nog niet ergens toe geleid.

¹⁸⁸ Gemeente Rotterdam, 'Regeling armoede- en schuldenaangepak Rotterdam', 2019.

¹⁸⁹ Dit is DigiD voor bedrijven.

overige contacten gemeente

Naast contacten over subsidiemogelijkheden heeft de initiatiefnemer ook contact met de gemeente over praktische zaken. Hij heeft namelijk een parkeervergunning dicht bij zijn huis nodig voor de kleine elektrische invalidenwagen die hij gebruikt om de boodschappen te vervoeren. Vanwege zijn gezondheidsklachten kan hij geen gewone auto gebruiken en ook niet ver lopen. Het geld voor de wagen is opgehaald via een crowdfundingactie, opgezet door een lokaal radio- en tv-station. De gemeente zegt echter geen invalidenparkeerplaats te kunnen regelen, omdat het geen echte auto is. Een schooldirecteur heeft daarom tijdens een wijkavond in januari 2020 de burgemeester hiernaar gevraagd, erop vertrouwend dat deze een ambtenaar opdracht kan geven om toch mee te werken nu de aanvraag ambtelijk is vastgelopen. De burgemeester heeft nog geen toezegging gedaan, maar de directeur denkt dat het nu wel ambtelijk opgepakt zal gaan worden.¹⁹⁰ Bij de afronding van het onderzoek van de rekenkamer, in mei 2020, is de parkeerplaats echter nog niet geregeld. De rekenkamer merkt op dat de gemeente weinig inspanning pleegt om het initiatief passende ondersteuning te bieden. De gemeente gaat hier star met haar eigen regels om: de publieke waarde van een burgerinitiatief geeft volgens de gemeente klaarblijkelijk geen aanleiding om een regel anders toe te passen dan normaal.

4-5-4 publieke waarde

Met het initiatief worden nu ongeveer vijftig kinderen wekelijks voorzien van lunch. Het belang van het initiatief wordt ook door een geïnterviewde schooldirecteur van een van de deelnemende scholen onderschreven. Deze directeur zou zelf wel voor een andere insteek gekozen hebben met meer aandacht voor de verantwoordelijkheid van ouders - maar wil het project zeker niet kwijt. Het initiatief wil zelf graag groeien en meer scholen en kinderen bereiken. De rekenkamer stelt dan ook vast dat het initiatief voor de scholen en haar kinderen publieke waarde heeft. Het initiatief wordt bovendien door veel burgers en organisaties gezien als waardevol, zoals blijkt uit de vele donaties en positieve media-aandacht die het initiatief (gehad) heeft

Hoewel het initiatief dus goed functioneert en volgens verschillende actoren publieke waarde creëert, heeft de gemeente hier nauwelijks aan bijgedragen. Zij werpt zelfs een belemmering op voor de praktische uitvoering van het initiatief, omdat zij geen parkeerplaatsvergunning toestaat voor de middels crowdfunding betaalde invalidenwagen van Niet Graag een Lege Maag. Zoals in de vorige subparagraaf beschreven heeft de initiatiefnemer naast belemmeringen ook traagheid ervaren in zijn contacten met de gemeente. Hoewel de initiatiefnemer het tot nu toe heeft gered zonder financiële ondersteuning van de gemeente, is een gemeente bijdrage in de toekomst mogelijk wel noodzakelijk. De rekenkamer constateert dat de gemeente dan meer inspanning zal moeten gaan plegen en meer interesse zal moeten tonen in de behoeften van de initiatiefnemer, om de publieke waarde voor de scholen en de kinderen in Rotterdam-Zuid te waarborgen.

Zoals in paragraaf 4-5-2 al is benoemd, heeft het initiatief als doel dat geen kind in Rotterdam honger heeft op school. Nu ontvangen zo'n vijftig kinderen dagelijks een lunchpakket.¹⁹¹ Mogelijk komt hier als gezegd in 2020 een vierde school bij. Het project krijgt bovendien navolging buiten Rotterdam, geeft de initiatiefnemer aan: in België en elders in Nederland zijn er onder verwijzing naar Niet Graag een Lege Maag soortgelijke projecten begonnen. De publieke waarde van dit initiatief blijkt ook uit de donaties die het initiatief ontvangt van particulieren, bedrijven en stichtingen (zie

¹⁹⁰ Interview schooldirecteur.

¹⁹¹ De rekenkamer maakt dit op uit de jaarbegroting voor 2019, verkregen via de website van het initiatief.

paragraaf 4-5-2), de positieve media-aandacht en de benoeming tot 'Echt Rotterdams Erfgoed' door Museum Rotterdam. Dit alles bevestigt immers dat veel mensen dit project als waardevol zien.

De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek ook gesproken met de schooldirecteur van één van de scholen die deelnemen aan het project. Deze directeur onderschrijft het belang van het initiatief. Voldoende en gezond eten tijdens de schooldag draagt volgens de directeur bij aan de onderwijsprestaties van de leerlingen. Het betreft een school voor speciaal basisonderwijs, deze leerlingen hebben vaak ook extra begeleiding nodig hebben bij het dagelijks leven. Voldoende en gezonde voeding vormt een belangrijk onderwerp tijdens de lessen.

Als dit project er niet was geweest en de school zelf een soortgelijk initiatief zou zijn gestart, had de directeur echter voor een andere insteek gekozen. De directeur is namelijk van mening dat de verantwoordelijkheid voor het meegeven van lunch voornamelijk bij de ouders ligt. De directeur zou dan ook beginnen met het creëren van bewustwording bij de ouders, bijvoorbeeld tijdens huisbezoeken die door docenten worden gedaan en tijdens ouderochtenden.

De directeur denkt echter dat het lastig is om het probleem van geen of weinig ontbijt te tackelen, omdat dit niet alleen wordt veroorzaakt doordat ouders te weinig inkomen hebben, maar ook doordat veel ouders moeite hebben bij het dagelijks organiseren van het huishouden. Veel ouders ontvangen hulp en ondersteuning vanuit het wijkteam, maar te weinig ontbijt of het niet meegeven van een lunchpakket zal niet zo snel als probleem worden aangedragen bij de professionals.

Een laatste publieke waarde van het initiatief ligt op het vlak van participatie in de samenleving. Hoewel dit geen doel van de stichting is, wil de initiatiefnemer ook graag mensen (bijvoorbeeld werklozen) inspireren. Hij heeft de indruk dat hij inderdaad mensen inspireert. Dit blijkt volgens hem uit de vele mails die hij ontvangt. Ook heeft de initiatiefnemer een vrijwilliger waar hij eerder 'buddy' voor is geweest en die nu, mede hierdoor, positiever in het leven staat.¹⁹²

Zoals beschreven in de vorige subparagraaf functioneert het initiatief vooralsnog zonder gemeentelijke ondersteuning. De gemeente creëert in praktische zin zelfs een obstakel voor het initiatief, door geen parkeerplaatsvergunning af te geven voor de elektrische invalidenwagens die Niet Graag een Lege Maag uit donaties heeft bekostigd. Gemeentelijk handelen heeft dus niet bijgedragen aan de publiekewaardecreatie van Niet Graag een Lege Maag, en heeft zelfs voor een hindernis gezorgd. Hoewel het initiatief momenteel door sponsors en goede doelen over voldoende financiële middelen beschikt om in 2020 rond te komen, is een gemeentelijke subsidie in de toekomst mogelijk noodzakelijk om de publieke waarde van het initiatief voor de basisschoolkinderen in Rotterdam-Zuid te behouden. Hiertoe zal de gemeente zich dan wel meer moeten inspannen en meer interesse moeten tonen in het initiatief.

¹⁹² Interview initiatiefnemer.

4-6 Kampvuur Charlois

4-6-1 achtergrond

De initiatiefnemer is een sociaal-cultureel ondernemer, kunstenaar en docent uit Charlois. In 2018 werd zij uitgenodigd om een kunstwerk over haar wijk te maken voor kunstfestival Charlois Speciaal. Ze besloot daarop een tiendaags kampvuur voor en door de wijk te realiseren. Met deze kampvuurtiendaagse wilde zij de sociale samenhang en de binding met de wijk versterken, nieuwe economie en sociale innovatie stimuleren, talent uit de wijk en participatie bevorderen en de wijk levendiger maken.

achtergrond en initiatiefnemer

De initiatiefnemer heeft een carrière in de hulpverlening achter de rug. Zij werkte tien jaar als ambulante jongerenbegeleider, in de psychiatrie en in het opbouwwerk voor jongeren. Vervolgens stapte zij over naar de kunstsector en voerde verschillende sociaal-culturele projecten uit. Tegenwoordig verdient zij gedeeltelijk de kost als sociaal-cultureel ondernemer en is daarnaast werkzaam in het onderwijs. Ze heeft regelmatig een dagtaak aan het kampvuurinitiatief dat in deze paragraaf als casus is beschreven, soms besteedt zij hier wel twaalf uur per dag aan. De meeste tijd zit momenteel in planvorming en bestuur, het opstellen van begrotingen, dekkingsplannen en boekhouden. Toch levert het initiatief haar op persoonlijk vlak ook veel op. Het opzetten en uitbreiden van het initiatief is haar droom. Het geeft haar dan ook veel voldoening als het project goed verloopt. Bovendien leert ze er naar eigen zeggen ook veel van: “ik kan een essay schrijven over wat ik allemaal heb geleerd.”¹⁹³

idee

In 2018 werd de initiatiefnemer uitgenodigd om een kunstwerk over haar wijk te maken voor kunstfestival Charlois Speciaal. Ze besloot om met de wijk te bouwen aan een echt kampvuur. Volgens de initiatiefnemer is de heersende visie op het creëren van wijkbetrokkenheid en kwartiermaken dat er snel op vraag en aanbod gereageerd moet worden met een vooropgezet plan. Een kampvuur met een avondprogramma dat zich tijdens de uitvoering ontwikkelt, is in haar optiek juist een goede manier om de sociale cohesie in de buurt te vergroten. Al eeuwenlang verbindt een vuur namelijk mensen met elkaar. Een kampvuur kent geen subculturen, maar is van iedereen, stelt de initiatiefnemer. Groepen die naast elkaar leven worden door een kampvuur meer met elkaar verbonden en leren elkaar beter kennen. Zij vindt het dan ook jammer dat verhalen vertellen aan een vuur tegenwoordig niet vaak meer gebeurt. Met het kampvuurproject brengt zij haar droom van een tiendaags kampvuur voor en door de wijk tot leven.¹⁹⁴

doelstellingen

Met het kampvuur wil de initiatiefnemer een viertal doelstellingen bereiken:

6 Sterkere sociale binding en wijkidentiteit

Volgens de initiatiefnemer is rond het vuur zitten een andere ervaring dan een vluchtige ontmoeting op straat. Je bent namelijk samen bezig en bent samen eigenaar van een mooi project. Door het kampvuur realiseren de deelnemers zich weer dat ze samen de wijk vormen en zijn ze weer trots op hun wijk. Mensen komen fysiek samen en delen een cultuur. Ook komen er bij het kampvuur verhalen los over het leven in de wijk, vroeger en nu.

¹⁹³ Interview initiatiefnemer.

¹⁹⁴ Interview initiatiefnemer.

7 Stimuleren nieuwe economie en sociale innovatie

De initiatiefnemer wil dat het kampvuurproject de kracht van de wijk laat zien en leidt tot nieuwe samenwerkingen. Dit wordt bevorderd doordat de deelnemers samen hout sprokkelen in de wijk en eten en drinken delen. Het kampvuur nodigt volgens de initiatiefnemer dan ook uit tot creativiteit.

8 Talent uit de wijk en participatie stimuleren

Bij het kampvuur wordt 's avonds een programma van professionele optredens aangeboden, maar ook is er veel ruimte voor spontane optredens en bijdragen van wijkbewoners. Mensen worden uitgenodigd om te participeren, bijvoorbeeld door middel van een optreden, het bakken van een taart, een goed gesprek met een oudere buurvrouw of het bieden van hulp bij het plaatsen van hekken. De initiatiefnemer stelt dat eigenaarschap verbindt.

9 Levendigheid in de wijk

De initiatiefnemer streeft ernaar om door middel van het kampvuur meer levendigheid in de wijk te brengen. Het creëert volgens haar een tijdelijk centrum in wijken waar anders niet elke avond activiteiten zijn. Voor veel (oudere) mensen is dit een reden om het huis uit te komen, voor andere (jongere) mensen om eens in hun eigen wijk uit te gaan, om mensen uit te nodigen en het met de buurt gezellig te hebben.¹⁹⁵

4-6-2 uitvoering

In 2018 vond er een eerste pilot van het kampvuur plaats in Charlois, voorafgaand aan kunstfestival Charlois Speciaal. Daarna besloot de initiatiefnemer het kampvuur in Charlois te herhalen en ook een kampvuur in Overschie op te zetten. In 2019 richtte ze ook een eigen stichting op. Deze was vooral nodig om subsidies en fondsen te kunnen verwerven. Het huidige bestuur bestaat uit drie leden.

De uitvoering van de tiendaagse kampvuren kent een viertal vaste elementen: het voortraject, de sprokkelfase, het vuur van en voor de wijk en de programmering. Elk kampvuur wordt geproduceerd door een vast team van zeven personen, aangevuld met vrijwilligers en artiesten.

organisatiestructuur

Zoals gezegd vond het eerste kampvuur plaats in Charlois in 2018, voorafgaand aan het kunstfestival Charlois Speciaal. Dit kampvuur was een pilot en moest gerealiseerd worden met een minimaal budget. Daarna heeft de initiatiefnemer in 2019 ook kampvuren georganiseerd in het Scheepvaartkwartier, Overschie en opnieuw in Charlois. In 2019 heeft de initiatiefnemer ook een eigen stichting opgericht. Deze stichting was volgens haar nodig om subsidies en fondsen aan te kunnen vragen. Bovendien vond zij het belangrijk om advies van haar bestuursleden te krijgen om tot een door de buurt gedragen sociaal project te kunnen komen. Het huidige bestuur heeft drie leden.¹⁹⁶

uitvoeringsteam

Elk kampvuur wordt geproduceerd door een vast team, aangevuld met vrijwilligers en artiesten. Het team bestaat uit zeven personen (die deels betaald en deels vrijwillig hun bijdrage leveren): een hoofd infrastructuur die als vaste vrijwilliger contacten legt en hout sprokkelt, een schrijver die op zzp-basis (zelfstandige zonder personeel) helpt

¹⁹⁵ Interview initiatiefnemer; Kampvuur Rotterdam, 'aanvraagformulier bijdrage bewonersinitiatief Kampvuur Charlois', 2019.

¹⁹⁶ Interview initiatiefnemer.

om het verhaal (de formule) uit te leggen, een webdesigner, een huis-DJ en drie zogeheten vuurvrouwen die verantwoordelijk zijn voor het opstoken van het vuur.¹⁹⁷

Andere vrijwilligers sluiten zich tijdens de uitvoering aan. Een aantal vaste vrijwilligers meldden zich eerder uit zichzelf aan. Het gaat om drie autistische jongens die het kampvuur als dagbesteding beschouwen en inmiddels al drie jaar achter elkaar meedoen. Zij nemen vrij voor de kampvuren en plannen hun vakanties hier omheen. Ook cliënten van Pameijer kunnen helpen sprokkelen om uit hun sociaal isolement te komen en contacten te leggen.¹⁹⁸

werkwijze

Elk kampvuur dat wordt gemaakt, past bij de wijk, vertelt de initiatiefnemer. Hierdoor is elk vuur anders, net zoals elke wijk anders is. Het kampvuur licht volgens de initiatiefnemer daarom de identiteit van de wijk uit. Daarbij zijn er wel enkele elementen die altijd hetzelfde zijn:¹⁹⁹

- Voortraject
In deze fase wordt er gezocht naar lokale sleutelfiguren en wordt er in gesprek met lokale betrokkenen een wijkteam gevormd. Het is de bedoeling dat het wijkteam bestaat uit personen met verschillende lokale expertises (bijvoorbeeld vanuit welzijn, zorg, kunst, bewoners). Ook worden er e-mails verzonden naar onder meer scholen, sportverenigingen en scoutingverenigingen. Ook zoekt de initiatiefnemer samenwerking met andere burgerinitiatieven. Volgens de initiatiefnemer spelen de cultuurscouts een belangrijke rol. Cultuurscouts zijn professionals die vanuit een door de gemeente gefinancierde stichting initiatieven op het gebied van kunst en cultuur ondersteunen en begeleiden.²⁰⁰ In het geval van de kampvuren helpen zij in deze fase bij het leggen van contacten en verzamelen van hout. Tijdens een startdiner wordt vervolgens besproken wie er mee wil doen en wat de deelnemers zouden kunnen bijdragen.
- Sprokkelfase
In de sprokkelfase wordt er een sprokkelteam gevormd. Dit team deelt flyers uit en gaat met een bakfiets door de wijk om bewoners te vragen natuurlijk en onbewerkt hout te doneren. Op deze manier leert het team de buurtbewoners kennen. Zorginstellingen en basisscholen sprokkelen mee. Centraal in de wijk wordt een bundelplaats gecreëerd waar bewoners het hout verzamelen en verzagen. Op deze manier is het de bedoeling dat iedereen een bijdrage kan en wil leveren aan het kampvuur.
- Vuur van en voor de wijk
Met het gesprokkelde hout wordt vervolgens op de aangegeven avonden tien dagen lang tussen 19:30 – 23:00 uur een vuur gemaakt. Het projectteam zorgt voor de infrastructuur, de programmering en de zogeheten vuurmeesters. Op het terrein wordt niets gekocht of verkocht: het eten en drinken wordt door de deelnemers zelf meegenomen en met elkaar gedeeld.
- Programmering
Tijdens het kampvuur vinden er ook optredens plaats. Het projectteam

¹⁹⁷ Interview initiatiefnemer; Kampvuur Rotterdam. *Tess van Wijnen en team*. Verkregen op 1 mei 2020 van <https://www.kampvuurrotterdam.nl/over-kampvuur-rotterdam/tess-van-wijnen-en-team>.

¹⁹⁸ Interview initiatiefnemer.

¹⁹⁹ Kampvuur Rotterdam. *Kampvuur Rotterdam*. Verkregen op 1 mei 2020 van <https://www.kampvuurrotterdam.nl>.

²⁰⁰ Zie www.cultuurscouts.com

programmeert verhalenvertellers, dichters en muzikanten. Deze programmering wordt aangevuld met talent uit de wijk (zie doelstelling 3 in paragraaf 4-6-1).²⁰¹

4-6-3 gemeentelijke ondersteuning

De initiatiefnemer heeft sinds de start van haar initiatief van verschillende partijen ondersteuning ontvangen. Zo werkt zij onder meer samen met de politie, de wijkagent, de RET en de brandweer. Deze laatste partij hielp haar onder meer bij het opstellen van een veiligheidsprotocol. Veel contacten voor kampvuur Charlois 2019 verliepen via de door de gemeente gefinancierde cultuurscout en de gebiedsnetwerker. De cultuurscout ondersteunde haar ook bij het vinden van geschikte locaties, de werving van vrijwilligers, het sprokkelen en het opstellen van subsidieaanvragen voor onder meer de gemeentelijke subsidieregeling kunst en cultuur in de gebieden. De gebiedsnetwerker hielp de initiatiefnemer onder meer om haar aanvragen voor de gebiedscommissie Charlois en de wijkcomités van Tarwewijk en Pendrecht voor te bereiden. De gebiedsnetwerker van Overschie hielp haar met dergelijke zaken in Overschie.

In 2019 deed de initiatiefnemer ook een subsidieaanvraag bij Citylab010. Hoewel zij via dit programma uiteindelijk geen subsidie ontving, oordeelt zij wel positief over de manier waarop zij door de contactambtenaar werd begeleid. Wel vindt zij het jammer dat de burgerjury haar initiatief alleen vanaf papier heeft beoordeeld.

De rekenkamer constateert dat de initiatiefnemer over het algemeen op een constructieve wijze door de verschillende gemeentelijke partijen is ondersteund, maar oordeelt tegelijkertijd dat de gebiedscommissie Charlois belemmeringen voor de initiatiefnemer heeft opgeworpen. Een eerste belemmering bestaat uit het afwijzen van een deel van de subsidieaanvraag, waardoor de initiatiefnemer de financiering niet rond kreeg en haar initiatief moest inperken. Een tweede belemmering wordt gevormd door het feit dat de initiatiefnemer de behandeling van haar aanvraag in de vergadering van de gebiedscommissie Charlois als vervelend heeft ervaren. Deze behandeling was bijzonder langdurig en ging vooral over allerlei mogelijke kritiekpunten op het initiatief, waarvan sommige bovendien op dat moment al reeds ondervangen waren. De rekenkamer vindt daarnaast dat de initiatiefnemer tijdens deze vergadering door een deel van de commissieleden niet op een behoorlijke manier is bejegend, omdat zij in neerbuigende bewoordingen over het initiatief hebben gesproken. Door deze ervaring heeft de initiatiefnemer nu minder vertrouwen in de voortzetting van haar initiatief in Charlois.

Naast de belemmeringen vanuit de gebiedscommissie Charlois, stelt de rekenkamer vast dat er bij uitvoerende ambtenaren soms onvoldoende kennis aanwezig is over het initiatief en dat zij de initiatiefnemer niet altijd praktische ondersteuning bieden. Ook wordt er door verschillende gemeentelijke clusters vaak niet integraal gewerkt, met name als het gaat om samenwerking rondom de financiering van een initiatief en vergunningsaanvragen. Door een gebrek aan afstemming duren aanvraagprocedures vaak erg lang en worden zij (te) laat verstrekt. Ten slotte worden de gemeentelijke eisen voor het verkrijgen van een vergunning niet altijd op tijd gecommuniceerd.

De initiatiefnemer heeft sinds de start van haar initiatief contact gehad met verschillende gemeentelijke partijen. De gemeente ziet een kampvuur namelijk als een evenement, waardoor zij een evenementenvergunning nodig heeft. Dit betekent

²⁰¹ Interview initiatiefnemer; Kampvuur Rotterdam. Waarde voor de wijk. Verkregen op 1 mei 2020 van <https://www.kampvuurrotterdam.nl/over-kampvuur-rotterdam/waarde-voor-de-wijk>.

in de praktijk dat zij onder meer groen licht moet krijgen van de brandweer, politie en het openbaar vervoer, moet zorgen voor een bewonersbrief en een evenementenplattegrond met daarop de precieze afstanden van de vuurplaats tot de bomen en alleen droog en ongeverfd hout mag gebruiken op het vuur.²⁰² In deze paragraaf worden haar ervaringen met de voornaamste samenwerkingspartners en subsidieregelingen nader toegelicht.

cultuurscout

In de eerste fase verliep het contact met de gemeente voornamelijk via de toenmalige cultuurscout in Charlois die zij al kende via eerdere kunstprojecten. Zij won bij haar advies in over welke vergunningen er nodig waren om het initiatief op de starten en legde via hem onder meer contact met de brandweer. Er moest namelijk veel geregeld worden op het gebied van brandveiligheid.²⁰³

Volgens de initiatiefnemer spelen de cultuurscouts een belangrijke rol in het voortraject. Ze gaan mee met verschillende bakfietsrondes die worden georganiseerd om het gebied te leren kennen, helpen om contact te leggen met mogelijke samenwerkingspartners, helpen bij het werven van vrijwilligers, geven advies over geschikte locaties voor een kampvuur en denken mee over acts en verbindingen in de wijk. De cultuurscouts weten namelijk heel goed wat er speelt in een wijk, aldus de initiatiefnemer. Ook helpt de samenwerking met de cultuurscouts haar om de benodigde vergunningen te verkrijgen en gebiedscommissies te overtuigen of eventuele plooiën glad te strijken als bijvoorbeeld het contact met de gebiedscommissie niet goed verloopt. Ze omschrijft haar relatie met de cultuurscout dan ook als “een supersamenwerking”.²⁰⁴ De betrokken cultuurscout geeft naar de rekenkamer aan dat ze met de initiatiefnemer sparde over de aanpak, meelas met subsidieaanvragen en begrotingen en meedacht over de programmering en verbindingen in de wijk.²⁰⁵

brandweer

Volgens de initiatiefnemer is een goede samenwerking met de brandweer, politie en wijkagent een belangrijke voorwaarde voor het succesvol verlopen van haar initiatief. In de voorbereiding van het eerste vuur ontving de initiatiefnemer -na wat rondgebeld te hebben - een uitnodiging van de directie van de brandweer. Tijdens dit gesprek legde zij het doel van haar initiatief uit en kreeg zij informatie over het opstellen van een veiligheidsplan. Ze heeft de samenwerking met de brandweer als zeer prettig ervaren. De uitleg van de voorwaarden waaraan het initiatief moest voldoen (zoals de afstand van het vuur tot huizen en bomen) was helder en de brandweer dacht volgens de initiatiefnemer goed met haar mee en hielp haar bij het controleren van de veiligheidsplannen. In samenwerking met de brandweer stelde zij ook een protocol op. De initiatiefnemer stelt dat het mede aan het naleven van dit protocol te danken is dat zij geen klachten vanuit de buurt heeft ontvangen.²⁰⁶

RET

Het kampvuur in Charlois werd gehouden binnen de keerlus van de tram (hier komt

²⁰² NRC Handelsblad, ‘Hunkeren naar het kampvuur’, 28 september 2019.

²⁰³ Interview initiatiefnemer.

²⁰⁴ Interview initiatiefnemer; e-mail cultuurscout.

²⁰⁵ E-mail cultuurscout.

²⁰⁶ Interview initiatiefnemer.

elke tien minuten een tram). De Rotterdamse Elektrische Tram N.V. (RET) was hierover geïnformeerd, maar intern was dit niet doorgegeven aan de trambestuurders. De trambestuurders vonden het vuur volgens de initiatiefnemer echter zo leuk dat zij de reizigers vertelden dat zij met een houtblok gratis konden reizen naar het eindpunt van de keerlus. Dit vond de initiatiefnemer een erg mooie bijdrage aan het initiatief.²⁰⁷

Citylab010

In 2019 informeerde de stichting naar de subsidieaanvraagprocedure bij Citylab010. Via de contactambtenaar van Citylab010 werd ze vervolgens snel, prettig en persoonlijk naar een aanvraag begeleid. De contactambtenaar had volgens haar verstand van zaken en legde de procedure van Citylab010 op een adequate manier uit. De contactambtenaar vertelde haar ook dat ze via Citylab010 kon deelnemen aan verschillende cursussen, maar hier heeft zij vanwege tijdgebrek geen gebruik van gemaakt. De procedures rondom subsidieaanvragen zijn volgens de initiatiefnemer namelijk al erg tijdrovend.²⁰⁸

Het initiatief is vervolgens beoordeeld door de Stadsjury. In het juryrapport valt onder meer te lezen dat het initiatief volgens de burgerjury “de potentie heeft te leiden tot waardevolle interacties tussen mensen die zich rond een kampvuur verzamelen (...). Het initiatief stimuleert het samenkomen in de openbare buitenruimte. Bovendien wordt de uitvoering geprofessionaliseerd ten opzichte van voorgaande kampvuurinitiatieven. Het valt dus te verwachten dat dit project nog meer impact genereert”, aldus het juryrapport. Het initiatief heeft daarmee voldoende maatschappelijke relevantie en is op de punten ‘beleving’ en ‘aanbod’ ook innovatief. In het licht van verduurzaming en betere luchtkwaliteit had de jury echter twijfels. Ook was de jury er niet van overtuigd dat de wijze waarop het initiatief mensen samenbrengt vernieuwend is. Met een eindscore van 6 punten kwam het initiatief weliswaar in aanmerking voor subsidie, maar de score bleek uiteindelijk niet hoog genoeg om hier ook daadwerkelijk aanspraak op te maken.²⁰⁹

Na enige tijd werd de initiatiefnemer per e-mail op de hoogte gebracht van het feit dat haar initiatief geen subsidie zou ontvangen. De initiatiefnemer begrijpt het oordeel van de burgerjury, maar vindt het wel jammer dat haar initiatief primair beoordeeld is vanaf papier. De echte waarde van een kampvuur, kun je volgens haar alleen zien als je het zelf hebt ervaren. Nadien heeft de initiatiefneemster geen contact meer gehad met Citylab010.²¹⁰

regeling Kunst en cultuur in de gebieden

De initiatiefnemer vroeg ook subsidie aan bij de regeling Kunst en cultuur in de gebieden van het cluster MO.²¹¹ Deze regeling is bedoeld voor kleinschalige en lokale culturele activiteiten. Er geldt een subsidieplafond van € 125.000 en per aanvraag wordt er maximaal € 6.000 verleend.²¹² Voor één vuur ontving de initiatiefnemer

²⁰⁷ Interview initiatiefnemer.

²⁰⁸ Interview initiatiefnemer.

²⁰⁹ Gemeente Rotterdam, Stadsjury CityLab010, ‘Juryrapport Citylab010 2019’, 19 oktober 2019.

²¹⁰ Interview initiatiefneemster.

²¹¹ Gebiedscommissie Charlois, ‘ambtelijk advies bewonersinitiatief Charlois’, 2019.

²¹² Op 1 juli 2020 stopt deze subsidieregeling en start er een nieuwe manier van financieren van activiteiten. Bron: Gemeente Rotterdam. *Subsidie kunst en cultuur in de gebieden*. Verkregen op 21 april 2020 van: <https://www.rotterdam.nl/loket/subsidie-kunst-cultuur-gebieden>.

subsidie, maar omdat in juni 2019 de subsidiepot leeg was, kon ze hier voor volgende kampvuren geen aanspraak meer op maken.²¹³

gebiedscommissie Overschie

Om ook in Overschie een vuur mogelijk te maken, vroeg een bewoner van dit gebied in juni 2019 een bewonersinitiatievensubsidie van € 7.150 aan bij de gebiedscommissie Overschie. Deze subsidie werd toegekend.²¹⁴ Volgens de initiatiefnemer verliep de besluitvormingsprocedure goed. Voorafgaand aan de subsidieaanvraag vond er een gesprek plaats met de cultuurscout en de gebiedsnetwerker van dit gebied. De gebiedsnetwerker stelde vervolgens een adviesrapport op, waarna er een gesprek met twee leden van de gebiedscommissie volgde. De plannen en het rapport konden naar aanleiding van dit gesprek nog aangepast worden. Op basis van het adviesrapport werd vervolgens de beoordeling gedaan.²¹⁵ Gebiedscommissieleden waren vervolgens aanwezig bij het kampvuur en namen hier ook actief aan deel.²¹⁶

gebiedscommissie Charlois

In de zomer van 2019 diende de initiatiefnemer ook een aanvraag van € 7.150 in bij de gebiedscommissie Charlois voor de tweede editie van Kampvuur Charlois in oktober 2019. De gebiedsnetwerker stuurde de gebiedscommissieleden het advies dit bedrag toe te kennen, onder verwijzing naar onder meer het succes van het tiendaagse kampvuur in Charlois het jaar daarvoor, waar volgens de gebiedsnetwerker in totaal 1.000 bezoekers zijn geweest.²¹⁷

De commissie beoordeelde in september 2019 de aanvraag. Zij kende 30% van het gevraagde bedrag toe. Dit was het aangevraagde bedrag minus de arbeidskosten van de initiatiefnemer.²¹⁸ Door de gedeeltelijke afwijzing van de subsidieaanvraag door de gebiedscommissie Charlois kreeg de initiatiefnemer de financiering niet rond en moesten diverse activiteiten slechts drie weken van tevoren worden afgezegd. Ook werd de duur van het kampvuur noodgedwongen gehalveerd, zo geven de initiatiefnemer en de cultuurscout aan.²¹⁹ Om een deel van het gat op de te vullen, heeft de gebiedsnetwerker de initiatiefnemer ondersteund bij het indienen van twee bewonersinitiatieven bij de wijkcomités van Tarwewijk en Pendrecht. Deze werden toegekend.²²⁰

De rekenkamer heeft de audio-opname van de vergadering van de gebiedscommissie Charlois beluisterd. De behandeling van de aanvraag van de initiatiefnemer nam (iets) meer dan een uur in beslag. Uit de audio-opname komt onder meer naar voren dat verschillende leden hun waardering uitten voor het plan en het gehele aangevraagde bedrag wilden toekennen, waaronder een lid dat ook bij het kampvuur van 2018 aanwezig was geweest. Er kwam echter ook kritiek van sommige leden op de tijd, de

²¹³ Interview initiatiefneemster.

²¹⁴ Gebiedscommissie Overschie, 'ambtelijk advies Kampvuur Overschie', 2019.

²¹⁵ Interview initiatiefneemster.

²¹⁶ Interview initiatiefneemster.

²¹⁷ Gebiedscommissie Charlois, 'ambtelijk advies bewonersinitiatief Charlois, 2019.

²¹⁸ Gebiedscommissie Charlois, 'geluidsopname vergadering Gebiedscommissie Charlois', 2 september 2019; NRC Handelsblad, 'Hunkeren naar het kampvuur', 28 september 2019.

²¹⁹ Interview initiatiefneemster, e-mail cultuurscout.

²²⁰ Wijkcomité Pendrecht, 'advies bewonersinitiatief Kampvuur Charlois', september 2019; Wijkcomité Tarwewijk, 'advies bewonersinitiatief Kampvuur Charlois', september 2019.

plaats en mogelijke rookproductie van het vuur (overigens had de initiatiefnemer al een vergunning van de brandweer waarbij ook de rookproductie was onderzocht). Verschillende leden hadden ook opmerkingen bij het feit dat de aanvraag vergoeding voor arbeidskosten voor de initiatiefnemer bevatte. Een gebiedscommissielid vond het daarmee geen bewonersinitiatief, maar een commerciële activiteit. Andere leden stelden daar tegenover dat bewonersinitiatieven subsidie conform de beleidsregel wel degelijk gebruikt kan worden door sociaal ondernemers. Dit had de gebiedscommissie al vaker toegewezen, en zij had daarom immers ook een maximaal uurtarief voor sociaal ondernemers vastgesteld, waaraan deze initiatiefnemer zich ook hield. Deze leden vonden dat er misschien naar het oordeel van de commissie te veel uren begroot waren en stelden voor eventueel minder uren toe te kennen. Anderen vroegen zich af waarom het initiatief deze tweede editie geen verdienmodel had en opperden dat de initiatiefnemer de kampvuurtiendaagse commerciële moest insteken, bijvoorbeeld door de inzet van foodtrucks. Zij hadden er bezwaar tegen dat de gemeente middels de regeling bewonersinitiatieven en de regeling kunst en cultuur in de gebieden een groot deel van de kosten droeg en zochten naar manieren waarop het initiatief zichzelf kon bedruipen. Foodtrucks passen echter niet bij de filosofie van eenvoud en delen, aldus de initiatiefnemer.

Uiteindelijk besloot de commissie geen vergoeding voor de arbeid van de initiatiefnemer toe te wijzen en daarmee als gezegd 70% van het gevraagde bedrag niet te subsidiëren. Volgens de initiatiefnemer bezochten een aantal gebiedscommissieleden die tijdens de vergadering twijfelden over de toekenning, toch het kampvuur van 2019 en begrepen zij nadien wel de bedoeling van haar initiatief. Daarbij gaven die leden aan dat als zij nogmaals een aanvraag zou indienen, zij deze dan wel zouden steunen. Ze is echter niet zeker of ze opnieuw een aanvraag bij de gebiedscommissie zou willen doen, omdat ze de gebiedscommissievergadering in 2019 een vervelende ervaring vond, onder meer door de wijze waarop zij destijds is bejegend.²²¹

De rekenkamer heeft de gebiedsnetwerker die het positieve advies voor de gebiedscommissie Charlois schreef, gevraagd naar haar mening over de afwikkeling van de aanvraag. Zij was echter niet in de gelegenheid om de vragen van de rekenkamer te beantwoorden. De betrokken cultuurscout heeft desgevraagd wel gereflecteerd op de procedure. Zij geeft naar de rekenkamer aan dat er bij de gebiedscommissie weinig begrip voor, en verstand van culturele initiatieven en cultureel ondernemerschap was. Daardoor, vindt zij, moeten initiatiefnemers zich voor de gebiedscommissie bijna verantwoorden dat ze een aanvraag doen, terwijl voorbij wordt gegaan aan de waarde van het initiatief en de inzet van de initiatiefnemers voor hun wijk.²²²

De rekenkamer oordeelt dat de gebiedscommissie in deze casus een belemmering voor de initiatiefnemer heeft opgeworpen om haar initiatief uit te voeren. Deze belemmering bestaat uit het afwijzen van een deel van de subsidieaanvraag, maar werd ook gevormd door de langdurige behandeling van velerlei mogelijke kritiekpunten tijdens de gebiedscommissievergadering, waarvan bovendien sommige op dat moment al reeds ondervangen werden (door de brandweervergunning en het besluit over maximumtarieven voor sociaal ondernemers). Ook oordeelt de

²²¹ Interview initiatiefneemster.

²²² E-mail cultuurscout.

rekenkamer dat een deel van de leden op neerbuigende toon over het initiatief heeft gesproken en hiermee de initiatiefnemer niet op een behoorlijke manier heeft bejegend.²²³ Door deze emotionele horde heeft de initiatiefnemer nu immers minder vertrouwen dat zij in 2020 opnieuw haar initiatief in Charlois zal willen of kunnen voortzetten.

gemeenteraad

In juli 2019 werden er door de gemeenteraadsfractie van de Partij voor de Dieren schriftelijke vragen gesteld aan het college van Burgemeester en Wethouders over de gezondheids- en milieueffecten van het kampvuurinitiatief.²²⁴ De initiatiefnemer betreurt het dat ze niet is uitgenodigd voor de raadsbehandeling om een toelichting te geven op haar initiatief. Ze wilde namelijk graag vertellen dat het initiatief duurzaam werkt, namelijk door duurzaam hout te sprokkelen, vegetarisch eten te promoten en geen gebruik te maken van plastic, etc. Volgens de initiatiefnemer leveren verschillende raadsleden ook een bijdrage aan de kampvuren. Naar eigen zeggen, staat zij aan dezelfde kant als de Partij van de Dieren en zet zij zichzelf ook in voor de vermindering van de CO₂-uitstoot. Naar aanleiding van de raadsvragen heeft ze telefonisch contact opgenomen met de Partij voor de Dieren om over haar initiatief te praten. Volgens haar reageerde het raadslid dat zij sprak heel mild en zijn verschillende leden vervolgens bij het kampvuur komen kijken.²²⁵

belemmeringen

Hoewel de initiatiefnemer het contact met de cultuurscout, uitvoerende ambtenaren en de gebiedscommissie Overschie over het algemeen als “motiverend en ondersteunend” heeft ervaren, waren er ook enkele belemmeringen (naast de hierboven beschreven belemmering). Deze worden hieronder toegelicht.

praktische ondersteuning van en kennis bij uitvoerende ambtenaren

Volgens de initiatiefnemer zijn ambtenaren van Stadsbeheer door een gebrekkige interne communicatie niet altijd op de hoogte van de verstrekte vergunningen. Hierdoor komen handhavers soms ter plekke controleren, omdat zij denken dat het kampvuur niet toegestaan is.²²⁶ Ook voelde de initiatiefnemer zich wel eens van het kastje naar de muur gestuurd bij de praktische ondersteuning van haar initiatief. Als voorbeeld noemt zij dat ze zand nodig had om het vuur eventueel te kunnen blussen. Ze belde hiervoor naar de gemeente, maar na drie dagen bellen, was het haar nog niet gelukt om iets te regelen. Uiteindelijk is ze zelf naar de haven gereden om zand te scheppen.²²⁷

procedures en afstemming binnen gemeente

De initiatiefnemer geeft aan dat het aanvragen van vergunningen over het algemeen soepel verloopt, omdat zij inmiddels weet wat zij hiervoor nodig heeft. De aanvraagprocedure zelf duurt echter vaak erg lang, omdat deze langs verschillende gemeentelijke loketten loopt. Bovendien is de termijn tussen de vergunningverlening

²²³ De rekenkamer heeft hiervoor de geluidsopname van de behandeling in de Gebiedscommissie beluisterd. Bron: Gebiedscommissie Charlois, 'geluidsopname vergadering Gebiedscommissie Charlois', 2 september 2019.

²²⁴ Partij voor de Dieren Rotterdam, 'schriftelijke vragen aan het college van burgemeester en wethouders betreffende georganiseerde hinder door houtrook – vervolgvragen op 19bb12316', 23 juli 2019.

²²⁵ Interview initiatiefneemster.

²²⁶ Interview initiatiefneemster.

²²⁷ Interview initiatiefneemster.

en het moment waarop het evenement plaatsvindt vaak erg kort. Het is zelfs voorgekomen dat de vergunning pas na afloop van het evenement werd verstrekt. Doordat er doorgaans al lang van tevoren in het evenementen is geïnvesteerd en deze is geprogrammeerd, zorgt dit voor veel onzekerheid.²²⁸ Ook de betrokken cultuurscout geeft in een interview met de rekenkamer aan dat de afstemming tussen de verschillende onderdelen van de gemeente beter kan, en dat de cultuurscout dan vaak als verbinder moet optreden. Het ging dan bijvoorbeeld om de afstemming tussen de afdeling Cultuur en de andere afdelingen van cluster MO, of om de afstemming tussen de afdeling Cultuur en de directie veilig of het cluster Stadsontwikkeling. De cultuurscout geeft aan dat ze weinig projecten heeft meegemaakt waar integraal werd gewerkt. Bij culturele projecten wordt er door de gemeenteafdelingen bovendien veelal alleen naar de afdeling Cultuur gekeken voor subsidie, geeft ze aan. Samenwerking om de financiën rond te krijgen, was vaak nog lastiger dan inhoudelijke samenwerking.²²⁹

kaders en voorwaarden

Naast het (te) laat verstrekken van vergunningen, meent de initiatiefnemer dat de gemeentelijke eisen voor het ontvangen van een vergunning niet altijd op tijd worden gecommuniceerd. Zo kreeg zij in Overschie pas één dag voor het kampvuur te horen dat zij een week daarvoor een bewonersbrief had moeten verspreiden met een telefoonnummer van haar stichting. Aan deze eis kon toen echter niet meer worden voldaan. Uiteindelijk heeft zij dit opgelost door bij de bewoners visitekaartjes af te geven. De initiatiefnemer geeft aan dat ze dit soort problemen oplost door steun en advies te vragen aan de gebiedsnetwerker.²³⁰

4-6-4 publieke waarde

De initiatiefnemer stelt dat het initiatief een viertal publieke waarden realiseert, namelijk het versterken van de sociale samenhang en de binding met de wijk, het stimuleren van een nieuwe economie en sociale innovatie, het bevorderen van participatie en talent uit de wijk en het levendiger maken van de wijk. Op basis van het projectverslag van de stichting, het ambtelijk advies aan de Gebiedscommissie Charlois uit 2019 en de ervaringen van de betrokken cultuurscout oordeelt de rekenkamer dat het hier inderdaad in is geslaagd. Het bereik van deze publieke waarde is relatief groot, oordeelt de rekenkamer. Volgens de initiatiefnemer en de gebiedsnetwerker trokken de tiendaagse kampvuren in Charlois en Overschie namelijk zo'n 1.000 bezoekers. De rekenkamer constateert verder dat deze publieke waarden mede zijn gerealiseerd dankzij gemeentelijk handelen, namelijk de subsidie vanuit de regeling kunst en cultuur in de wijk en de bewonersinitiatieven subsidie, maar ook de ondersteuning van de gebiedsnetwerkers en de door de gemeente gefinancierde cultuurscout. De rekenkamer acht het echter ook aannemelijk dat het initiatief door het handelen van de gebiedscommissie Charlois in 2019 niet volledig tot bloei is gekomen. Het kampvuurproject had door de gedeeltelijke afwijzing van de gebiedscommissie minder geld dan begroot en is daarom met de helft ingekort en trok minder bezoekers dan de voorgaande editie.

De initiatiefnemer wil met haar initiatief als gezegd een viertal publieke waarden te realiseren: het versterken van de sociale samenhang en de binding met de wijk, het stimuleren van de lokale economie en sociale innovatie, het bevorderen van participatie en talent uit de wijk en het levendiger maken van de wijk.

²²⁸ Interview initiatiefneemster.

²²⁹ E-mail cultuurscout.

²³⁰ Interview initiatiefneemster.

Wat betreft de gerealiseerde sociale samenhang vertelt de initiatiefnemer dat ze een community van vrijwilligers heeft opgebouwd, bestaande uit een aantal vaste vrijwilligers, waaronder drie autistische jongeren die het kampvuur als dagbesteding beschouwen. Ook cliënten van Pameijer helpen sprokkelen. Tijdens het kampvuur zelf ontstonden er volgens de initiatiefnemer contacten in de wijk tussen buurtbewoners die elkaar niet kenden. De betrokken cultuurscout stelt dat het vuur mensen door alle lagen van de samenleving heen heeft samengebracht.

Met betrekking tot het stimuleren van de economie geeft de initiatiefnemer aan dat veel bewoners hout brachten bij de kampvuren en er steeds werd gedeeld via de deeltafels, met name zelf meegebracht voedsel maar ook kleding en gebruiksvoorwerpen.

Participatie en talent uit de wijk werden bevorderd doordat bewoners meehielpen aan het voorbereiden van het vuur (bijvoorbeeld door hout te zagen en in de vorm van een ad hoc eetcafé door en voor buurtbewoners dat bij een van de vuren ontstond), maar ook door spontane optredens. Bezoekers hebben aan het vuur onder meer spontaan verhalen verteld, een lied gezongen en een dansvoorstelling gegeven.

Qua levendigheid laten de programma's van de kampvuren laten zien dat er elke avond een voordrachtskunstenaar, muzikant of dansact geprogrammeerd was, naast de mogelijkheid voor bezoekers om spontaan op te treden. De betrokken cultuurscout geeft aan dat het kampvuur in Charlois kunst- en cultuuraanbod heeft gebracht bij bewoners die anders niet (vaak) naar culturele activiteiten gaan.²³¹ De initiatiefnemer geeft in het verslag over 2019 en in gesprek met de rekenkamer veel voorbeelden van bezoekers die haar bedankten voor de mooie en leuke avond(en).²³²

In het projectplan 2020 heeft de initiatiefnemer veel korte schetsen van de ervaringen van individuele bezoekers opgenomen die illustreren dat het kampvuur bijdraagt aan publieke waardecreatie op de hierboven genoemde gebieden.²³³ Ook in het ambtelijk advies aan de gebiedscommissie Charlois uit 2019 staat dat de editie van 2018 door de wijk als positief is ervaren, dat veel bewoners en organisaties uitkijken naar een volgende editie en dat het bijdraagt aan de sociale cohesie in (Oud) Charlois.²³⁴ Zoals beschreven in paragraaf 4-6-3 oordeelde de Stadsjury van Citylab010 in 2019 eveneens positief over de potentie van het initiatief om mensen samen te brengen.

Het bereik van de publieke waarde van het kampvuur is niet precies per doel te geven. De rekenkamer is niet aanwezig geweest bij het kampvuur. Er zijn wel schattingen van bezoekersaantallen. In 2018 trok kampvuur Charlois namelijk zo'n 1.000 bezoekers, zo vermeldt het ambtelijk advies aan de gebiedscommissie bij de aanvraag voor 2019.²³⁵ Het tiendaagse kampvuur in Overschie in 2019 werd in totaal door zo'n 900 mensen bezocht, vermeldt de organisatie.²³⁶ Bij het kampvuur Charlois in 2019 zijn ongeveer

²³¹ E-mail cultuurscout.

²³² Interview initiatiefneemster.

²³³ Stichting de Kampvuurvrouw, 'Projectplan Kampvuur Rotterdam 2020, Stichting De Kampvuurvrouw', 2020.

²³⁴ Gebiedscommissie Charlois, 'ambtelijk advies bewonersinitiatief Charlois, augustus 2019.

²³⁵ Gebiedscommissie Charlois, 'ambtelijk advies bewonersinitiatief Charlois', augustus 2019.

²³⁶ Interview initiatiefneemster; Stichting de Kampvuurvrouw, 'Terugblik Kampvuur Overschie en Kampvuur Charlois', 2020.

440 bezoekers geweest. Het betreft hier geen unieke personen, want het verslag over de vuren van 2019 beschrijft dat sommige mensen vaker terug kwamen.²³⁷

Het is aannemelijk dat het initiatief in Charlois in 2019 minder bezoekers had dan bij de voorgaande editie omdat het toen ook minder lang duurde dan in 2018. Dit ligt deels aan het handelen van de gebiedscommissie Charlois. Omdat de gebiedscommissie Charlois minder subsidie toewees dan was aangevraagd en er op korte termijn geen nieuwe fondsen zijn gevonden die het gat helemaal konden dichten, heeft de organisatie het aantal kampvuurdagen namelijk teruggebracht van tien naar vijf.



²³⁷ Stichting de Kampvuurvrouw, 'Terugblik Kampvuur Overschie en Kampvuur Charlois', 2020.

5 initiatieven in fysiek domein

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk staan de door de rekenkamer onderzochte initiatieven in het fysieke domein centraal. Deze groep bevat twee initiatieven die tot doel hebben de groene buitenruimte te verbeteren, waarbij een van de twee ook een groot sociaal doel heeft. De andere drie initiatieven houden zich bezig met de gebouwde stad: een initiatief wil nieuw vastgoed realiseren met een maatschappelijk doel, twee andere willen de technische staat van de huizen in hun wijk beschermen. Vanwege hun werkterrein hebben de initiatieven vooral te maken met de twee gemeentelijke clusters die gaan over de ruimte van de stad: Stadsbeheer en Stadsontwikkeling.

Net als in hoofdstuk 4 komt per initiatief steeds eerst de achtergrond en wijze van uitvoering aan de orde, gevolgd door de ondersteuning en publieke waarde van het initiatief. De twee initiatieven die gaan over bescherming van de technische staat van de woningen zijn daarbij samengenomen.

Aan de hand van deze beschrijvingen beantwoordt de rekenkamer opnieuw deelvraag 2 tot en met 5 van dit onderzoek, nu voor de casussen in het fysieke domein.

5-2 Creatief Beheer Feijenoord

5-2-1 achtergrond

De initiatiefnemer is opgeleid tot arts, maar besloot uit onvrede met de manier waarop de huidige gezondheidszorg is geregeld conceptueel kunstenaar te worden en activiteiten te ontplooiën in achterstandswijken. Door deze werkzaamheden kwam hij op het idee een adviesbureau voor “wijkontwikkeling en beheer van de buitenruimte” te starten dat Creatief Beheer heet.

Met deze sociale onderneming zet de initiatiefnemer zich in voor vergroening van woonwijken. Het uitgangspunt van Creatief Beheer is om het onderhoud van de wijk te benutten als kans om de gezondheid te verbeteren. In de aanpak worden de verantwoordelijkheden van het onderhoud en beheer van de groene buitenruimte gedelegeerd aan vrijwilligers onder leiding van een daartoe opgeleide tuinman/-vrouw. Deze methode wordt door de initiatiefnemer ‘stadsgeneeskunde’ genoemd en heeft enerzijds als doel een groene, schone en veilige omgeving te realiseren waar de wijk beter van wordt en anderzijds om de gezondheid en het welzijn van de vrijwilligers te bevorderen.

De initiatiefnemer die in deze onderzoekscasus centraal staat werd oorspronkelijk opgeleid tot arts. Hij kon zich echter niet vinden in hoe de huidige gezondheidszorg is geregeld. Volgens hem worden patiënten te snel gemedicaliseerd en staat individuele verantwoordelijkheid in de huidige geneeskunde te veel centraal. Hij besloot daarom conceptueel kunstenaar te worden en organiseerde daarnaast verschillende festivals

en evenementen in achterstandswijken. Hierdoor begon hij de waarde van “opruimwerk” te zien. Zijn activiteiten verschoven vervolgens steeds meer richting het sociaal maatschappelijk ondernemen. In 2002 startte hij een adviesbureau voor “wijkontwikkeling en beheer van de buitenruimte.”²³⁸ In de afgelopen vijftien jaar ontwikkelde hij met zijn adviesbureau een kleine dertig (veelal tijdelijke) projecten met buurtbewoners in de buitenruimte en adviseerde hij de gemeente en bedrijven hoe zij de buitenruimte groener, gezonder en gezelliger kunnen maken. Hiermee verdient hij een inkomen dat gemiddeld onder modaal is. Het inkomen vindt hij echter van ondergeschikt belang. Hij wil namelijk “de wereld veranderen” en hecht veel waarde aan de vrijheid die hij in zijn werk en werktijden ervaart. Bovendien leert hij zelf ook veel van de trajecten.²³⁹

5-2-2 uitvoering

Vanuit zijn bureau heeft de initiatiefnemer sinds 2002 verschillende projecten voor groenaanleg en -beheer met vrijwilligers opgezet. Hij begon tien jaar geleden in het gebied Feijenoord, omdat hier destijds onder meer vanuit de deelgemeente geld beschikbaar was voor vergroening. Na opheffing van de deelgemeenten in 2014 viel deze financiering deels weg en de tijdelijkheid van de overgebleven financiering van de projecten maakte de bedrijfsvoering zeer lastig. Eind 2017 diende hij op advies van een aantal gemeenteambtenaren in het kader van Right to Challenge de challenge in om het dagelijks groenonderhoud van verschillende gebieden in de wijk Feijenoord van de gemeente over te nemen. Vakambtenaren hielpen hem vervolgens om het plan uit te werken en eind 2018 werd de challenge toegekend, waarna het project begin 2019 van start ging.

ontwikkeling methodiek

De initiatiefnemer heeft in verschillende Rotterdamse achterstandswijken een aanpak ontwikkeld die hij gaandeweg ‘stadsgeneeskunde’ heeft genoemd. Deze aanpak is gebaseerd op het idee om het onderhoud van de wijk aan te grijpen als kans om de gezondheid te verbeteren. Het uitgangspunt hierbij is dat de verantwoordelijkheden voor het onderhoud en beheer van de groene buitenruimte worden gedelegeerd aan vrijwilligers die onder leiding van een daartoe opgeleide tuinman in hun wijk aan de slag gaan. De opbrengst is tweeledig: door samen buiten op te ruimen en te tuinieren verbeteren de gezondheid en het welzijn van de vrijwilligers en profiteren de buurtgenoten die geen vrijwilliger zijn van een schone, groene en veiligere buitenruimte. Momenteel zijn er in het project op Feijenoord, dat de casus vormt voor dit rapport, zo’n vijftien vrijwilligers actief. Op andere plekken in de stad heeft de initiatiefnemer op dit moment soortgelijke initiatieven in uitvoering. De vrijwilligers ontvangen een kleine vergoeding voor hun werkzaamheden.²⁴⁰

stadsgeneeskunde op Zuid

De initiatiefnemer heeft, als gezegd, sinds 2002 verschillende trajecten ontwikkeld in Rotterdam. Op advies van een gemeenteambtenaar maakte hij zo’n tien jaar geleden vanuit Rotterdam Noord de stap naar het gebied Feijenoord, omdat hier destijds geld beschikbaar was voor vergroening. Een van de opgaven in 2011 was de vergroening van het Oleanderplein in de wijk Bloemhof. Ook ging hij aan de slag in andere wijken op Zuid. Tot 2014 liep het initiatief goed. Door de financiële crisis lag de bouw

²³⁸ Initiatiefnemer startte het bureau samen met een andere sociaal ondernemer.

²³⁹ Interview initiatiefnemer; Dokter Biemans. Creatief Beheer. Verkregen op 16 juni 2020 van <https://www.dokterbiemans.nl/o-v-e-r-o-n-s-a-b-o-u-t-u-s>.

²⁴⁰ Interview initiatiefnemer; Dokter Biemans. Stadsgeneeskunde. Verkregen op 16 juni van <https://www.dokterbiemans.nl/stadsgeneeskunde>.

namelijk op heel veel plekken stil, waardoor er letterlijk ruimte ontstond voor de initiatiefnemer om braakliggende terreinen te vergroenen. Bovendien was er geld beschikbaar vanuit de deelgemeente.

Na opheffing van de deelgemeentes in 2014 kwam dit budget te vervallen. Omdat het initiatief noodgedwongen gebruik maakte van veelal tijdelijke terreinen en van steeds tijdelijke budgetten, waren alle projecten tijdelijk van aard en moesten zij stoppen, ook als het project een succes was. De tijdelijkheid van financiering kwam ook doordat de gemeente de projecten steeds een pilotstatus gaf. Volgens de initiatiefnemer is er sprake van een “pilotparadox”: zolang een initiatief een pilot is, is het relatief gemakkelijk om voor de eerste periode genoeg budget te krijgen, maar vervolgens komt de aanpak nooit in het reguliere beleidsinstrumentarium. Het was immers een pilot. Er bestaat geen overgangstraject van pilot naar regulier instrument. Het probleem is namelijk dat de gemeentelijke structurele financieringsstroom helemaal is dichtgetimmerd.²⁴¹

Right to Challenge

Door de financieel onzekere omstandigheden waarin de projecten verkeerden, overwoog de initiatiefnemer in 2017 met zijn sociale onderneming te stoppen. Juist op dat moment vroegen enkele gemeenteambtenaren hem echter om de gemeente uit te dagen via een Right to Challenge (RtC). De initiatiefnemer had hier vanwege het meer permanente karakter van de financiering zeker interesse in. Hij ging de challenge aan om met zijn sociale onderneming op verschillende plekken in het gebied Feijenoord het dagelijks onderhoud over te nemen van de gemeente voor het bedrag dat de gemeente er tot die tijd zelf aan uitgaf.

Omdat een van de voorwaarden van RtC is dat er voldoende draagvlak in de wijk is voor het initiatief, startte hij in het najaar van 2017 de online petitie ‘breng stadsgeneeskunde in praktijk’. Hiermee verwierf hij 133 handtekeningen. Een van de ambtenaren regelde vervolgens in december 2017 een gesprek met de betrokken vakambtenaren. Tijdens de daaropvolgende overleggen met de betrokken portefeuillehouders van Stadsbeheer schoon, Stadsbeheer groen en een gebiedsambtenaar werd het plan verder verbeterd.²⁴² Het uiteindelijke plan werd begin oktober 2018 gepresenteerd aan het Platform RtC. In het Platform RtC zijn een vertegenwoordiger van Inkoop en afdelingshoofden van de clusters Stadsbeheer, Stadsontwikkeling, Maatschappelijke ontwikkeling, Werk en Inkomen en directie Veilig verenigd. Het platform wordt voorgezeten door een directeur van het cluster SO.²⁴³ Het platform gaf eind oktober 2018 een positief advies aan de vakinhoudelijke wethouders. In november 2018 werd de challenge toegekend en in januari 2019 ging deze officieel van start. De weg van de presentatie door de initiatiefnemer aan de gemeente tot de toekenning van de challenge heeft dus ongeveer een jaar geduurd. Dit is volgens de betrokken ambtenaar gebruikelijk. Deze tijd is namelijk nodig om vertrouwen in elkaar te krijgen en eventuele weerstand weg te nemen.²⁴⁴ Uit een evaluatie van RtC in 2019 blijkt echter dat initiatiefnemers de procedure van RtC in veel gevallen als lang ervaren als het gaat over ideeën waar de gemeente en initiatiefnemers graag mee verder gaan en waarover iedereen al akkoord is. In de

²⁴¹ Interview initiatiefnemer.

²⁴² Interview initiatiefnemer; interview met ambtenaar.

²⁴³ Ambtelijk wederhoor.

²⁴⁴ Interview initiatiefnemer; interview met ambtenaar.

komende periode wordt de procedure daarom verder gestroomlijnd, geeft de gemeente aan. Een mogelijkheid daarbij zou zijn om de procedure aan te passen aan de complexiteit van de betreffende challenge.²⁴⁵

5-2-3 gemeentelijke ondersteuning

RtC biedt de initiatiefnemer een meer langdurige financiering dan de pilots en tijdelijke projecten die hij vroeger uitvoerde. De rekenkamer constateert dat het initiatief door RtC nu meer bij de gemeente voor het voetlicht is gekomen. RtC is namelijk een instrument waaraan de gemeente relatief veel aandacht geeft, middels het concernbrede Platform RtC, instrumentevaluaties en netwerklunches met de wethouder. Ook is er vanuit het instrument een ambtelijke trekker aan RtC verbonden die vanuit haar functieomschrijving de taak heeft om obstakels voor het initiatief weg te nemen en samenwerking van gemeentefuncties rondom de challenge te ondersteunen. Hierdoor functioneert het instrument RtC voor de initiatiefnemer in de praktijk inderdaad als breekijzer om de gemeentelijke bureaucratie te doorbreken en het netwerk te vergroten.

De rekenkamer merkt wel op dat de afhankelijkheid van deze ambtenaar daarmee groot is. Als deze persoon er niet is, ligt het traject grotendeels stil, geeft de initiatiefnemer aan. Ambtelijke traagheid wordt tevens veroorzaakt doordat niet alle ambtenaren prioriteit geven aan RtC. Dit komt mogelijk doordat ambtenaren meestal niet beoordeeld worden op de mate waarin zij burgerinitiatieven ondersteunen, geeft de gemeente aan. Verder blijkt in de praktijk dat ambtenaren het vaak moeilijk vinden om middelen en mandaat af te geven en gemeentelijke kaders en procedures niet altijd goed aansluiten bij de (clusteroverstijgende) uitvoeringspraktijk van een challenge. Vanwege deze signalen oordeelt de rekenkamer dat de challenge-werkwijze breder in de gemeentelijke organisatie verankerd moet worden om een goede en tijdige uitvoering te waarborgen, en dat ambtenaren intern ook beoordeeld zouden moeten worden op het werk dat zij verrichten ter ondersteuning van burgerinitiatieven. Ten slotte ervaart de initiatiefnemer vooral bij MO-ambtenaren gebrek aan interesse naar de uitvoering van zijn initiatief en zijn stadsbeheer-ambtenaren op uitvoeringsniveau soms onvoldoende op de hoogte dat hun werk door een challenge is overgenomen.

Alles bij elkaar en mede op basis van gemeentelijke evaluaties van RtC, oordeelt de rekenkamer dat de gemeente, ondanks het feit dat zij RtC vanaf het begin ondersteunt, ook blokkades opwerpt voor de initiatiefnemer. Dit zorgt ervoor dat burgers veel geduld, inzet en ervaring moeten hebben met de gemeentelijke regels en procedures om een initiatief te kunnen ontplooiën.

van tijdelijke budgetten en locaties naar structurele financiering

Zoals aangegeven had de initiatiefnemer totdat hij een challenge verwierf te maken met tijdelijke locaties en een weinig stabiele financiering. In de periode 2011-2014 ontving hij geld van de deelgemeente. Na de opheffing van de deelgemeentes werd het initiatief volgens de initiatiefnemer echter verkeerd overgedragen aan de clusters, waardoor het budget in de periode 2015 – 2017 jaarlijks ruim 60% minder was dan daarvoor. Hierdoor raakte hij bijna failliet. De initiatiefnemer beschrijft de gemeente in deze periode als een “weinig betrouwbare” samenwerkingspartner. RtC bood de initiatiefnemer de mogelijkheid om structurele financiering te ontvangen. Hierdoor kreeg hij het vertrouwen om meer challenges in te dienen (waarvan er nu twee zijn toegekend) en het daarvoor benodigde netwerk en draagvlak te organiseren.²⁴⁶ Ook

²⁴⁵ Gemeente Rotterdam, 'Right 2 Challenge op z'n Rotterdams. Evaluatie 2019', 2019.

²⁴⁶ Interview initiatiefnemer

uit een evaluatie van RtC uit 2019 blijkt dat veel initiatieven behoefte hebben aan structurele financiering. RtC biedt hen een route naar een relatief structureel budget.²⁴⁷

Right to Challenge als breekijzer

Volgens de initiatiefnemer functioneert RtC als een breekijzer, waarmee hij zaken gedaan krijgt en nieuwe deuren kan openen. Door het indienen van de challenge verwierf hij namelijk meer aandacht van de gemeente dan daarvoor. Zo hebben ambtenaren in werksessies met hem meegedacht, waardoor hij zijn concept meer uitgebreid bij de gemeente onder de aandacht kon brengen. En ondanks dat de gemeente volgens de initiatiefnemer een andere visie heeft op het beheer van groen dan hij,²⁴⁸ was ook het Platform RtC enthousiast. In dit platform zijn de verschillende clusters vertegenwoordigd, waarmee het idee van de challenge meteen gemeentebreed bekend werd. Uit de gemeentelijke evaluatie van het instrument RtC uit 2019 blijkt dat ook veel andere initiatiefnemers RtC ervaren als iets dat de gemeentelijke bureaucratie kan doorbreken. Door de mogelijkheid om te challengen wordt de gemeente namelijk min of meer gedwongen een meer gelijkwaardige positie in te nemen. Hierdoor komen initiatiefnemers gemakkelijker met de gemeente aan tafel om tot een gezamenlijk resultaat te komen.²⁴⁹ Verder is er ook vanuit het rijk en het gemeentebestuur relatief veel aandacht voor het instrument Right to Challenge. Het initiatief werd bijvoorbeeld aangehaald in een publicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties²⁵⁰ en de initiatiefnemer werd samen met andere initiatiefnemers van geaccepteerde challenges uitgenodigd voor een lunch met de wethouder. Ook liet de gemeente de Erasmus Universiteit de toepassing van Right to Challenge onderzoeken, en deze interviewde hiervoor onder andere de initiatiefnemer.

raming challenge

De initiatiefnemer heeft echter ook kritiekpunten. Nadat hij in 2017 de stukken had ingediend voor het challengen van de gemeente, duurde het volgens hem namelijk nog erg lang tot bekend werd hoeveel geld er voor de challenge beschikbaar was. Volgens de initiatiefnemer duurde het een jaar voordat de kosten duidelijk waren. Deze traagheid kwam onder meer doordat de initiatiefnemer lang moest wachten op Stadsbeheer voor cijfers over de gemeentelijke kosten voor het schoonmaken en groenonderhoud van de gechallengeerde groengebieden, geeft ook de betrokken ambtenaar aan. Het eerste kostenoverzicht liet drie maanden op zich wachten. Voor het berekenen van het beschikbare budget voor groenbeheer heeft de gemeente namelijk een rekenmodel. Hierdoor waren deze cijfers binnen drie maanden beschikbaar. Op het gebied van schoon had de gemeente echter nog niet eerder challenges gehad, waardoor er nog geen eenduidigheid bestond over hoe dit budget

²⁴⁷ Hoewel RtC mogelijkheden biedt om structurele financiering te vinden voor bestaande initiatieven waar zowel de gemeente als bewoners toekomst in zien, bleek uit de evaluatie ook dat het budget vaak niet dekkend is. Dit komt doordat initiatiefnemers taken van de gemeente vaak niet één op één overnemen, maar doorgaans juist iets toevoegen. Vaak komen die taken er extra bij, maar is er netto geen extra budget. Bovendien kost het ontwikkelen en uitwerken van een challenge veel tijd en is er een periode nodig om te experimenteren. Daarom is er nazorg nodig en eventueel hulp bij het vinden van aanvullende financiële bronnen. Bron: Gemeente Rotterdam, 'Right 2 Challenge op z'n Rotterdams. Evaluatie 2019', 2019.

²⁴⁸ De gemeente ziet volgens de initiatiefnemer meer in zelfbeheer door buurtbewoners dan in Creatief Beheer door tuinmannen in samenwerking met vrijwilligers. Volgens de initiatiefnemer is dit echter een weinig realistische visie. Zelfbeheer gaat in zijn optiek namelijk niet vanzelf. Daarom is ondersteuning van bewoners wel degelijk nodig.

²⁴⁹ Gemeente Rotterdam, 'Right 2 Challenge op z'n Rotterdams. Evaluatie 2019', 2019.

²⁵⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Samen werken aan het Right to Challenge', Den Haag, 2019.

berekend moest worden. Vanwege de ambtelijke traagheid met betrekking tot de cijfers zag deze ambtenaar zich uiteindelijk genoodzaakt te escaleren naar de desbetreffende managers van Stadsbeheer.²⁵¹

Gevraagd waarom dit zo lang duurde geeft de betrokken ambtenaar aan dat dit deels ligt aan de beoordelingscriteria voor het functioneren van ambtenaren. Doorgaans worden zij vooral beoordeeld op hoe goed zij de wethouder dienen en niet op hoe goed zij klaarstaan voor initiatieven. Dit zorgt voor vertraging. Het zou volgens deze ambtenaar daarom helpen als RtC een hogere prioriteit zou krijgen bij ambtenaren. In wederhoor voegde de gemeente hieraan toe dat traagheid tevens wordt veroorzaakt doordat RtC zoveel afwijkt van de bestaande manier van werken en er dus nog veel uitgevonden moet worden.²⁵²

Meer in het algemeen ligt volgens de initiatiefnemer het tempo waarmee de gemeente RtC-initiatieven tegemoet treedt te laag. Dit komt volgens hem onder meer doordat de ambtelijke trekker moeilijk vervangen kan worden. Als deze persoon er niet is, ligt het traject grotendeels stil.²⁵³ Ook geeft de initiatiefnemer aan het idee te hebben dat de gemeente vaak probeert om zaken zo lang mogelijk te rekken. Ambtenaren blijven in zijn optiek lang overleggen voordat er besluiten worden genomen.²⁵⁴ In de procesevaluatie van RtC uit 2017 kwam naar voren dat veel van de initiatiefnemers aanliepen tegen de trage, niet flexibele en gesloten houding van de ambtenaren waarmee ze te maken kregen. Ze ervoeren dan ook weinig ruimte om buiten de geplaveide ambtelijke banen te denken.²⁵⁵ Dit werd in 2017 eveneens bevonden in een rapport van de Erasmus Universiteit over RtC in Rotterdam. De onderzoekers constateerden dat niet alle ambtenaren even ontvankelijk waren voor initiatieven.²⁵⁶ Zelf beschrijft de initiatiefnemer zijn relatie met de gemeente samenvattend als een “slecht huwelijk, waarbij je toch steeds weer bij elkaar uitkomt.” Hij ziet de gemeente als een “berg die je beklimt”. Daar moet je volgens hem plezier in hebben, alleen dan kun je de weerstand waar je als initiatiefnemer mee te maken krijgt aan. Dit vereist van de initiatiefnemer ook het benodigde geduld, kennis van regels en kaders en (sociale) vaardigheden om met ambtenaren om te gaan.

clustersamenwerking

Zoals reeds is toegelicht, omvat het initiatief meer dan alleen groenbeheer. De initiatiefnemer pleit daarom voor een gemixt budget, bestaande uit bedragen voor de uitvoering van welzijn (MO), beheer (SO en SB) en veiligheid (directie Veilig). Dit gebeurt echter (nog) niet: het budget wordt tot nu toe betaald vanuit ‘schoon’ en ‘groen’.²⁵⁷ Dit komt volgens de initiatiefnemer onder meer doordat bij MO het geld vaak reeds geoormerkt is voor bepaalde taken en er weinig budget vrij beschikbaar is. Bovendien stelt de initiatiefnemer dat clusters van nature bijna niet samenwerken en gemeenteambtenaren het lastig vinden om cluster-overstijgend te denken. Dit blijkt

²⁵¹ Interview ambtenaar.

²⁵² Ambtelijk wederhoor.

²⁵³ Interview initiatiefnemer. In het ambtelijk wederhoor gaf de gemeente aan dat RtC in de eerste jaren sterk leunde op de programmanager, maar het project inmiddels gedragen wordt door meerdere ambtenaren. Hierin zijn SO, SB, MO, DV, directie Veilig, W&I, en inkoop BCO vertegenwoordigd.

²⁵⁴ Interview initiatiefnemer.

²⁵⁵ Gemeente Rotterdam, ‘Right to Challenge Procesevaluatie 2016-2017’, 2017.

²⁵⁶ Van Popering-Verkerk, J. & Van Buuren, A. ‘Oefenen in bescheidenheid. Een bestuurskundige reflectie op Right to Challenge Rotterdam’. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2017.

²⁵⁷ Interview initiatiefnemer; interview ambtenaar.

volgens hem onder meer uit het feit dat elk cluster andere voorwaarden wilde stellen aan zijn project. Ambtenaren worden in zijn optiek gedwongen om vanuit de kwantitatieve doelstellingen en formaliteiten van hun eigen cluster te blijven denken en beoordelen.²⁵⁸ De bij de challenge betrokken ambtenaar begrijpt dat de initiatiefnemer van mening is dat het budget door verschillende clusters moet worden opgebracht, maar geeft aan dat dit niet zo eenvoudig werkt, omdat er bestaande budgetten moeten worden herbested. Met MO is destijds wel gesproken over de mogelijkheden om een welzijnsparitij te challengen, maar omwille van de snelheid is er toen voor gekozen om de challenge in eerste instantie op SB te richten.

Wel heeft de initiatiefnemer volgens de betrokken ambtenaar inmiddels met één welzijnsinstelling betaalde afspraken gemaakt. Deze afspraken betreffen Creatief Beheer in Delfshaven en gelden alleen voor de looptijd van de integrale welzijnsaanbesteding (nu nog twee jaar). Vanuit het Platform RtC zal daarom worden bekeken hoe de voortzetting geregeld kan worden.²⁵⁹ In Feijenoord heeft onder begeleiding van de gemeente ook een verkennend gesprek heeft plaatsgevonden tussen de initiatiefnemer en de gecontracteerde welzijnsinstelling, maar hier is geen samenwerking uit voortgekomen.²⁶⁰

aansluiting (subsidie)kaders

Voordat de initiatiefnemer budget verwierf via RtC, putte hij onder meer uit de tijdelijke subsidieverstreking vanuit Couleur Locale (MO). De KPI's die verbonden waren aan een Couleur Locale-subsidie sloten echter onvoldoende aan bij het initiatief, geeft hij aan. Zo werd hij bijvoorbeeld afgerekend op basis van het aantal deelnemers en volgens de initiatiefnemer resulteerde dit in een ongewenste 'handel in vrijwilligers'. Bovendien werd het initiatief door de subsidieverstreker gezien als een van de vele welzijnsorganisaties. Hierdoor ontstonden er discussies met welzijnsorganisaties, bijvoorbeeld over de vergoeding die hij vrijwilligers bood voor hun beheerwerk. De welzijnsorganisaties zagen de betalingen als 'omkoping', terwijl de initiatiefnemer juist de intentie had om op deze manier de vrijwilligers te behandelen als respectabele werknemers die nuttig werk doen.²⁶¹

politieke en ambtelijke ontvankelijkheid

Hoewel de initiatiefnemer van de ambtelijke directies en het college steun ervaart, meent hij dat wethouders er vaak toch niet in slagen om iets voor burgerinitiatieven voor elkaar te krijgen. Dit komt volgens hem deels door hun onervarenheid, maar ook omdat bestuurders het als het puntje bij paaltje komt toch vaak lastig vinden om de touwtjes uit handen te geven.²⁶² Desondanks is het volgens de initiatiefnemer belangrijk om er bij de wethouder of topambtenaren op aan te dringen geld te krijgen dat bestemd is voor de uitvoering. Vanuit het middenmanagement zal het geld namelijk niet komen. Deze ambtenaren zitten volgens hem namelijk zelf "als een bok op de haverkist". Bovendien vindt het middenmanagement het in de praktijk vaak moeilijk om zijn middelen en mandaat af te geven.²⁶³ Dit bleek eerder ook uit een evaluatie van RtC. In de evaluatie uit 2017 constateerden zowel initiatiefnemers als

²⁵⁸ Interview initiatiefnemer.

²⁵⁹ Interview ambtenaar.

²⁶⁰ Ambtelijk wederhoor.

²⁶¹ Interview initiatiefnemer.

²⁶² Interview initiatiefnemer.

²⁶³ Interview initiatiefnemer.

betrokken ambtenaren dat het voor de gemeente (nog) lastig is om los te laten. Bovendien wordt in de evaluatie gesteld dat sommige ambtenaren bang waren dat er intern te weinig dekking zou zijn indien er buiten de kaders wordt gehandeld.²⁶⁴ In een evaluatie van RtC in 2019 werd bevestigd dat het “leren loslaten van de strakke gedachten en het denken vanuit het eigen vakgebied” nog altijd een uitdaging vormt. Dit vraagt van ambtenaren namelijk om werk uit handen te geven met de bijbehorende budgetten. Initiatiefnemers vullen taken meestal op een andere manier in, waardoor gemeentelijke standaarden en procedures niet of minder goed toepasbaar zijn.²⁶⁵ Volgens onderzoekers van de Erasmus Universiteit is het echter inherent aan RtC dat initiatieven niet passen bij de procedures en structuren van de gemeentelijke organisatie. Dit vereist creativiteit en lenigheid van ambtenaren, maar zij ervaren vaak niet de handelingsruimte hiervoor.²⁶⁶ De betrokken ambtenaar bevestigt het gevoel van de initiatiefnemer dat vakafdelingen het soms moeilijk vinden om een deel van hun takenpakket kwijt te raken.²⁶⁷ Volgens haar is er dan ook een cultuurverandering bij ambtenaren vereist. De gemeente hoopt dit onder meer te realiseren door het aanbieden van cursussen en doordat ambtenaren in de praktijk ervaring met burgerinitiatieven opdoen.²⁶⁸

Overigens zijn er volgens de initiatiefnemer wel verschillen tussen clusters en afdelingen. Zo ervaart hij een betere samenwerking met ‘groen’ dan met ‘schoon’, omdat groenambtenaren volgens hem beter in staat zijn om verantwoordelijkheden af te geven.²⁶⁹ De gemeenteambtenaar voegt hieraan toe dat de afdeling groen van Stadsbeheer ook al lang vertrouwd is met bewonersinitiatieven (vaak onder de noemer zelfbeheer). Zij bevestigt dat het cluster Stadsbeheer (nog) meer dan de andere clusters openstaat voor challenges, omdat hun type taken (onderhoud buitenruimte) relatief makkelijk uit te besteden zijn. De gemeente probeert echter momenteel ook de mogelijkheden buiten Stadsbeheer te vergroten, geeft zij aan. Dit kan bijvoorbeeld door de mogelijkheid om bij Europese aanbestedingen tien procent van de opdracht challengebaar te maken, beter onder de aandacht te brengen. Deze mogelijkheid is sinds kort standaard opgenomen in het format van aanbestedingen (maar dit kan natuurlijk verwijderd worden). Op dit moment kan van de integrale opdracht aan de welzijnspartijen inderdaad tien procent na verlening gechallengeed worden.²⁷⁰

kennis en betrokkenheid ambtenaren bij uitvoering

Wat betreft de interesse van de gemeente in de uitvoering en resultaten van zijn

²⁶⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Right to Challenge Procesevaluatie 2016-2017’, 2017.

²⁶⁵ Gemeente Rotterdam, Right 2 Challenge op z’n Rotterdams. Evaluatie 2019’, 2019.

²⁶⁶ Van Popering-Verkerk, J. & Van Buuren, A. ‘Oefenen in bescheidenheid. Een bestuurskundige reflectie op Right to Challenge Rotterdam’. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2017.

²⁶⁷ Om deze reden bestaat er een platform op het niveau van afdelingshoofden en is de beslissingsbevoegdheid over de challenges belegd bij de wethouder in plaats van in de ambtelijke organisatie. Ook verloopt daarom het eerste contact tussen de initiatiefnemers van RtC en de gemeente via een ambtenaar van RtC en niet direct met de clusters. Bron: interview ambtenaar.

²⁶⁸ Interview ambtenaar.

²⁶⁹ Interview initiatiefnemer.

²⁷⁰ De meeste Rotterdamse RtC's houden zich bezig met het bijhouden en/of omvormen van de publieke buitenruimte. Volgens een ambtenaar komt dit waarschijnlijk doordat opdrachten in de buitenruimte relatief makkelijk te challengeen zijn. Het is namelijk vrij concreet hoeveel geld er in omgaat en verantwoordelijkheden voor initiatiefnemers zijn relatief minder groot. Bovendien is groen hip en leuk en starten deze initiatieven vaak vanuit onvrede over de staat van de buitenruimte. Wel geldt voor veel initiatieven dat deze vanuit de buitenruimte vertrekken, maar wel degelijk ook sociaal gericht zijn. Bron: Interview ambtenaar.

initiatief geeft de initiatiefnemer aan dat deze beperkt is. Hij vertelt dat het is voorgekomen dat hij kleine ingrepen in de publieke ruimte doet om deze mooier te maken, maar vervolgens te maken krijgt met gealarmeerde ambtenaren van Stadsbeheer die dan niet op de hoogte blijken te zijn dat hij het beheer heeft overgenomen.²⁷¹ Het cluster MO heeft in het geheel weinig interesse voor zijn initiatief, vindt de initiatiefnemer. De contractmanager van MO is volgens hem nooit bij het initiatief komen kijken, ook niet toen de initiatiefnemer subsidie ontving van Couleur Locale.²⁷²

De initiatiefnemer heeft verder in 2016 met behulp van de TEEB-methodiek (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) het rendement van een van zijn tijdelijke projecten (niet de casus van deze en voorgaande paragraaf) laten berekenen.²⁷³ Hieruit kwam een rendement van 200 tot 300 procent naar voren.²⁷⁴ Volgens de initiatiefnemer vragen ambtenaren echter nooit naar rendementsberekeningen.²⁷⁵ Ambtenaren vragen überhaupt niet naar rendementsberekeningen of effectmonitoring door het initiatief. Wel houdt een stadsbeheer-ambtenaar regelmatig een observatie van de groengebieden met de tuinmannen van het initiatief. Hij beoordeelt dan of de groene buitenruimte voldoet aan de standaarden van schoon en heel en groenonderhoud van de gemeente.²⁷⁶

5-2-4 publieke waarde

De initiatiefnemer geeft aan dat hij door middel van Creatief Beheer Feijenoord een drietal publieke waarden realiseert, namelijk het verhogen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving voor omwonenden, het verbeteren van de gezondheid van de deelnemers en het vergroten van het welzijn van deze groep.

De rekenkamer stelt vast dat de bevroegde omwonenden inderdaad tevreden zijn over het groenonderhoud op de plekken die door de initiatiefnemer beheerd worden. Ook de gemeente vindt dat het groenbeheer op deze plekken is verbeterd en er voldaan wordt aan de standaarden van schoon en heel. De rekenkamer constateert dan ook dat het initiatief voor omwonenden publieke waarde heeft in de zin dat hun waardering voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving positief is.

De rekenkamer stelt vast dat het initiatief ook publieke waarde realiseert voor de deelnemers. Alle door de rekenkamer geïnterviewde deelnemers gaven namelijk aan dat het initiatief hun welzijn ten goede te komt. In hoeverre ook de gezondheid van deze groep door het initiatief is verbeterd, kon de rekenkamer niet vaststellen. Wel constateert zij dat het initiatief ook opbrengst voor de stad heeft in de vorm van uitvoering van de tegenprestatie in het kader van de participatiewet.

De rekenkamer constateert dat de gemeente het initiatief vooral financiert op het gebied van groen en schoon. De ondersteuning van de gemeente heeft er volgens de rekenkamer aan

²⁷¹ Interview initiatiefnemer.

²⁷² Interview initiatiefnemer.

²⁷³ Deze methode hanteert rekenmodellen die werken met gemiddelde waarden voor ecosysteemdiensten, afgeleid uit verschillende literatuurbronnen, de zogeheten 'kengetallen'. De teeb.stad tool is online te vinden (<http://www.teebstad.nl/>).

²⁷⁴ Interview initiatiefnemer; Jannes, D. & Labadie, R. 'Creatief Beheer, Landleven in de stad. De waarde van proefpark De Punt. Uitgerekend m.b.v. de teeb, maart 2016.

²⁷⁵ Interview initiatiefnemer.

²⁷⁶ Interview tuinman.

bijgedragen dat het initiatief tot bloei is gekomen en publieke waarde realiseert. RtC bood de initiatiefnemer immers de mogelijkheid om structurele financiering te ontvangen, de gemeentelijke bureaucratie te doorbreken en uit te breiden. Zonder RtC was de initiatiefnemer waarschijnlijk met het initiatief gestopt, zo geeft hij aan.

Het initiatief omvat echter meer dan alleen groenbeheer. De rekenkamer oordeelt dat de gemeente voor deze andere publieke waarden echter nog te weinig oog heeft en het initiatief op deze gebieden slechts minimaal ondersteunt. Zij heeft wel de mogelijkheden voor financiering vanuit welzijnsbudgetten onderzocht maar dergelijke financiering is in Feijenoord niet van de grond gekomen. Dat zij hier weinig oog voor heeft, blijkt ook uit het feit dat de gemeente het initiatief enkel op het gebied van groen en schoon monitort, maar geen interesse toont in de rendementsberekeningen of effectstudies die door het initiatief worden verricht. Publieke waarde die het initiatief bijvoorbeeld realiseert op het gebied van welzijn wordt dus maar in beperkte mate ondersteund door het handelen van de gemeente.

kwaliteit fysieke leefomgeving

Als gezegd is een van de doelstellingen van de initiatiefnemer om door middel van beheer en onderhoud de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren. Volgens de initiatiefnemer lukt dit. Volgens hem zijn er nu veel minder meldingen van (zwerf-)afval dan toen de gemeente het beheer nog uitvoerde.²⁷⁷ Dit wordt bevestigd door de betrokken gemeenteambtenaar. Volgens deze ambtenaar ligt het groen dat beheerd wordt door de initiatiefnemer er beter bij dan ooit en is het er schoon. Bovendien heeft de gemeente nooit klachten ontvangen over de uitvoering.²⁷⁸

Om de publieke waarde nader vast te stellen, wilde de rekenkamer nagaan in hoeverre deze percepties gedeeld worden door omwonenden en bezoekers van de CBF-pleinen. Daarom heeft de rekenkamer op een van de pleinen veertien wijkbewoners die langsliepen gevraagd naar hun oordeel over het schoon en groen zijn van het plein. Dertien respondenten gaven het plein gemiddeld een dikke voldoende. Zij merkten daarbij op dat het plein “er goed uitziet”, “netjes is” en dat “mensen het goed schoonmaken”. Wel vertelden enkele omwonenden dat er veel overlast is van jongeren en het plein nog steeds veel onveiligheid kent. Gevraagd of het plein verbeterd is sinds de initiatiefnemer het beheer heeft overgenomen, gaven de meeste respondenten aan het initiatief zelf niet te kennen. Hierdoor konden zij over het algemeen geen oordeel geven over de effectiviteit van het initiatief. Een respondent deed wel een vergelijkende uitspraak. Hij vindt dat de vrijwilligers “goed werk doen, vooral in de zomer.” Volgens deze persoon werd er door de gemeente weinig aan het onderhoud gedaan. Een andere respondent vertelt dat zij de deelnemers aan CBF “regelmatig ziet schoonmaken”.²⁷⁹

Samenvattend blijkt uit de interviews dat de Rotterdammers die in de buurt van de CBF-pleinen wonen, over het algemeen tevreden zijn over het schoon en groen zijn van het plein en dat voor sommigen de waardering van het plein is toegenomen.

gezondheid en welzijn deelnemers

Een andere beoogde publieke waarde van het initiatief is om de gezondheid en het welzijn van de deelnemers te verbeteren. Volgens de initiatiefnemer hebben de

²⁷⁷ Interview met initiatiefnemer.

²⁷⁸ Interview met ambtenaar.

²⁷⁹ Observatie Rekenkamer Rotterdam; straatinterviews.

deelnemers op vijf manieren baat bij stadsgeneeskunde: ze zijn onder de mensen, Creatief Beheer Feijenoord biedt hen een dagritme, de deelnemers leren vaardigheden, ze komen in beweging en ze komen hierdoor meer in contact te staan met de natuur en het groen. Door te spreken met de tuinmannen en de deelnemers houdt de initiatiefnemer een vinger aan de pols wat betreft het welzijn van de deelnemers.²⁸⁰ De betrokken gemeenteambtenaar weet niet of de gezondheid van de deelnemers door het initiatief is verbeterd, maar geeft aan dit wel waarschijnlijk te vinden. Zij heeft echter zelf nooit met de deelnemers gesproken.²⁸¹

Om te kunnen bepalen of door het initiatief de gezondheid en het welzijn van de deelnemers is verbeterd, heeft de rekenkamer tijdens een bezoek aan het initiatief vier van de acht aanwezige deelnemers kort geïnterviewd. Zij oordeelden positief. Zo vertelde een van de vrijwilligers “blij” te worden van het werk, omdat het verveling tegengaat. Ook gaven meerdere respondenten aan het fijn te vinden om te bewegen, met “planten te werken” en buiten te zijn.²⁸² Hieruit blijkt dat het welzijn van de deelnemers door het initiatief volgens henzelf is verbeterd. In hoeverre het initiatief ook bijdraagt aan gezondheidsverbetering van de deelnemers heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen. Volgens een tuinman doen de meeste deelnemers het werk in het kader van de tegenprestatie.²⁸³ Hiermee draagt het initiatief dus niet alleen bij aan verbetering van het welzijn van de deelnemers, maar is er ook materiële opbrengst in de vorm van invulling van de tegenprestatie in het kader van de participatiewet. Zoals in paragraaf 2-5-3 beschreven doet de gemeente zelf geen onderzoek naar de opbrengsten van Creatief Beheer Feijenoord op sociaal vlak en heeft ze ook geen interesse getoond in de TEEB-berekening die het initiatief zelf maakte en die hier een schatting van geeft.

5-3 Rotterdams Woongenootschap

5-3-1 achtergrond

Het Rotterdams Woongenootschap (HRW) bestaat sinds drie jaar. Geïnspireerd door Zwitserse middenhuur wooncomplexen waar huurders gemeenschappelijk eigenaar en beheerder zijn, onderzoekt dit initiatief de mogelijkheden hiervoor in Rotterdam. Het uiteindelijke doel van HRW is het creëren van dergelijke woonmogelijkheden in of nabij de Rotterdamse binnenstad voor gezinnen met een middeninkomen. De coöperatie zal dan huren op kostprijsbasis rekenen en rendement op verhuur uitsluiten. Zo zijn de woningen gegarandeerd blijvend betaalbaar en beschikbaar voor de doelgroep. Tevens zet zij in op sociale duurzaamheid (een beter sociaal klimaat in dergelijke huurcomplexen) en ecologische duurzaamheid (energiewaardige woningen en mogelijkheden voor gedeelde mobiliteitsmiddelen en voorzieningen). Ten slotte wil zij hiermee bijdragen aan het terugdringen van inkomenssegregatie in Rotterdam.

Om te werken aan de verwezenlijking van coöperatief geëxploiteerde middenhuurcomplexen hebben de initiatiefnemers een stichting opgericht. De stichting heeft een actief uitvoerend bestuur dat bestaat uit experts op het gebied van woonbeleid, architectuur, finance en de juridische kant van gebiedsontwikkeling. Het bestuur is onbezoldigd.

²⁸⁰ Interview initiatiefnemer.

²⁸¹ Interview met ambtenaar.

²⁸² Observatie Rekenkamer Rotterdam; interviews met vrijwilligers.

²⁸³ Interview tuinman.

Deze casus betreft een burgerinitiatief in het woondomein, gestart in 2016. In dat jaar krijgt een Rotterdamse architect namelijk het plan het Zwitserse appartementengebouwmodel van het woongenootschap (Genossenschaft) naar Rotterdam te halen. In Zwitserse steden staan namelijk huurcomplexen voor gezinnen met middeninkomens die in gemeenschappelijk eigendom en beheer zijn van de huurders. Waarom zou dat in Rotterdam niet kunnen? Gezinnen met middeninkomens zijn in Nederlandse steden in de knel geraakt, omdat ze voor corporaties niet tot de wettelijk omschreven doelgroep behoren en het hoge inkomenssegment voor ontwikkelaars en investeerders lucratiever is. Als deze al middenhuur woningen bouwen, gaat het vaak om kleine appartementen die voor gezinnen niet geschikt zijn. Daardoor kunnen steden gezinnen met middeninkomens moeilijk aan zich binden, wat voor hun leefbaarheid en stabiliteit nadelig is, zoals ook wordt aangekaart in de beleidsprogramma's om deze groep voor steden te behouden.

In 2017 richt de architect samen met een groep betrokken experts in onder meer gebiedsontwikkeling en finance, Het Hollands Woongenootschap op (HHW). Deze stichting heeft als inzet om de oprichting van een coöperatieve vereniging voor te bereiden. Met behulp van een subsidie van het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie schrijven ze een projectvoorstel en ontwikkelen ze een exploitatiemodel. Het idee is dat een groep toekomstige huurders zich verenigt in een coöperatieve vereniging die een bancaire hypotheek neemt voor het realiseren van een nieuw woongebouw. Daarnaast moet de groep huurders dan nog ongeveer 10% eigen vermogen inbrengen en 20% private equity en maatschappelijk kapitaal verzamelen. Met dit geld kan dan gebouwd worden. Vervolgens verhuurt en beheert de coöperatieve vereniging het complex in gezamenlijkheid. Daarbij is statutair vastgelegd dat de huren op kostprijsbasis berekend worden en zo door de jaren heen slechts zeer beperkt zullen stijgen, het gebouw nimmer verkocht gaat worden en er, behalve de rente op de financiering, geen rendement ontstaat dat kan worden uitgekeerd. De woning als gebruiksgoed staat centraal, niet de woning als investering. De ambitie van HHW is niet beperkt tot één project in Rotterdam. Ze wil vanuit concrete projecten realiseren dat coöperatieve appartementengebouwen een grote beweging worden en net als sociale huur en vrije markt een factor van belang gaan worden in de Nederlandse woningbouwproductie. Onder de naam Het Rotterdams Woongenootschap (HRW) werken de bestuursleden aan een concreet project in Rotterdam. Bestuursleden van HHW zijn ook de bestuursleden van HRW (dit is nog geen officiële stichting). De bestuursleden doen hun werk onbezoldigd.

doelen

HRW (en HHW) heeft als doel om middels het coöperatieve exploitatiemodel duurzaam te voorzien in betaalbare en aantrekkelijke woonruimte voor de middengroepen, met bijzondere aandacht voor grotere huishoudens en gezinnen. Zij verwacht woningen te kunnen realiseren die een hogere architectonische en ruimtelijke kwaliteit hebben: betere plattegronden en ook meer vierkante meters, onder meer door gemeenschappelijk gebruik van functionele ruimtes en mobiliteitsopties voor het hele complex. De gemeenschappelijke voorzieningen en exploitatiestructuur moeten tevens leiden tot een hogere sociale en ecologische duurzaamheid. Meer sociale duurzaamheid omdat bewoners minder anoniem samenleven en meer ecologische duurzaamheid vanwege de gedeelde ruimtes en mobiliteitsopties. Op het niveau van de stad moeten de complexen ten slotte een bijdrage leveren aan het tegengaan van inkomenssegregatie. Het zijn nu namelijk de

gezinnen met middeninkomens die de stad vaak moeten verlaten omdat ze geen woonopties zien.

5-3-2 uitvoering

Om te proberen coöperatief geëxploiteerde middenhuurwoongebouwen te realiseren, onderneemt de stichting verschillende activiteiten. Ze verzamelt geïnteresseerde aspirant huurders, verspreidt haar bevindingen en boodschap via online en gedrukte media en onderhandelt met grondaanbieders en de gemeente.

HRW probeert haar doelen te verwezenlijken door het realiseren van concrete huurcomplexen in Rotterdam, tot nu toe blijft het echter bij de voorbereiding daarvan (zie paragraaf 5-3-3). Zij onderhandelt hiervoor met woningcorporaties en met de gemeente (in de hoedanigheid van grondaanbieder en beleidsmaker) en ze verzamelt geïnteresseerde aspirant huurders. Ook verspreidt ze haar boodschap en bevindingen middels een website en gedrukte media. Op dit moment stuurt zij een online nieuwsbrief rond aan circa 500 in HRW geïnteresseerde burgers. Inmiddels zijn er zo'n dertig belangstellenden die zich ingeschreven hebben als lid en het bijbehorend lidmaatschapsaandeel à €1.000 hebben ingelegd.

5-3-3 gemeentelijke ondersteuning

Met de toenmalig wethouder wordt in 2017 afgesproken dat HRW een pilotstatus krijgt: de gemeente zal voor hen zoeken naar locaties. Eind 2017 biedt de gemeente een braakliggende kavel in Delfshaven aan voor deze planontwikkeling en om vandaaruit tot een grondbieding te komen. HRW werd tot dan toe vooral ondersteund door twee beleidsambtenaren van het cluster SO waarvan er een hun vaste aanspreekpunt binnen de gemeente was. Daarna werd zij vooral ondersteund door het projectteam voor deze locatie. In de prijsonderhandeling met Team Markt- en Contractspecialisten van de afdeling Gebiedsexploitatie van cluster SO krijgt HRW te maken met veel verschillende ambtenaren. Volgens HRW zijn deze specialisten niet gebriefd door de betrokken beleidsambtenaren en moet HRW elke Markt- en Contractspecialist opnieuw haar concept uitleggen. Bovendien bleek al snel dat HRW financieel niet binnen staand beleid over gemeentelijke grondprijsbepaling paste. De gemeente heeft wel zeer constructief meegedacht om een verdienmodel aan HRW te koppelen, maar dit was niet afdoende. Afwijken van de reguliere gemeentelijke grondprijsbepaling vergt echter een politiek besluit, zo geven de ambtenaren aan HRW aan. Daar is HRW het ook mee eens: om gezinnen met middeninkomens te behouden zal de gemeente genoeg moeten nemen met lagere grondopbrengsten dan er bij commerciële ontwikkeling zouden zijn en daar zou college of raad zich ook over moeten uitspreken. De betrokken ambtenaren agenderen in het voorjaar van 2019 bij de wethouder de problemen van HRW om een marktconforme grondprijs te betalen. Dat leidt echter niet tot een lagere grondprijs, financiële steun of andere tegemoetkoming van de gemeente waarmee de businesscase voor het wooncomplex sluitend wordt. De gemeente en HRW vinden beide ook dat de afstemming tussen de gemeentelijke afdelingen beter had gemoeten. De 'ambassadeurs' van het project zijn van de beleidsafdelingen van SO en waren minder betrokken toen de pilot binnen de gemeente op projectniveau werd opgepakt.

In december 2019 verschijnt naar aanleiding van het collegeakkoord en een raadsmotie het Actieplan coöperatieve woonvormen. Hierin staat dat de gemeente de lopende pilot uit met HRW voortzet., maar HRW is niet betrokken in het opstellen van dit Actieplan. Het actieplan bevat bovendien geen voornemen voor een politiek besluit over grondprijsbepaling. Zowel HRW als de beleidsambtenaren betwijfelen echter zeer of HRW grond kan betalen tegen de regulier bepaalde prijs (marktconform). Het bestuur neemt als gezegd echter geen concrete stappen om HRW te helpen de businesscase sluitend te krijgen (door een lagere grondprijs te

vragen of op andere manieren bij te springen). De rekenkamer oordeelt dat het benoemen van een pilotproject in een actieplan terwijl al duidelijk is dat de randvoorwaarden er niet zijn, dan geen goede beleidsvorming is. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente hier verwachtingen wekt naar een burgerinitiatief die zij niet werkelijk waar kan maken en daarmee zeer onzorgvuldig omspringt met de onbetaald ingezette tijd, moeite, ideeën en expertise van het burgerinitiatief.

Het HRW-bestuur en de gemeente kwamen met elkaar in contact tijdens het Stadsmakerscongres Rotterdam 2016. Ook had de voorzitter van HRW al goede contacten met de gemeente vanuit eerdere werkopdrachten voor beleidsafdelingen van het cluster SO. Via deze contacten werd het idee warm ontvangen binnen de afdeling Stedenbouw en de afdeling Wonen van dit cluster, geven zowel de gemeente als HRW aan.²⁸⁴ Binnen beide afdelingen was er vanaf het begin een ambtenaar die zich sterk maakte voor het idee. Zij waren er ambassadeur van en begrepen het concept en de maatschappelijke meerwaarde van een coöperatie, volgens HRW. Het plan sloot dan ook aan bij de gemeentelijke doelen om betaalbare woningen voor middeninkomens te realiseren en om gezinnen in de stad te behouden. Dit ‘ambassadeurschap’ heeft geholpen om in de eerste periode vertrouwen op te bouwen binnen de gemeente. Een van hen werd het eerste aanspreekpunt binnen de gemeente voor HRW. De ambtenaren hebben met de toenmalige wethouder besproken of er draagvlak was voor het initiatief. In 2017 heeft de wethouder toegezegd medewerking te verlenen om op zoek te gaan naar een locatie voor HRW. Rond die tijd is ook besloten om HRW als pilot aan te merken binnen de gemeente.²⁸⁵

locaties onderzoeken en de prijs bepalen

De volgende stap was om een locatie te bemachtigen voor het realiseren van een woongebouw van zo’n 100 tot 200 woningen. Een dergelijke omvang vindt HRW nodig vanwege onder meer benodigde schaalvoordelen voor de beheerkosten. Het verkrijgen van één locatie die groot genoeg was voor het beoogde project bleek echter moeilijk. De gemeente stuurde er volgens HRW op aan dat zij daarom ook naar corporaties stapte, omdat de gemeente zelf weinig eigen grond heeft nabij het centrum, maar de woningcorporaties wel. In deze gesprekken moest HRW bij het begin beginnen en de corporaties overtuigen van het concept, geeft HRW aan. Tegelijkertijd waren de corporaties en de gemeente onderling in gesprek over contracten en de prestatieafspraken. HRW voelde zich hierin door beide partijen ingezet als een soort onderhandelingsmateriaal en heeft toen aangegeven dat zij niet tussen beiden wilden zitten. HRW heeft afgewacht tot de gemeente en de corporaties hun onderlinge vraagpunten hadden opgelost. Hierdoor gebeurde er maanden niets met betrekking tot de gesprekken met de corporatie. HRW bleef de gemeente wel op de hoogte houden van de gesprekken met de woningcorporatie, andersom gebeurde dit niet, zegt HRW.

locatie Delfshaven

Eind 2017 stelde de gemeente zelf een eigen kavel in het gebied Delfshaven voor. HRW werd toen vooral begeleid door een gemeentelijk projectteam voor deze locatie in plaats van door de contactambtenaren, en had meerdere gesprekken met de projectmanager en Markt- en Contractspecialisten. HRW had bij de start van haar initiatief aangegeven te verwachten een redelijk marktconforme prijs te kunnen

²⁸⁴ interview HRW, interview ambtenaren.

²⁸⁵ interview ambtenaren.

betalen. In die gesprekken met de Markt- en Contractspecialisten legde HRW haar exploitatiemodel uit. Dit exploitatiemodel bleek niet aan te sluiten bij de manier waarop de gemeente binnen haar grondexploitatie grondprijzen vaststelt. De gemeente gaat namelijk uit van een rendement op verhuur welke deels naar de grondwaarde moet vloeien. HRW zal echter tegen kostprijs verhuren. Ook gaat de gemeente uit van jaarlijkse huurverhoging op basis van de consumentenprijsindex (CPI) maar in het exploitatiemodel van HRW stijgt de huurprijs enkel mee met de kostprijs. De Markt- en contractspecialisten waren van mening dat HRW de CPI ook moest toepassen. Hierdoor zouden de huren jaarlijks echter veel stijgen, wat volgens HRW precies het probleem in de hele markt is, waar bij gelijkblijvende lonen de woningen op den duur niet meer betaalbaar zullen zijn. Ook gaat de gemeente in haar model uit van een rendement vanuit verkoop van de grond na 15 of 20 jaar, met winst. Ook dit sluit niet aan bij het exploitatiemodel van HRW omdat HRW zich richt op de lange termijn en haar vastgoed niet verkoopt. Het heeft HRW veel tijd gekost om de ambtenaren ervan te overtuigen om dit verkooprendement niet te laten meewegen bij het bepalen van de grondwaarde, zo geeft zij aan.

HRW geeft aan minstens vier keer hetzelfde gesprek te hebben gevoerd met drie verschillende Markt- en Contractspecialisten van de gemeente. In ieder nieuw gesprek moest het initiatief weer opnieuw worden uitgelegd. Deze ambtenaren waren door de contactambtenaren niet gebriefd over de specifieke karakteristieken van het initiatief, geeft HRW aan en zij hadden door het feit dat wooncoöperaties in Nederland nog weinig bekend zijn aanvankelijk geen affiniteit met de casus. Deze gesprekken hebben heel 2018 geduurd.

Voor de ambtenaren van het team Markt- en Contractspecialisten bleek het volgen van het exploitatiemodel van HRW uiteindelijk niet mogelijk: zij zagen geen ruimte om een ander rekenmodel te gebruiken dan hun standaardmodel van de residuele grondwaardebepaling. Afwijking vergde volgens hen een politiek besluit en dat lag er niet. HRW had graag gezien dat hun contactambtenaren of andere beleidsambtenaren aan Markt & Contracten hadden gevraagd om bij deze pilot af te wijken van het gebruikelijke. Dit gebeurde echter niet. De markt- en contract ambtenaren gaven als gezegd aan dat zij geen ander rekenmodel kunnen hanteren: dit was immers niet hun opdracht, afwijking vergt een politiek besluit. In het voorjaar van 2019 agendeerden de betrokken ambtenaren bij de wethouder de problemen van HRW om een marktconforme grondprijs te betalen voor de voorgestelde locaties: de locatie Delfshaven en de locatie Odeon (zie hieronder). Die agendering leidde echter niet tot een andere grondprijsberekening of andere financiële steun of tegemoetkoming van de gemeente waarmee de businesscase voor een wooncomplex door HRW wel sluitend werd. Dat die bereidheid er niet was hadden de bestuursleden van HRW liever vooraf willen weten. Nu hadden ze er onbezoldigd veel tijd en energie in gestoken voor een onderhandelingsresultaat dat uiteindelijk niet tot een project leidde, een proces dat hen gaandeweg weinig vrolijk stemde.

De gemeente geeft terugkijkend aan dat HRW een centraal aanspreekpunt binnen de gemeente heeft gemist.²⁸⁶ De afdeling Wonen zegt dat achteraf bleek dat nadat het initiatief aan kavels was gekoppeld, het bij de gemeente na een tijdje alleen nog op projectniveau werd besproken en er geen sprake meer was van een pilot op stedelijk niveau en de afdeling Wonen enige tijd ook niet meer betrokken was. HRW vindt dat

²⁸⁶ Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Coöperatieve Woonvormen', 3 december 2019, p. 9.

bij de gemeente de verschillende expertisevelden vaak niet bij elkaar worden gebracht, waardoor ieder in zijn eigen 'silo' blijft denken. De afdeling Markt en Contracten is druk met de grondexploitaties van concrete kavels, de afdeling Wonen is druk met de kaders van het woonbeleid.

De gemeente heeft zich op een ander vlak wel sterk ingezet voor HRW en daarbij ook buiten bestaande kaders gedacht. Vanuit de afdeling stedenbouw werd namelijk een opzet bedacht voor het kavel in Delfshaven waarmee de businesscase op basis van de normale grondprijsbepaling wel uitkwam. Dit werd bereikt door het te bouwen woongebouw uit zowel een coöperatief geëxploiteerd deel als een deel beleggershuur te laten bestaan. Toen de onderhandelingstermijn die door de gemeente aan HRW was gesteld afliep, lukte het echter aan de kant van HRW uiteindelijk niet om een grondbieding te doen met een ontwikkelpartner. De voorlopige grondreservering is daarom niet omgezet in een definitieve en het kavel is opgenomen in een tender voor de vrije markt.

overige locaties

Toen de gemeente de locatie in Delfshaven had voorgesteld, riep zij de corporaties op om ook vaart te maken en met locaties te komen voor HRW. Twee corporaties hebben toen nog twee andere locaties voorgesteld, waarvan de grond in erfpacht is bij de gemeente maar waar herontwikkeling kan komen. Beide locaties hebben echter hun moeilijkheden. De eerste bleek na verloop van tijd de aankomende vier jaar nog niet vrij te komen, terwijl het initiatief al wel geruime tijd met de gemeente in gesprek is over de ontwikkeling van deze locatie. Op de andere locatie staat een gebouw dat nog gesloopt moet worden, wat tot relatief veel extra kosten op de grondexploitatie leidt. HRW en de corporaties zijn over deze locaties wel nog in onderhandeling met de gemeente.

Actieplan Coöperatieve Woonvormen en Actieplan Middenhuur

Het laatste jaar zijn er gemeentelijke woonbeleidsstukken verschenen die te maken hebben met dezelfde doelen als HRW voor ogen heeft. In december 2019 kwam het gemeentelijke Actieplan Coöperatieve Woonvormen uit.²⁸⁷ In het huidige coalitieakkoord staat namelijk dat de gemeente zal "starten met een pilot rondom coöperatieve woonvormen waarbij huurders gezamenlijk eigenaar zijn van de woning"²⁸⁸ en in 2018 is een motie aangenomen voor het opstellen van een actieplan voor deze passage uit het college-akkoord.²⁸⁹ In het gepresenteerde actieplan worden vier verschillende "Coöperatieve woonvormen" beschreven. Een ervan past bij het exploitatiemodel van HRW en in het plan is sprake van tenminste twee pilots. De eerste is de "lopende pilot met het Rotterdams Woongenootschap". (De tweede is nog niet duidelijk maar ziet de gemeente het liefst gericht op ouderen). De problemen met grondwaardebepaling voor de realisatie van coöperatieve wooncomplex zijn wel in het in het actieplan genoemd. Om deze te helpen oplossen wordt jaarlijks maximaal drie ton gereserveerd voor hulp aan coöperatieve woonprojecten. Dat is echter niet genoeg om de reguliere grondprijs (marktwaarde) betaalbaar te maken, zo blijkt ook uit het feit dat er sinds de start van het actieplan geen coöperatieve woonprojecten bouwgrond van de gemeente hebben gekocht. Het plan stelt geen andere wijze van grondwaardebepaling voor. Ook geven gemeente en HRW aan dat aan het opstellen

²⁸⁷ Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Coöperatieve Woonvormen', december 2019.

²⁸⁸ VVD, D66, GroenLinks, PvdA, CDA en ChristenUnie-SGP, 'Nieuwe energie voor Rotterdam', ongedateerd, p. 10.

²⁸⁹ 50+, D66, GroenLinks, ChristenUnie SGP, SP, NIDA, PvdA, Denk, PvdD, motie 'College, help bewoners mee te ontwikkelen', 18 oktober 2018.

van het Actieplan geen evaluatie van de ervaring van en met HRW vooraf is gegaan. Wel heeft HRW vanuit het Actieplan Coöperatieve Woonvormen recent €15.000 ontvangen om haar organisatie draaiende te houden.

Bij de commissiebehandeling van een motie naar aanleiding van het actieplan heeft HRW begin 2020 ingesproken en aangegeven dat het stimuleren van coöperatieve woonprojecten ook om materiële maatregelen moet gaan, waaronder een andere wijze van grondwaardebepaling. De wethouder heeft echter aangegeven deze uitzondering niet te willen maken en de commissie heeft aan dat antwoord geen gevolg verbonden.²⁹⁰ Volgens betrokken ambtenaren geeft dit aan dat er geen politieke steun is voor het aanpassen van de grondprijsbepaling ten behoeve van coöperatieve woonvormen zoals die beoogd door HRW. De betrokken ambtenaar denkt dat het voor HRW moeilijk is om hun plan te realiseren bij de normale grondprijsbepaling.²⁹¹ HRW denkt zoals eerder aangegeven dat er zo geen kans van slagen is.

Ambtenaren zien wel mogelijkheden voor financiële ondersteuning vanuit een ander actieplan, het actieplan Middenhuur van april 2019.²⁹² Wanneer de kale huren na aftrek van huur voor gemeenschappelijke ruimten onder de € 1.000 per maand (prijspeil 2018) blijven, kan de gemeente een subsidie uit het actieplan geven. HRW heeft juist het idee dat actieplan niet bij haar project aansluit omdat dit plan zich met name richt op één- en tweepersoonshuishoudens en kleinere appartementen. HRW is zich niet bewust van gemeentelijke inzet om middels dit actieplan iets voor hun project te doen. Als andere mogelijkheid gaf de gemeente naar de rekenkamer aan dat zij de businesscase van HRW samen met hen zou willen doorlopen om te kijken of deze scherper kan, aangezien er in andere steden wel pogingen gedaan worden tot het realiseren van coöperatieve woonvormen op basis van een marktconforme grondprijs. Beide strategieën hebben echter nog niet tot een sluitende business case voor een woonproject geleid, stelt de rekenkamer vast.

5-3-4 publieke waarde

De beoogde woongebouwen van HRW zullen volgens haar doelgroep verschillende publieke waarden verwezenlijken. Uit een survey van de rekenkamer onder in HRW geïnteresseerde Rotterdammers blijkt namelijk dat het initiatief naar verwachting goed aansluit op hun woonbehoeften, onder meer omdat bewoners er ruimte en vervoermiddelen met elkaar zullen kunnen delen, met gemeenschapszin en duurzaamheid als beoogde opbrengst. De meerderheid geeft bovendien aan nu moeite te hebben om een betaalbare woning te vinden die past bij hun huishoudsamenstelling. Ook herkennen zij zich in HRW's visie dat de woning in de eerste plaats een gebruiksgoed zou moeten zijn in plaats van vooral een financiële investering. In HRW geïnteresseerde Rotterdammers scharen zich dus achter de beoogde waarde van een meer ontspannen, minder op rendement gericht segment van de woningmarkt. De door de rekenkamer gesproken ambtenaren vinden dat het initiatief aansluit bij de woonwensen van een deel van de Rotterdammers, al zal het volgens hen een nichemarkt blijven. Ook ziet de gemeente het belang van het behouden van gezinnen voor de stad en van het creëren van meer woningen in het middenhuur segment.

²⁹⁰ Na het interview met de ambtenaren is een motie ingediend met betrekking tot het toe wijzen van grond aan coöperatieve woonvormen middels prijsvragen. Deze motie is verworpen. Verkoelen, E. 'Motie: Een prijsvraag voor gemeentelijke grond', 12 maart 2020.

²⁹¹ Interview ambtenaren.

²⁹² Gemeente Rotterdam, 'Actieplan middenhuur', april 2019.

De realisatie van deze beoogde waarden is echter nog toekomstmuziek en hangt af van de bereidheid van de gemeente om haar instrumentarium, waaronder de grondprijsbepaling, aan te passen. Die bereidheid blijft tot nu toe uit en daarmee is ook de belangrijkste door het initiatief beoogde publieke waardecreatie voorlopig niet aan de orde. Het handelen van de gemeente belet het burgerinitiatief daarmee om de door haar beoogde publieke waarde te creëren. De gemeente houdt vast aan bestaande beleidskaders, ten koste van de realisatiekansen van het initiatief.

Om de publieke waarde van HRW te bepalen, heeft de rekenkamer deze in de eerste plaats onderzocht door middel van een survey onder de doelgroep van het initiatief. Zoals gezegd ontvangen ongeveer 500 geïnteresseerde burgers de online nieuwsbrief van HRW. De rekenkamer heeft hen via deze brief uitgenodigd een digitale enquête in te vullen over het initiatief. 42 personen hebben de vragenlijst ingevuld (waarbij er vijf na de helft gestopt zijn). Bijna alle respondenten wonen in Rotterdam. De helft van de respondenten is tussen de 25 en 45 jaar oud, maar er zijn ook ouderen die geïnteresseerd zijn in HRW: een vijfde van de respondenten is ouder dan 65 jaar. De respondentengroep bestaat uit gezinnen (40% heeft een huishouden van drie personen of meer) maar ook uit alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens. Elf respondenten zijn lid (en hebben dus de lidmaatschapsaandelen à €1.000 betaald), de rest niet. De leden zouden allemaal in een woning van HRW willen wonen en zijn bijna allemaal onder de 45 jaar. Er zijn ook twaalf respondenten die zelf geen woning van het Rotterdams Woongenootschap willen huren, maar wel graag zien dat het initiatief gerealiseerd wordt. Dit zijn bijna allemaal 45-plussers. Binnen de gehele respondentengroep zou twee derde in een woning in een toekomstig complex van HRW of in een andere coöperatieve woonvorm willen wonen.

oordeel over het initiatief als geheel

Hoewel de inzet van het initiatief nog niet heeft geleid tot een concreet project in Rotterdam, zijn de respondenten erg tevreden over de inzet van het initiatief. Zij beoordelen het initiatief gemiddeld met een 8,1. De respondenten zijn echter zeer negatief over de mate waarin HRW hierbij wordt geholpen door de gemeente Rotterdam. De respondenten beoordelen deze inzet van de gemeente gemiddeld met een 3,8. De waardering voor HRW blijkt ook uit de opmerkingen die respondenten aan het eind van de vragenlijst aan de rekenkamer konden doorgeven. Zo geeft een respondent aan ervan overtuigd te zijn dat HRW een positieve bijdrage levert aan de stad en haar bewoners en moedigen meerdere respondenten het initiatief aan vooral door te gaan.

aansluiten bij woonwensen

De respondenten scharen zich achter verschillende aspecten van het initiatief. Bijna alle respondenten delen de visie van HRW dat de woning als gebruiksgoed centraal moet staan en niet als de woning als investering. Verder geeft twee derde van de respondenten aan dat het voor hen momenteel moeilijk is om een betaalbare woning te vinden die past bij hun huishoudsamenstelling. Onder de leden is dit zelfs 90%. Ruim 60% van de respondenten geeft aan dat de woningen in de middenhuur-coöperaties die HRW beoogt te ontwikkelen, aansluiten op hun woonwensen (en onder de leden is dit opnieuw 90%). De beoogde collectieve insteek (zoals gemeenschappelijke ruimten en beheer) sluit bij 80% van de respondenten aan. Voorts denken bijna alle respondenten dat HRW de kennis en kunde in huis heeft om een wooncoöperatie voor middeninkomens te realiseren.

betrekken van geïnteresseerden

Uit de enquête blijkt dat de respondenten over het algemeen erg tevreden zijn over de manier waarop HRW hen betreft bij het initiatief. Slechts 5% van de respondenten geeft aan door het initiatief onvoldoende op de hoogte te worden gehouden over de voortgang. Ook vindt slechts 7% dat zij onvoldoende betrokken wordt bij de plannen en projecten van HRW. Zelf meedoen is bij HRW ook mogelijk. Negen mensen zeggen dat ze zelf ook een bijdrage aan het initiatief hebben geleverd middels hun expertise, zij geven dan bijvoorbeeld aan dat ze hebben geholpen bij communicatie en promotie van het initiatief en bij het zoeken naar locaties voor een woongebouw.

kennisontwikkeling

Ook al is er nog geen woongebouw ontwikkeld, op het gebied van kennisontwikkeling zien de respondenten reeds gerealiseerde publieke waarde. Zo is 97% het eens met de stelling dat HRW kennis heeft ontwikkeld over architectonische en stedenbouwkundige vraagstukken die de stad ten goede kunnen komen. 85% is het eens met de stelling dat de inzet van het initiatief binnen de gemeente heeft geleid tot kennisontwikkeling over het faciliteren van middenhuur wooncoöperaties. Ook op landelijk niveau heeft HRW het debat over wooncoöperaties in Nederland verder geholpen, zo geeft ruim 90% aan.

perceptie publieke waarde bij de gemeente

De rekenkamer heeft voor het bepalen van de publieke waarde van HRW ook aan de betrokken ambtenaren gevraagd wat zij als de publieke waarde van HRW zien. De ambtenaren geven daarbij aan dat de coöperatieve woonvorm voorziet in een woonbehoefte onder een kleine groep stedelingen. Het samenwonen in een coöperatie en het delen van voorzieningen, spreekt volgens hen aan, zo leidden ze ook af uit de interesse voor een meet-up coöperatieve woonvormen waar veel mensen aanwezig waren. Het initiatief HRW speelt verder ook in op het idee van de deeleconomie, vertellen de ambtenaren. Het tegengaan van segregatie in de stad, werd door de ambtenaren niet expliciet als publieke waarde geformuleerd. Volgens het initiatief is dit laatste ook een belangrijke publieke waarde. Eerder in het gesprek noemden de ambtenaren ook dat HRW aansluit bij de gemeentelijke focus op betaalbare woningen in het middensegment en bij de gemeentelijke focus op gezinnen in de stad.

5-4 initiatiefgroepen GOP en IGS

5-4-1 achtergrond GOP en IGS

De initiatieven Grondwater op Peil (GOP) en Initiatiefgroep Grondwater Statenlaankwartier (IGS) zijn bewonersgroepen uit twee verschillende wijken van Hillegersberg die zich inzetten voor het voorkomen van (verdere) verrotting van de houten woningfunderingen in hun wijk (paalrot). Dit is van belang om hoge kosten, stress en soms gedwongen verhuizingen voor getroffen huishoudens te voorkomen. Een hoger grondwaterpeil is verder nodig om verzakking van het maaiveldniveau tegen te gaan. GOP wil de reeds ontstane problemen in haar wijk een halt toe roepen, IGS wil in haar wijk toekomstige funderingsproblemen voorkomen. IGS heeft zich daarnaast ook expliciet ten doel gesteld met haar initiatief bij te dragen aan gemeentelijke kennis over samenwerking met burgers en over grondwaterbeheer en fundering. Bovendien wil deze groep bijdragen aan een preventieve aanpak van paalrot die ook toepasbaar is in andere buurten en steden.

inleiding

Op steeds meer plekken in Nederland vormt een zakkende grondwaterstand een ingewikkeld probleem. Het kan er namelijk toe leiden dat houten paalfunderingen niet langer volledig onder water staan, waardoor er schimmels op inwerken en ze gaan rotten (paalrot). Dat kan weer leiden tot verzakkingen van huizen. Het vernieuwen van funderingen is een erg kostbare aangelegenheid, dit kost bijna altijd meer dan € 50.000 per (beneden)woning. Al geruime tijd is dit een probleem in veel Rotterdamse gebieden, maar nu zomers droger worden is het probleem extra actueel.

De Hillegersbergse burgerinitiatieven Grondwater op Peil (GOP) en Initiatiefgroep Grondwater Statenlaankwartier (IGS) bestaan beide uit bewonersgroepen die zich inzetten voor een betere regulering (meestal verhoging) van het grondwaterpeil ter voorkoming van (verdere) verrotting van de houten woningfunderingen in hun wijk. Omdat grondwater zich ondergronds verspreidt, afhankelijk van onder meer grondsoorten en verschillen in grondwaterniveaus maar ongehinderd door perceelsgrenzen, zijn de bewoners (en andere grondeigenaren) hierbij sterk afhankelijk van elkaar en ook van het grondwaterpeil in het openbare gebied. Daarmee zijn ze dus ook afhankelijk van de gemeente.

Bewoners zijn verantwoordelijk voor het grondwaterpeil op hun perceel. Omdat bewoners in de praktijk nauwelijks invloed kunnen hebben op het grondwaterpeil (zie hieronder), zijn de gemeentelijke verantwoordelijkheden wat betreft de problemen die ontstaan door lage (of hoge) grondwaterstand wettelijk afgebakend in de Waterwet 2008. Als er door de grondwaterstand structurele nadelige gevolgen zijn of dreigen voor bomen, verharding en gebouwen et cetera, heeft de gemeente een zorgplicht om deze gevolgen te beperken of te voorkomen middels doelmatige maatregelen in openbaar gebied. De wet schrijft gemeenten voor deze zorgplicht in te vullen via een Gemeentelijk RioleringsPlan (GRP). De zorgplicht is geen resultaats-, maar een inspanningsverplichting; dit vanwege het feit dat grondwater zich niet gemakkelijk laat beheersen, zo vermeldt de Memorie van Toelichting bij de wet.²⁹³

Naast de gemeente zijn ook het waterschap en dus ook de private grondeigenaren zelf belangrijk. Het waterschap beslist over het zogeheten polderpeil: het waterpeil in plassen en singels in de stad en het oppervlaktewaterpeil in het buitengebied, dat indirect het grondwaterpeil in de stad beïnvloedt. De grondeigenaren (eigenaar-bewoners of verhuurders) zijn volgens de Waterwet 2008 verantwoordelijk voor het grondwaterpeil op hun perceel en kunnen ter verhoging van het peil zelf ook voorziening treffen, zoals bijvoorbeeld het verwijderen van verharding in hun tuin. De effectiviteit daarvan is echter beperkt. Als bewoner regenwater opvangen en dit niet in het riool maar rechtstreeks in (een grindbak in) de tuin laten lopen helpt immers alleen tijdens natte perioden. Echter, juist de droge perioden zijn belangrijk als het gaat om paaldroogstand. Bewoners zouden bijzonder veel regenwater op eigen terrein moeten opslaan om op deze manier iets tegen paaldroogstand te doen.

GOP

Bewonersgroep GOP is de oudste van de twee initiatiefgroepen die in deze casus centraal staan. In 2012 ontstonden er in hun wijk breuken in verschillende woningen ten gevolge van paalrot. Daarbij werd ontdekt dat er in de jaren daarvoor regelmatig droogstand van de koppen van de houten funderingspalen van die woningen was geweest. De bewoners van de getroffen huizen konden kiezen: herfunderen of slopen.

²⁹³ Kamerstuk, 'Memorie van toelichting bij de wetswijziging Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken', 19 juni 2006.

De gemeente bood hen hiervoor een vrijwel renteloze lening aan en voor deze bewoners was dit een oplossing. Bewoners uit de rest van de buurt waren gealarmeerd. Wat als paalrot ook hun woningen zou treffen? Bewoners met een klein inkomen zouden dan waarschijnlijk moeten verhuizen. Dit risico en de kapitaalvernietiging die paalrot met zich mee brengt, motiveerde een aantal bewoners om actief met de funderingsproblematiek in de wijk bezig te gaan onder de naam GOP. “Natte palen en droge voeten” is het doel van GOP voor de wijk, te bereiken in samenwerking met gemeente, hoogheemraadschap en andere bewonersgroepen in het gebied.

De meest actieve GOP-leden zijn al sinds 2012 actief. Zij hebben geen professionele achtergrond in techniek of bestuur. Ze hebben wel veel tijd beschikbaar vanwege pensionering of arbeidsongeschiktheid. Bovendien zijn ze zich sinds 2012 steeds verder gaan verdiepen in de palenproblematiek en hebben hier veel over geleerd. Naar aanleiding daarvan heeft GOP op uitnodiging van het Kennis Centrum Aanpak Funderingsproblematiek (KCAF) -een organisatie van de rijksoverheid die zich met funderingsproblematiek bezig houdt- samen met de gemeente deelgenomen als ervaringsdeskundige aan de KCAF-congressen van 2018 en 2019.

IGS

Sinds 2016 is ook in een aangrenzende wijk Statenlaankwartier een bewonersgroep actief, onder de naam IGS. Ook deze groep streeft naar “natte palen en droge voeten”, maar vooralsnog in het kader van preventie van paalrot. In hun wijk is het aantal gevallen van paalrot beperkt. Er zijn de laatste jaren geen grote fysieke (grond)werkzaamheden in de wijk geweest die invloed hebben op het grondwaterpeil. De gemeente heeft de rioolvervanging voor deze wijk gepland voor 2021, zo geeft IGS aan.²⁹⁴

IGS heeft zes leden, die gemiddeld per week een dag besteden aan overleg met de gemeente, metingen, rapportages, onderzoekswerkzaamheden en onderhoud van de website. Zij zijn sociaal ondernemer, rijksambtenaar, ict'er, ingenieur, econoom en medicus (geweest). De voorzitter en secretaris spenderen meer tijd per week aan de voorbereiding van overleggen en het bijwonen ervan. Een IGS-lid heeft ook zitting in de zogeheten programma- en bestuursoverleggen over de grondwaterproblematiek in het gebied (zie paragraaf 5-4-2)

5-4-2 uitvoering GOP en IGS

GOP en IGS bespreken hun bevindingen en voorstellen met de betrokken gemeenteambtenaren, elke initiatiefgroep heeft hiervoor een eigen periodiek (maandelijks) overleg. Ook neemt een initiatiefnemer van IGS deel aan een bestuurlijk overleg met de wethouder en het hoogheemraadschap, GOP laat zich bij dit overleg vertegenwoordigen.

Om hun initiatieven te kunnen uitvoeren hebben beide initiatieven zich uitgebreid in de hydrologische en bouwtechnische kant van het paalrotprobleem verdiept. Beide initiatieven hebben tevens bevorderd en gecoördineerd dat er meer funderingsonderzoek in de wijk gedaan werd (deels betaald door de woningeigenaren, deels door de gemeente) en dat het aantal peilbuizen in de wijken zodanig werd uitgebreid dat de niveaus en de bewegingen in de grondwaterstanden goed kunnen worden bijgehouden.

²⁹⁴ De gemeente geeft in het wederhoor aan dat de planning voor de rioolwerkzaamheden in het IGS gebied anders is. Deze wordt in samenspraak met gebied en bewoners bepaald. Hoe sneller het proces van participatie verloopt hoe eerder de werkzaamheden kunnen beginnen.

GOP leest daarnaast wekelijks alle grondwaterpeilbuizen in de wijk uit, om de gemeentelijke monitoring te verifiëren en aan te vullen.

IGS heeft een eigen website (met alle relevante informatie) ontwikkeld waarin al haar metingen grafisch zichtbaar zijn. Ook is een extern ingenieursbureau in de arm genomen (gesubsidieerd met geld van de gemeente en van de bewoners) om de inzichten van de bewoners te kunnen onderbouwen en een second opinion op de gemeentelijke bevindingen te verkrijgen.

Meerdere inzichten van de initiatiefgroepen en het ingenieursbureau hebben geleid tot innovatieve veranderingen in de gemeentelijke uitvoering en planvorming voor de wijken (rioolwerk en drainagestelsel). Ook controleren beide initiatiefgroepen soms de kwaliteit van uitvoering van gemeentelijke werkzaamheden aan riool en drainage in de wijk.

Zowel GOP als IGS informeren de overige wijkbewoners over hun inzichten en de ontwikkelingen middels websites en bewonersavonden.

uitvoering GOP

GOP voert haar initiatief in de eerste plaats uit door wekelijks de grondwaterstanden in de wijk te registreren. Hiervoor lopen sinds 2012 drie leden twee keer per week langs alle gemeentelijke peilbuizen die in de wijk staan en lezen deze uit. Mede op verzoek van GOP heeft de gemeente het aantal buizen uitgebreid naar inmiddels zeventig. Daarbij zijn ook in sommige achtertuinen peilbuizen geplaatst. GOP-leden hebben dit aan de bewoners namens de gemeente gevraagd, aangezien de leden veel andere bewoners kennen, mede doordat zij voor het meten van de peilbuizen veel in de wijk lopen.

Door het uitmeten van buizen merkten de GOP-leden vanaf 2012 dat het gevonden grondwaterniveau vaak te laag was om de palen tegen verrotting te beschermen. Dat komt, omdat de paalfunderingen zijn aangelegd tijdens de bouw van de wijk in de jaren '30, toen het oppervlaktewaterniveau op -2,65 m beneden NAP (Normaal Amsterdams Peil) lag. Sinds de jaren '50 heeft het betrokken hoogheemraadschap het oppervlaktewaterniveau stapsgewijs verlaagd om de stabiliteit van het nabijgelegen vliegveld, de plassen, nieuwbouwwijken en weilanden te waarborgen.²⁹⁵ Nabij scheuren in oude rioolbuizen of grondwerkzaamheden (zoals bij bouwprojecten) kan het grondwaterpeil bovendien plaatselijk nog eens extra dalen.

De gemeente leest de buizen in de wijk zelf standaard tien keer per jaar uit, maar dit is te weinig om droogstand op tijd te registreren, vindt GOP. Zij geven daarom sinds 2016 al hun wekelijks verzamelde gegevens door aan de gemeente vanuit een digitaal registratiesysteem dat een buurtgenoot gebouwd heeft. Een gemeenteambtenaar heeft daarbij erkend dat deze metingen over de afgelopen vier jaar accuraat waren, terwijl de metingen van de gemeente dat soms niet waren omdat buizen inmiddels verzakt waren. Die verzakte buizen zijn daarop herijkt, een operatie waaraan de bewonersorganisatie van een nabijgelegen, meer welvarende wijk heeft meebetaald. De metingen van het GOP verwerkt de gemeente nog steeds in haar grondwateroverzichten.

²⁹⁵ Interview PLV; interview DNS; interview ambtenaren.

opnieuw breuken in woningen

In 2016 ontstonden opnieuw breuken in woningen, nu in een andere straat van de wijk. De bewoners moesten per direct uit hun woning vanwege instortingsgevaar. Daarbij kwam aan het licht hoezeer mensen in financiële nood waren. Verschillende bewoners van de bleken namelijk financieel niet in staat om hun woningen opnieuw te laten funderen of herbouwen.

grondwaterpeilverhoging via pomp en DIT-leidingen

In 2016 waren er opnieuw breuken in woningen in de wijk geweest (zie bovenstaand kader). Kort daarna merkte GOP bij haar metingen dat het peil in een bepaalde straat in de wijk erg laag werd. Op dat moment waren er in de straat grondwerkzaamheden ten behoeve van rioolvernieuwing. Een GOP-lid heeft daarop de stoute schoenen aangetrokken en de uitvoerder van het rioolwerk gevraagd het water niet zoals gebruikelijk op het dichtstbijzijnde riool te laten wegvloeden, maar dit in te brengen in de nabijgelegen Drainage Infiltratie leiding (DIT-leiding). DIT-leidingen zijn buizen waarmee water kan worden aangevoerd om het grondwater te verhogen en afgevoerd kan worden als het grondwater juist te hoog is. De gemeente had die leidingen de laatste jaren in de wijk aangelegd om het grondwater beter te kunnen reguleren. De DIT-leidingen werden echter nog niet gebruikt om water in te pompen.

De uitvoerder ging akkoord met het voorstel van het GOP-lid en het grondwater bleek te stijgen. Ook de betrokken beleidsambtenaar waardeerde de vinding en heeft deze manier van grondwaterpeilverhoging bij rioolwerk in de wijk laten inzetten.

Een bewonersorganisatie uit een aangrenzende wijk, waar ook paalrot was maar nog geen scheuringen, vroeg GOP in 2016 om samen in te spreken tijdens raadscommissievergaderingen. Deze bewonersorganisatie Oud-Hillegersberg (BOH) heeft leden met een achtergrond in chemie, civiele techniek en gemeentebestuur en kan daardoor de problemen goed voor het voetlicht krijgen, vindt GOP. Het gezamenlijk inspreken gebeurde onder meer in september 2016. Ook in het voorjaar van 2017 spraken de initiatieven samen in. GOP vroeg de gemeente hierbij om een pomp. Vanwege het succes met het verhogen van het peil middels in de DIT-leiding gepompt water, wilde ze namelijk een pomp om oppervlaktewater in de DIT-leidingen van de hele buurt te krijgen. De toenmalige wethouder zegde op 6 september 2017 deze pomp aan de bewoners toe.²⁹⁶ In het najaar van 2018 werd de pomp gerealiseerd en aangesloten op nabijgelegen oppervlaktewater. Sindsdien is het grondwater van de wijk dusdanig hoog dat praktisch alle palen onder water staan.

motie en oprichting overlegstructuren

De beide bewonersorganisaties GOP en BOH bezochten ook in de zomer van 2017 een raadsvergadering, waarbij BOH opnieuw insprak. De raad nam daarop een motie aan waarin staat dat “grondwaterstanden niet slechts een gegeven kunnen zijn op basis van het singelpeil, maar zouden moeten voortvloeien uit een zorgvuldige afweging gebaseerd op nul-metingen en risico-analyses.” Ook stelt de motie dat het college moet “uitwerken hoe bewonersgroepen, de waterschappen en experts op het gebied van grondwater betrokken worden.”²⁹⁷ Ter afdoening van deze motie schrijft het college dat het nieuwe Deltaplan Water – dat ook het GRP omvat – voor de periode 2020-2024 “voor en door Rotterdammers [wordt] opgesteld onder regie van

²⁹⁶ College van Burgemeester en Wethouders, ‘brief aan de gemeenteraad’, 12 december 2017, p. 2.

²⁹⁷ Gemeenteraad Rotterdam, ‘motie Rotterdams Deltaplan Grondwater’, aangenomen op 6 juli 2017.

Stadsbeheer.”²⁹⁸ Ook werden er in het gebied waar de GOP-wijk ligt drie overlegstructuren opgetuigd: een overleg tussen de gemeente en GOP, een overleg tussen gemeente en BOH en een voor gemeente en IGS (de tweede groep wijkbewoners, zie de volgende paragraaf). Zij komen elke maand of om de maand bijeen. Daarnaast start er een jaarlijks bestuurlijk overleg waarin BBZ (de overkoepelende bewonersorganisatie namens de IGS, BOH en GOP gezamenlijk) aan tafel zit met de wethouder en het hoogheemraadschap. Ten slotte zijn er de zogeheten programma-overleggen waarin de bewonersgroepen, een afgevaardigde van de gebiedscommissie en betrokken ambtenaren de bestuurlijke overleggen voorbereiden.

uitvoering IGS

Initiatiefgroep IGS is als gezegd gestart in 2017, toen de overlegstructuren in het gebied net waren opgetuigd. In het projectoverleg voor haar wijk komt IGS ongeveer maandelijks bijeen met ambtenaren van de afdeling Water en het Funderingsloket en soms nog andere betrokken ambtenaren. Het Funderingsloket is het gemeentelijk kennispunt funderingsproblemen, dat bewoners onder meer kan begeleiden bij het doen van funderingsonderzoek en hiervoor ook subsidies beschikbaar heeft. Sinds het najaar van 2019 is ook de gebiedsdirecteur bij het projectoverleg aangesloten. IGS zit de vergaderingen voor, schrijft de verslagen, waarna ze in gezamenlijkheid met de ambtenaren worden vastgesteld. IGS heeft de voorzittersrol, als participierend projectleider.

In 2017 is IGS het project gestart met de volgende doelstellingen:

- 1 Het, op basis van degelijke informatie en studie, komen tot een preventieve aanpak, gericht op goed grondwaterstandbeheer ter voorkoming van paalrot.
- 2 Het vergroten van de beleidsinhoudelijke kennis over grondwaterbeheer en fundering bij de gemeente Rotterdam (bijv. door het inhuren van externe experts).
- 3 Het vergaren van kennis over hoe zo’n preventieve aanpak eruit kan zien, die ook toepasbaar is in andere buurten en steden.
- 4 Het verkennen van de (beste) manieren om burgerparticipatie vorm te geven en te leren van de hindernissen die zich hierin kunnen voordoen.

Voor dit project ontving IGS eind 2017 naar aanleiding van een raadsmotie eenmalig een gemeentelijke subsidie van € 30.000.²⁹⁹ Voorwaarde was dat bewoners zelf € 10.000 zouden bijdragen. Dit totaalbedrag heeft IGS vervolgens besteed aan het uitbreiden van het aantal peilbuizen in de wijk (van drie naar vijftig, waarvan ruim 35 op particulier terrein) en het aanschaffen van meetapparaten. De subsidie werd verder gebruikt voor advisering door een ingenieursbureau, gespecialiseerd in bodem, grondwater en funderingen. Het gaat om een groot bureau, dat door veel andere gemeenten wordt geconsulteerd voor hulp bij het kiezen van maatregelen rondom grondwaterproblematiek.

De adviezen van het ingenieursbureau hebben er volgens IGS onder meer toe geleid dat de gemeente bij het geplande rioolwerk een laag grind zal laten aanleggen rondom de drainage- en infiltratieleidingen die dan ook worden aangelegd. Dit is belangrijk om de infiltrerende werking langdurig te behouden. Dit staat in haar planning (Functioneel Advies) voor de aan te leggen DIT-leidingen van de wijk tijdens de geplande rioolwerkzaamheden in 2021.

²⁹⁸ College van Burgemeester en Wethouders, 'brief aan de gemeenteraad', 12 december 2017, p. 3.

²⁹⁹ Gemeenteraad Rotterdam, motie 'bewonersinitiatief Hillegersberg', 10 november 2016.

Ook organiseert IGS bewonersavonden. Bewoners kunnen via een website middels een digitale kaart alle relevante documenten en per peilbuis de door bewoners en gemeente gemeten grondwaterstanden inzien.

5-4-3 gemeentelijke ondersteuning

Voor de realisatie van hun doelen (natte palen en droge voeten) zijn IGS en GOP sterk afhankelijk van de gemeentelijke fysieke maatregelen op publiek terrein.

GOP is met name erg tevreden met de pomp die de DIT-leidingen in de wijk van (meer) water voorziet. Deze pomp is er gekomen door een innovatief plan van de initiatiefgroep en een wethoudersbesluit.

IGS is bij de start van haar project geholpen met een gemeentelijk subsidie van € 30.000 en is nu enthousiast over de gemeentelijke plannen voor een wijksysteem van DIT-leidingen in grindkoffers, voorzien van uitleggers naar de privé-percelen. Dit systeem is ontworpen mede op basis van overleg tussen de initiatiefgroep en ambtenaren.

Op verschillende punten zijn zowel GOP als IGS echter ontevreden over de ambtelijke ondersteuning. Betrokken ambtenaren reageren vaak traag of afhoudend. De rekenkamer stelt vast dat dit in ieder geval te maken heeft met het feit dat betrokken ambtenaren niet willen ingaan tegen vigerende gemeentelijke beleidskaders. Ook vinden de initiatiefgroepen dat ambtenaren regelmatig tijd te kort komen voor bijvoorbeeld het voorbereiden van overleggen. Ook de rekenkamer constateert dat de ambtenaren niet altijd op tijd zijn geweest met geplande activiteiten. IGS heeft verder als doel de gemeente door haar project te laten leren over burgerparticipatie als factor in beleidsvorming, maar dit heeft binnen de gemeente nog geen structurele aandacht gekregen. Ten slotte is de afstemming tussen gemeentelijke afdelingen niet altijd adequaat, stelt de rekenkamer vast.

pomp voor GOP-wijk

Zoals hiervoor aangegeven vroeg GOP vanaf 2017 om een pomp om oppervlaktewater in de DIT-leidingen te brengen en zegde de toenmalige wethouder deze pomp ook toe.³⁰⁰ GOP was en is zeer blij met de realisatie van deze pomp. De pomp liet echter wel lang op zich wachten. Na de toezegging van de wethouder in september 2017 had de gemeente gesteld dat de pomp in mei 2018 zou werken -dus vóór de zomer, omdat in de zomer droogstand van de palen het meeste voorkomt.³⁰¹ In januari 2018 werd een feestelijke symbolische opening verricht door gemeente en hoogheemraadschap en GOP-leden. In mei 2018 was er echter nog geen pomp en ook de benodigde persleiding was nog niet aangelegd. GOP vroeg hiernaar in het maandelijks overlegmoment met de gemeente, maar kreeg geen duidelijk antwoord, geeft GOP aan.³⁰² Intussen daalde het grondwaterpeil die hete zomer naar -3 m NAP. GOP heeft de vraag daarom per brief aan de directeur Gemeentewerken gesteld. Deze had namelijk bij de symbolische opening aangegeven dat GOP haar kon bereiken wanneer er obstakels waren. Binnen veertien dagen werd er daarna een stuk persleiding gerealiseerd, zo geeft GOP aan. Het duurde echter nog steeds tot 7 november 2018

³⁰⁰ In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat zij veel maatregelen treft en heeft getroffen in de wijk om de grondwatersituatie te verbeteren. Naast de reeds genoemde aanleg van het DIT-leidingenstelsel is er in de hele wijk waterpasserende verharding aangelegd en is het riool (eerder) vervangen. Ten tijde van de aanvraag van de pomp was het infiltratiestelsel nog niet operationeel omdat het laatste stuk onder het kruispunt Uitweg/Kleiweg nog niet gerealiseerd kon worden. In verband met de afstemming van de uitvoering van de werkzaamheden in de wijk zou dat namelijk nog twee jaar duren.

³⁰¹ College van Burgemeester en Wethouders, 'brief aan de gemeenteraad', 12 december 2017, p. 2.

³⁰² Interview GOP.

voordat pomp en persleiding gerealiseerd waren. Desgevraagd geeft de contactambtenaar van GOP aan niet meer te weten waardoor de vertraging veroorzaakt werd.³⁰³

Sinds de pomp draait staan als gezegd praktisch alle palen in de wijk onder water. In de overleggen vanaf het najaar van 2019 heeft de gemeente echter aangegeven dat de pomp in 2020 weer zal worden uitgezet. De aanleg en het gebruik van de pomp betrof immers een experiment, zo is destijds ook door de wethouder gecommuniceerd, echter zonder daarbij een tijdsduur te noemen.³⁰⁴ Een belangrijke reden voor de gemeente om de pomp nu weer te stoppen is dat het experiment indruist tegen staand beleid, zo geeft de contactambtenaar aan. In het (huidige) GRP 2016-2020 staat namelijk dat de aanpak van grondwateronderlast door de gemeente middels drainage geschiedt.³⁰⁵ Ook in het nieuwe GRP in voorbereiding is dit het geval, zo geeft de betrokken ambtenaar aan. Het huidige GRP stelt dat de gemeente het grondwater niet actief zal beheren, omdat grondwater in verstedelijkt gebied moeilijk te beheersen is (er zijn veel invloedsfactoren vanuit onder meer bodem, oppervlaktewater en regenperioden) en actief beheer een groot risico geeft op neveneffecten elders (bijvoorbeeld wateroverlast in de naastgelegen wijk).³⁰⁶ Onder 'actief beheer' verstaat de gemeente onder meer de inzet van pompen voor het verhogen van grondwater, vertelt de contactambtenaar.³⁰⁷ Het uitgangspunt is daarom dat als er een DIT-leidingen systeem bestaat in een wijk, dit systeem met oppervlaktewater 'onder vrij verval' (dus zonder pomp) wordt gevoed. Het inlaatpeil van de DIT-leidingen is daarmee het peil van het oppervlaktewater, (maar door weerstand kan het zijn dat verderop in de leiding dit peil niet meer gehaald wordt). In het interview met de rekenkamer geeft de betrokken ambtenaar verder aan dat actief beheer in de ene wijk ook kan leiden tot verzoeken uit andere wijken en daarmee tot zeer veel te beheren objecten en grote kosten voor de gemeente. Zij vermoedt dat er misschien ook juridisch gezien precedentwerking zou ontstaan en wil dit voorkomen. Ook kan actief beheer voor het ene gebied, wateroverlast in een ander, naastgelegen gebied veroorzaken, is de vrees.³⁰⁸

GOP is het er niet mee eens dat de pomp gestopt wordt. Zij vraagt zich af waarom de aangenomen motie (op grond waarvan het nieuwe GRP ook risicoanalyses en overleg met bewonersorganisaties moet bevatten) niet meer wordt gevolgd. Naar het inzicht van de gemeente zullen de palen in de wijk echter ook na het stoppen van de pomp praktisch allemaal onder water staan. Het evaluatierapport van bewoners en gemeente gezamenlijk over 2019, het jaar dat de pomp draaide, is echter nog niet af. Evaluatiecriteria voor het nieuwe testjaar zonder pomp moeten nog afgesproken worden tussen bewoners en gemeente. Met de bewoners is wel vast een 'noodrem'

³⁰³ Interview ambtenaar.

³⁰⁴ College van Burgemeester en Wethouders, 'brief aan de gemeenteraad', 12 december 2017.

³⁰⁵ Gemeente Rotterdam, 'Gemeentelijk rioleringsplan, Planperiode 2016 2020', 6 oktober 2015. Het beleidskader (p. 42) vermeldt onder de titel *Rotterdam pakt op doelmatige wijze grondwateroverlast of onderlast aan*: "Rotterdam heeft op grond van de gemeentelijke zorgplicht voor het grondwater een inspanningsverplichting om ervoor te zorgen dat het grondwater geen structureel nadelige gevolgen heeft. Ervaringen in de Rotterdamse praktijk hebben geleerd dat er in stedelijk gebied veel versturende invloeden voor het grondwater aanwezig zijn. De grondwaterstand in de stad laat zich niet sturen." De rest van de paragraaf beschrijft dat er een beheerstrategie voor de drainageleidingen (waaronder DIT-systemen) in de stad moet worden opgesteld en dat nieuwe drainage doelmatig moet worden aangelegd.

³⁰⁶ Gemeente Rotterdam, 'Gemeentelijk rioleringsplan, Planperiode 2016 2020', 6 oktober 2015, p. 33.

³⁰⁷ Interview ambtenaren.

³⁰⁸ Interview ambtenaren.

afgesproken: als in droge periodes van 2020 het grondwaterpeil zakt naar -2,95 NAP wordt de pomp weer aangezet.³⁰⁹

inlaatiniveau DIT-leidingen in IGS-buurt

Ook in de IGS-wijk heeft de initiatiefgroep vragen over hoe hun inzichten zich tot het staand beleid verhouden. In deze wijk wordt in de projectoverleggen met de gemeente gesproken over het Functioneel Advies voor het geplande werk aan wijkriolering en -drainage in 2021. IGS zegt tevreden te zijn dat de gemeente in dit Functioneel Advies haar raad heeft overgenomen om grindkoffers om de DIT-leidingen aan te brengen. Ook is zij tevreden over de geplande aftakkingen van het DIT-systeem naar de huizenblokken, zodat – indien nodig – een ringleiding aangelegd kan worden om de precieze afstemming van de wateraanvoer per blok beter te kunnen regelen.³¹⁰ Maar als het grondwater niet hoog genoeg komt, biedt een grindkoffer geen soelaas. Daarom acht IGS het essentieel dat de gemeente haar best doet om met de DIT-leidingen water op -2,65 NAP de wijk in te brengen, zodat de grondwaterstand in de rest van de wijk (middels aftapping of oppompen door buurtbewoners) -2,85 NAP kan zijn. Het ingehuurd ingenieursbureau heeft het belang daarvan herhaaldelijk bepleit bij de gemeente. Op basis van meetresultaten en berekening verwacht het gemeentelijk ingenieursbureau echter dat dit niet nodig is, omdat de grondwaterstand in de DIT-leidingenstelsel volgens haar zeer waarschijnlijk niet meer dan een centimeter zal afwijken van het inlaatiniveau. De gemeente wil er niet middels actief beheer voor zorgen dat het water op -2,65 NAP binnenkomt, want zij houdt zich aan het GRP-beleid dat water alleen onder vrij verval in drainagesystemen wordt ingevoerd, dus ongeveer op -2,85 NAP. Ook IGS heeft daarmee dus een groot verschil van mening met de gemeente over ‘actief beheer’ en dus over afwijkingen van (toekomstig) staand beleid, in relatie tot de inhoud van de zorgplicht.

Omdat in de maandelijkse overleggen over de kwestie van het inlaatiniveau (en enkele andere kwesties) geen overeenstemming kan worden gevonden, wil IGS nu een procedurevoorstel doen bij het aankomende stuurgroepoverleg. Het voorstel houdt in de doelmatigheid van de door beide partijen geopperde maatregelen te onderzoeken middels vijf stappen:

- 1 het formuleren van het doel;
- 2 het formuleren van de maatregelen om het doel te bereiken;
- 3 het weergeven van de verwachte effecten;
- 4 het berekenen van de kosten voor bewoners en gemeente;
- 5 het nemen van een (politiek) besluit over de uit te voeren maatregelen in het licht van de context van zorgplicht en doelmatigheid (bij de invulling van het begrip doelmatigheid wordt niet alleen gekeken naar de kosten voor extra maatregelen voor de gemeente, maar ook naar de extra kosten die de bewoners zullen moeten maken om de palen onder water te krijgen).

IGS wil dus invulling zoeken van het begrip doelmatigheid uit de Waterwet 2008. IGS stelt nadrukkelijk dat de doelmatigheidsvraag betrekking heeft op zowel de eventuele maatregelen die bewoners zouden kunnen nemen, als maatregelen die van de gemeente worden verwacht. De gemeentebesturen gaan hier echter niet op in. De rekenkamer stelt in ieder geval vast dat er tussen de ambtenaren, geeft IGS aan. Naar de rekenkamer geeft de gemeente aan dat zij deze discussie alleen willen voeren met

³⁰⁹ Interview ambtenaren.

³¹⁰ IGS, 'Notitie door IGS', 22 november 2019, p. 8.

betrekking tot door bewoners te nemen maatregelen, met inachtneming van eventuele negatieve effecten van die maatregelen door bewoners voor omliggende wijken.³¹¹ Maatregelen die bewoners op huishoudensniveau kunnen nemen zijn echter als gezegd niet voldoende voor natte palen het jaar rond. Als alternatief zouden bewoners mogelijk gezamenlijk op blokniveau water vanuit de DIT-leiding verder omhoog kunnen oppompen met een (deels) door hen zelf betaalde pomp, denkt IGS.³¹² De gemeente gaf aan hier wel ruimte voor te zien als bewoners met een goed plan komen, ter beoordeling door de gemeente. IGS merkt op dat het raar is dat de gemeente zelf geen pomp wil gebruiken omdat dit een niet goed voorspelbaar risico zou geven op neveneffecten elders (zie hierboven), maar van bewoners wel verwacht dat zij dit risico in een plan kunnen uitsluiten.³¹³

aandacht voor participatie

Los van de inhoudelijke kwesties -over het te volgen beleid- zien IGS en GOP verschillende procesverbeterpunten voor de gemeente. In de eerste plaats bemerken ze namelijk soms een gebrek aan ambtelijke aandacht. IGS-leden vinden dat de gemeenteambtenaren weinig tijd nemen: het plannen van overlegafspraken met de gemeente is vaak lastig en tijdens de overleggen hebben ambtenaren soms de relevante stukken niet gelezen en wijzigingen op een overlegverslag komen regelmatig pas lang na de afgesproken termijn binnen. GOP noemt het voorbeeld van een bewonersavond waarop de resultaten gepresenteerd zouden worden van het eerste jaar van de werkende pomp. Het conceptrapport van 90 pagina's ontvingen ze van de ambtenaren pas vijf uur voor de bewonersavond, waardoor GOP niet meer de tijd had om de avond goed voor te bereiden. De betrokken ambtenaar vindt de late verzending inderdaad iets dat achteraf beter had gekund. Meer in het algemeen merkt de contactambtenaar dat de overlegstructuren met IGS en GOP en de andere groepen in het gebied veel tijd kosten. Hij heeft voor de overlegstructuren geen werkuren toebedeeld gekregen want zijn afdeling werkt niet met uren per project, maar hij komt naar zijn gevoel wel uit met de tijd. Op de vraag van de rekenkamer hoe zij de samenwerking tussen gemeente en bewonersinitiatiefgroepen beoordelen, geven de ambtenaren aan dat de contacten over het algemeen goed zijn. Zij hebben desgevraagd geen verbeterpunten voor het participatieproces. Er zijn wel pieken en dalen, maar bewoners en ambtenaren weten wat ze van elkaar te kunnen verwachten, zo geven zij aan en voor het vormgeven van de zorgplicht is samenwerken heel belangrijk.

Dat de ambtenaren niet meer tijd nemen ziet IGS echter wel als een symptoom van een afwerende houding ten aanzien van de burger bij de gemeente. Daarbij denken ze indirect ook te merken dat directeuren de participatie niet serieus genoeg nemen. Directeuren geven de begeleidingstaak aan een ambtenaar die 'burgerparticipatie' ziet als iets wat hij of zij "erbij" moet doen zonder een veranderingsproces door te maken en zonder de burgers al te veel ruimte te geven, vermoedt IGS. Of dit het geval is, is voor de rekenkamer niet te beoordelen. De rekenkamer stelt in ieder geval vast dat er tussen de ambtenaren en de initiatieven een sterk verschillende perceptie hebben van de kwaliteit van het participatieproces. Het is wat dit betreft relevant dat de gesproken ambtenaren geen eerdere ervaring met bewonersparticipatie hebben als het gaat om het samen maken van beleid. Voor de ondersteuning van burgerparticipatie hebben zij

³¹¹ Interview ambtenaren.

³¹² IGS, 'Notitie door IGS', 22 november 2019.

³¹³ Interview ambtenaren.

geen specifieke scholing gehad en ze vinden dit in principe ook niet noodzakelijk. Ten slotte geven ze desgevraagd aan dat er binnen de gemeente geen platform bestaat waar de lessen worden samengebracht van de participatieprojecten uit GOP-, IGS- en RW-buurtten.

kennis delen

Om de grondwaterproblematiek en oplossingsrichtingen te beoordelen is veel waterstaattechnische en hydrologische achtergrondkennis nodig. De ambtenaren geven desgevraagd aan dat het kennisniveau bij de bewonersverenigingen hoog is. Een aantal van de bewoners is technisch goed onderlegd en zij kunnen hun punten goed onder woorden brengen, geven zij aan. Toch bemerken IGS en GOP bij de gemeente soms een gebrek aan vertrouwen in de kennis van bewoners. Beide groepen hebben bijvoorbeeld zelf grondwatermetingen gedaan, waarbij de gemeente dit eerst ingewikkeld vond voor burgers en later vaststelde dat de metingen van de bewoners accurater waren dan hun eigen metingen (zie paragraaf 5-6-3 en 5-6-5). Volgens de ambtenaren moest het wederzijds vertrouwen inderdaad in het begin groeien en is dit nu goed, maar bewoners vinden, zoals eerder beschreven, dat zij nog niet altijd genoeg gehoord worden.

Bovendien vinden bewoners dat de gemeente soms zelf niet genoeg kennis en data in huis heeft op het gebied van drainagetechniek en grondwaterbeheer, maar dit dan niet naar de bewoners aangeeft. De externe expert die is ingehuurd door IGS kwam als gezegd met de oplossing om deze DIT-leidingen in een koffer van grind te leggen. De gemeente had van deze oplossing geen kennis, geeft IGS aan.

GOP noemt als voorbeeld een foutief aangelegde overloopput in de wijk. GOP had dit gezien door onder een putdeksel te kijken, de gemeente reageerde echter vooral dat GOP zich er niet mee had moeten bemoeien, zegt GOP.³¹⁴ Verder hebben bewoners recentelijk een monster genomen van het zand rondom een net aangelegde DIT-leiding. Zij kwamen tot de conclusie dat het benodigde drainagezand niet was gebruikt. De gemeente sprak dit eerst tegen, er was verwarring over een grafiek, geeft de gemeente aan. Later bleek echter dat de bewoners wel gelijk hadden. Het zand was inderdaad geen drainagezand, dit was namelijk niet in het bestek opgenomen. Dat er drainagezand gebruikt moet worden is nu wel in het moederbestek vastgelegd.³¹⁵

moeizame samenwerking tussen clusters

IGS meldt verder dat er soms gebrekkige samenwerking tussen verschillende gemeenteonderdelen bestaat. Dit vertraagt volgens hen de overleggen, maatregelen en beleidsvorming. Zo moet de afdeling Water metingen doen omtrent de invloed van boomwortels op de grondwaterstand in de IGS-wijk, om hiermee de afdeling Groen te informeren, maar dit wilde niet vlotten. Desgevraagd geeft de contactambtenaar naar de rekenkamer aan hier niet de stand van zaken van te weten, omdat bomen niet zijn expertise betreffen.

Een ander voorbeeld is de financiering van de pomp in de GOP-wijk. Deze is betaald door de afdeling Water, maar deze vond eigenlijk dat het Funderingsloket de

³¹⁴ Interview GOP.

³¹⁵ Interview ambtenaren.

aangewezen partij was om deze te financieren Het Funderingsloket vindt dit weer een taak van de afdeling Water. ³¹⁶

5-4-4 publieke waarde

Gevraagd naar de publieke waarde van GOP en IGS geven de geïnterviewde ambtenaren aan dat de inzet van de groepen veel begrip van, en informatie over de grondwaterproblematiek heeft opgeleverd voor de buurtbewoners. Zij duiden de publieke waarde dus vooral als meer toegang tot kennis voor bewoners in plaats van als input voor verbetering van beleid. Ook wordt het volgens hen langzaam de norm om samen met bewoners beleid te maken naar ieders tevredenheid, waarbij kaders wel steeds overeind moeten blijven. De rekenkamer wijst erop dat hetgeen de gemeente hier als de nieuwe norm formuleert, in de praktijk van deze casussen niet haalbaar is. Bewoners zijn immers ontevreden dat het vigerende beleidskader geen actief beheer van het grondwater voorstaat en dat zij -ondanks een aangenomen motie met die strekking- ook geen invloed hebben op de vorming van nieuw beleid op dit punt. De beoordeling van de publieke waarde van de initiatieven door de gemeente duidt daarmee op een groot verschil van mening met de initiatiefnemers over wat hun invloedruimte is (of moet zijn). Een poging van de initiatieven om de in de Waterwet voorgeschreven doelmatigheid van het beleid te toetsen en daarmee (weer) mee te denken over beleid, wordt door de gemeente vooralsnog niet opgepakt.

Door de rekenkamer geënquêteerde bewoners geven aan de bewonersinitiatieven een veel ruimere voldoende voor hun inzet voor de natte palen en droge voeten in de wijk dan aan de gemeente (die overigens nog wel gemiddeld een kleine voldoende krijgt). Bewoners zien naast het tegengaan van paalrot nog meer publieke waarde gerealiseerd door de initiatieven: meer sociale cohesie in de wijk en kennis waar ook bewoners van andere wijken en de gemeente hun voordeel mee kunnen doen. Of de gemeente dat ook doet betwijfelen de bewoners vaak: slechts de helft denkt dat de gemeente de input van de initiatieven heeft gebruikt voor haar beleidsontwikkeling.

Alles bij elkaar ervaren de initiatiefgroepen de participatie als een uiterst moeizaam en stroperig traject, terwijl de ambtenaren desgevraagd geen verbeterpunten zien voor het participatieproces. De rekenkamer oordeelt dat er op dit punt een kloof bestaat in de percepties van initiatieven en ambtenaren over de kwaliteit van de participatie. De ambtenaren staan naar het oordeel van de rekenkamer bovendien een beperktere vorm van participatie voor dan aan de initiatieven is toegezegd. Dat betekent dat de gemeente hier onzorgvuldig omgaat met de verwachtingen, tijd, inzet en innovatiekracht van initiatiefnemende burgers. Bovendien houdt de gemeente zich hiermee niet aan haar eigen concernbrede uitgangspunt dat naar participerende burgers vooraf duidelijk moet worden gecommuniceerd over welke zaken zij wel, en over welke zaken zij niet zullen mogen meebeslissen (zie paragraaf 3-3-2). In dit geval doorkruist de gemeente zelfs haar eerdere toezeggingen over de beslissingsruimte die participerende burgers krijgen.

De gemeentelijke ondersteuning stelt de initiatieven in staat om een deel van hun publieke waarde te realiseren, de gemeente heeft immers (uiteindelijk) de pomp voor de GOP-buurt uitgevoerd en de grindkoffers voor de IGS-buurt overgenomen in haar planning. Maar de publieke waarde voor de GOP-buurt is voor de toekomst nog niet zeker want ze is afhankelijk van de gemeentelijke ondersteuning en de gemeente wil de pomp weer stoppen. De publieke waarde voor de IGS-buurt valt of staat eveneens bij verdere gemeentelijke ondersteuning. De gemeente moet hiervoor het grondwaterpeil in de DIT-leidingen verhogen en eraan meewerken

³¹⁶ Interview ambtenaren.

dat de bewoners op blokniveau het peil verder omhoog pompen. Het lijkt er voorlopig op dat de gemeente GOP en IGS nog zodanig beperkt ondersteunt dat dit initiatief haar beoogde publieke waarde (natte palen) niet kan realiseren.

oordeel ambtenaren

Om te beoordelen wat de publieke waarde is van deze burgerinitiatieven, heeft de rekenkamer dit aan de gesproken ambtenaren gevraagd. Zij geven aan dat de inzet van de groepen veel begrip van, en informatie over de grondwaterproblematiek heeft opgeleverd voor de buurtbewoners. Bewoners zijn zich bewust geworden van wat er speelt op dit vlak.³¹⁷ De ambtenaren weten echter niet zeker of de organisaties altijd namens alle bewoners in de wijk spreken; sommige bewoners hebben vanwege een souterrain misschien meer baat bij lage grondwaterstanden. Vanuit de gemeente “wordt het langzaam de norm om samen met bewoners iets te maken waar iedereen blij van wordt, waarbij kaders wel steeds overeind moeten blijven”, geeft de contactambtenaar aan.³¹⁸ De rekenkamer wijst er echter op dat hetgeen de gemeente hier als de nieuwe norm formuleert, in de praktijk van deze casussen niet haalbaar is. Bewoners zijn immers ontevreden dat het vigerende beleidskader geen actief beheer van het grondwater voorstaat en dat zij ook geen invloed hebben op de vorming van nieuw beleid op dit punt.

oordeel bewoners

De rekenkamer heeft de perceptie van de publieke waarde ook onderzocht bij de bewoners van de buurten waar de bewonersgroepen zich voor inzetten. Zij deed dit via een digitale enquête onder bewoners die de nieuwsbrief van een van de bewonersgroepen ontvangen en dus al bekend zijn met de bewonersgroep in hun buurt. 71 bewoners uit de GOP-buurt hebben de vragenlijst ingevuld (er waren er ongeveer 210 benaderd) en 53 uit de IGS-buurt (ongeveer 200 bewoners benaderd).

De rekenkamer heeft de bewoners onder andere gevraagd naar hun mening over de manier waarop zij worden betrokken bij de inspanningen van de bewonersgroep. Uit de enquête blijkt dat de bewoners hier over het algemeen erg tevreden over zijn. In beide respondentengroepen geeft ongeveer 85% aan door de bewonersgroep actief op de hoogte te worden gehouden over de voortgang en de opbrengsten van de overleggen. Een klein deel van de bewoners, 15%, zou wel graag meer inspraak willen in de uitvoering van het initiatief. Daarnaast denkt ook een groot deel van de bewoners dat de inzet van het initiatief in hun wijk reeds bijdraagt aan het tegengaan van paalrot in de buurt. Van de bewoners in de IGS-buurt (waar als gezegd nog geen woningscheuringen door paalrot zijn geweest) geldt dit voor 85% van de bewoners, in de GOP-buurt zelfs voor 97% van de bewoners.

In beide buurten denkt ook driekwart van de bewoners dat de buurtactiviteiten van het initiatief bijdragen aan de sociale cohesie en een even groot deel van de bewoners is van mening dat er door het initiatief in hun buurt meer bewonersparticipatie is. Daarnaast denken zij dat ook bewoners van andere wijken iets kunnen hebben aan de kennisontwikkeling en activiteiten van de initiatieven. Al met al zijn de buurtbewoners erg tevreden over de inzet van de bewonersgroepen voor het doel natte palen en droge voeten. Bewoners uit de GOP-buurt geven het initiatief in hun buurt hiervoor gemiddeld een 8,6 en bewoners uit buurt de IGS-buurt een 8,7.

³¹⁷ In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat de publieke waarde wel is dat er nagedacht wordt over verbetering van het beleid.

³¹⁸ Interview ambtenaren.

Bewoners zijn minder positief over de inzet van de gemeente voor dit doel. Bewoners uit de GOP-buurt geven een 6, bewoners uit de IGS-buurt een 5,8. Een groot deel van de bewoners, zo'n 85% in beide buurten, denkt dat de gemeente iets kan leren van de aanpak en ervaringen van de initiatieven. Bovendien denkt maar ongeveer de helft van de bewoners dat de inzet van de initiatieven reeds heeft bijgedragen aan de beleidsontwikkeling van de gemeente op het gebied van grondwaterbeheer en funderingsproblematiek.

5-5 Boergoensevliet

5-5-1 achtergrond

De casus Boergoensevliet betreft een straatbewonersgroep die samen met de gemeente een inrichtingsplan heeft opgesteld voor de verbetering van de (groene) buitenruimte rondom de singel waar zij aan wonen.

De bewoners van de Boergoensevliet hoorden in 2010 dat de gemeente de heesters langs de singel wilde vervangen door gras, onder andere vanwege bezuinigingen. De bewoners waren het hier niet mee eens, waarna twee van hen een bewonersgroep zijn gestart die met de gemeente in gesprek is gegaan over het groenonderhoud rondom de singel. Deze gesprekken hebben in 2012 geresulteerd in een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente en in 2014 in het inrichtingsplan "Visie Boergoensevliet". Dit betreft een langetermijninrichtingsplan, op basis waarvan de gemeente gefaseerd onderhoud en aanpassingen pleegt. Zij gaat hierbij uit van haar reguliere onderhoudsplanning. Met de visie beoogt de bewonersgroep de leefomgeving van de singel te verbeteren, de sociale cohesie in de wijk te vergroten en samen met de gemeente te leren van de ervaring met burgerparticipatie. Tevens wil de bewonersgroep bijdragen aan de gemeentelijke ambitie dat meer huishoudens met een hoger inkomen naar Rotterdam-Zuid toe verhuizen. De bewonersgroep bestaat nu uit vijf bewoners, waaronder de twee initiatiefnemers.

De Boergoensevliet ligt in de wijk Oud-Charlois. Het is een lange straat die in het midden wordt gescheiden door een singel, omringd door gras, bomen en heesters. In het voorjaar van 2010 vernamen de bewoners aan de Boergoensevliet via een brief dat de deelgemeente Charlois de heesters aan de singel wilde vervangen door gras. Het onderhouden van heesters was volgens de deelgemeente namelijk een arbeidsintensief en daarmee duur proces waarvoor onvoldoende budget beschikbaar was. Ook zorgden de heesters voor onveilige situaties³¹⁹ en waren ze in slechte staat.³²⁰

De bewoners van de Boergoensevliet waren het hier niet mee eens. Twee bewoners namen daarom contact op met de (toen nog) deelgemeente. Zij uitten het verzoek de vervangingswerkzaamheden uit te stellen en eerst met de bewoners in gesprek te gaan. De deelgemeente ging hiermee akkoord. Tijdens een bewonersbewonersbijeenkomst in 2010, waar 150 tot 200 mensen aan deelnamen, is

³¹⁹ Volgens de gemeente konden mensen zich verschuilen achter de heesters, wat de bewoners een onveilig gevoel geeft. Bron: interview initiatiefnemers.

³²⁰ Deelgemeente Charlois, brief 'Gazons in plaats van heesters', 26 maart 2010.

een bewonersgroep gevormd. Deze is in het voorjaar van 2011 met de deelgemeente in gesprek gegaan.³²¹

De twee initiatiefnemers wilden graag dat er een plan ontwikkeld zou worden voor de singel dat rekening houdt met de wensen van de straatbewoners.³²² Dit was bij eerdere voorgenomen plannen voor de singel namelijk niet gebeurd. De gemeente maakte namelijk al vanaf 1999 plannen om de Boergoensevliet te vernieuwen, als onderdeel van het gemeentelijke, stadsbrede Singelplan uit 1999.³²³ Na toekenning van de laatste middelen uit dit plan werd voor de bewoners echter duidelijk dat er voor de aanpak van de Boergoensevliet geen geld meer was. De initiatiefnemers wilden dit in de toekomst voorkomen en de bewoners vanaf het begin betrekken bij onderhoudsplannen rondom de singel.³²⁴

De gesprekken tussen de deelgemeente en de bewonersgroep resulteerden in april 2012 in een samenwerkingsovereenkomst, waarin onder andere werd opgenomen dat er een visie en een ontwerp moest komen voor een duurzame verbetering van de leefomgeving van de Boergoensevliet. Samen met de deelgemeente heeft de bewonersgroep in het voorjaar van 2014 de visie voor de Boergoensevliet opgesteld met daarin een inrichtingsplan (IP) voor de singel. Bij het opstellen van de visie zijn de uitkomsten van diverse door de initiatiefgroep georganiseerde bewonersbijeenkomsten en enquêtes onder bewoners meegenomen.³²⁵ De visie betreft een langetermijnplan voor de komende tien jaar voor het onderhoud en vernieuwing aan de singel en de Boergoensevliet. Deze visie werd door een gemeenteamtbenaar ook wel een “slow-IP” genoemd, omdat het een plan is voor de lange termijn dat in stukjes gerealiseerd wordt, steeds wanneer er vanuit de reguliere gemeentelijke onderhoudsplanning geld voor het onderhoud beschikbaar komt. De initiatiefnemers zelf spreken van een “parelketting van ambities”.³²⁶ In de samenwerkingsovereenkomst en in de visie leggen de gemeente, de deelgemeente en de stichting vast dat zij relevante informatie en afspraken met betrekking tot (de verdere vormgeving van) het inrichtingsplan steeds tijdig en gelijkwaardig zullen delen.³²⁷

doelen en motivatie

De initiatiefnemers beogen met de visie en het inrichtingsplan de volgende drie doelen te bereiken:³²⁸

- 1 Het verbreden en aantrekkelijk maken van de (groene) fysieke leefomgeving van de Boergoensevliet.
- 2 Vergroten van de sociale cohesie in de wijk. Volgens de initiatiefnemers is bewonersparticipatie noodzakelijk om de sociale cohesie in de wijk te bevorderen.
- 3 Leren van de ervaring met burgerparticipatie, zowel voor de initiatiefnemers als door de gemeente. Hieronder valt onder andere het opbouwen van kennis en tools

³²¹ Interview initiatiefnemers.

³²² Interview initiatiefnemers.

³²³ Gemeente Rotterdam, ‘Een Singelplan voor Rotterdam’, februari 1999.

³²⁴ Interview initiatiefnemers.

³²⁵ Interview initiatiefnemers.

³²⁶ Interview initiatiefnemers.

³²⁷ Gemeente Rotterdam en Stichting Charlois aan de Vliet, ‘Visie Boergoensevliet, 5 maart 2014, p. 25; Deelgemeente Charlois, ‘Samenwerkingsovereenkomst’, 27 april 2012.

³²⁸ Interview initiatiefnemers.

die kunnen worden toegepast in andere vernieuwingsprojecten waarbij burgers participeren.

Een ander belangrijk doel dat de initiatiefnemers nastreven is om met de gemeente tot nieuwe 'werkvormen' te komen. Meer specifiek hebben de initiatiefnemers een openbaar, interactief platform voor ogen (als het ware een kaart zoals Google Maps) waarop alles wat er in de wijk gebeurt zichtbaar wordt, zoals door de gemeente geplande werkzaamheden en initiatieven van bewoners. Op dit platform werken gemeente en bewoners samen; bewoners kunnen reageren op de voorgestelde acties, hebben inzicht in de gemeentelijke budgetten voor het onderhoud en kunnen zelf ook voorstellen indienen en hebben bovendien inzicht in wat de gemeente aan het onderhoud besteedt. Dit bevordert volgens de initiatiefnemers de transparantie vanuit de gemeente, bewoners en ambtenaren kunnen een beter gesprek voeren over hun straat of wijk en er wordt voorkomen dat zij nieuwe ontwikkelingen via de media moeten vernemen. Het ontwikkelen van bovengenoemde werkvormen heeft de gemeente in de visie ook als mogelijkheid overgenomen.³²⁹

Ten slotte beogen de initiatiefnemers met de visie gentrificatie te ondersteunen. De initiatiefnemers denken dat de singel en de omringende omgeving vanwege de groene uitstraling ook kansen biedt voor gentrificatie. De gemeente wil er immers voor zorgen dat er meer hogere-inkomenshuishoudens naar Rotterdam-Zuid komen.³³⁰ De initiatiefnemers denken dat verfraaiing van de singel de buurt aantrekkelijker kan maken voor deze doelgroep.³³¹

5-5-2 uitvoering

De bewonersgroep houdt toezicht op de uitvoering van de visie door de gemeente. Daarnaast houden zij bewoners via verschillende manieren op de hoogte van de voortgang van werkzaamheden en andere ontwikkelingen, zoals via bewonersbrieven en een Facebookpagina. De bewonersgroep organiseert ook zelf bewonersactiviteiten.

De bewonersgroep is in 2012 ondergebracht in een eigen stichting, de stichting Charlois aan de Vliet. De twee initiatiefnemers vervullen hierin de rollen van voorzitter en secretaris. Momenteel bestaat de stichting uit vijf personen die verschillende expertises hebben. Zo is een bewoner bijvoorbeeld een expert groenbeheer en een andere bewoner is jurist van beroep. De bewonersstichting komt ongeveer eens per maand samen voor intern overleg. De twee initiatiefnemers van de bewonersgroep wonen allebei al jaren aan de Boergoensevliet. Ze hebben elkaar leren kennen via een lokale afdeling van een politieke partij. Beide initiatiefnemers doen dit werk onbezoldigd en hebben naast dit project een betaalde baan, beide in de adviessector, waarbij ze ook regelmatig met gemeenten samenwerken en hierdoor bekend zijn met gemeentelijke processen.

De bewonersgroep heeft op verschillende manieren contact met de bewoners. Zo stuurt zij de bewoners van de Boergoensevliet een bewonersbrief, waarin de buurtbewoners op de hoogte worden gebracht van de voortgang van de uitvoering van het inrichtingsplan. Daarnaast beheert de bewonersgroep een Facebookpagina voor bewoners van de Boergoensevliet, waarop nieuws uit de wijk en activiteiten en

³²⁹ Gemeente Rotterdam en Stichting Charlois aan de Vliet, 'Visie Boergoensevliet', 5 maart 2014, p. 39.

³³⁰ Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam. Koers naar 2030, agenda tot 2020', vastgesteld door de gemeenteraad dd. 15 december 2016.

³³¹ Interview initiatiefnemers.

evenementen voor de buurtbewoners worden gedeeld. De bewonersgroep organiseert zelf ook activiteiten voor bewoners, zoals een bewonersborrel die afgelopen jaar werd georganiseerd om bewoners bij te praten en een zogenaamde zaadjes- en stekjesruil.

Ook controleren de initiatiefnemers in hoeverre maatregelen conform de afspraken in de visie worden uitgevoerd. Dit doen ze door toezicht te houden op de werkzaamheden van de door de gemeente ingehuurd aannemers (zie ook verderop).

5-5-3 gemeentelijke ondersteuning

De gemeente bekostigt de werkzaamheden uit het inrichtingsplan uit het reguliere budget voor onderhoud aan de fysieke ruimte. In 2011 heeft de bewonersgroep eenmalig € 11.500 ontvangen vanuit een deelgemeentelijke subsidieregeling voor bewonersinitiatieven, waarmee diverse bewonersbijeenkomsten zijn georganiseerd. Om aanspraak te maken op deze subsidie diende de bewonersgroep een eigen stichting op te richten, waarvoor de kosten voor eigen rekening kwamen. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente hiermee een aanzienlijke drempel opwierp voor het burgerinitiatief om subsidie te ontvangen. Ter ondersteuning van de bewonersgroep zet de (deel)gemeente sinds 2011 een procesbegeleider in, die het gemeentelijk aanspreekpunt vormt voor deze groep.

In de periode tot en met einde 2017 ervoeren de initiatiefnemers de houding van de ambtenaren als negatief en gemakzuchtig ten opzichte van de bewonersparticipatie. Door deze houding zijn een aantal andere actieve bewoners afgehaakt, geven zij aan. De initiatiefnemers controleren de gemeentelijke werkzaamheden aan de singel en hebben inmiddels meerdere keren geconstateerd dat deze niet volgens plan worden uitgevoerd. Zij trekken dan aan de bel. Omdat hier in 2017 niet op gereageerd werd, heeft de bewonersgroep toen ook een WOB-verzoek ingediend om inzicht te krijgen in de bestektekeningen van de aannemer en later te constateren dat de werkzaamheden inderdaad niet volgens plan zijn uitgevoerd. Als gevolg hiervan heeft de gemeente herstelwerkzaamheden moeten laten uitvoeren. Samenvattend denkt de rekenkamer dat de gemeente in de periode tot 2018 te weinig waardering heeft gegeven voor het feit dat burgerinitiatieven hun inzet vrijwillig leveren en dat de gemeente bovendien haar communicatieafspraken uit de visie en samenwerkingsovereenkomst niet goed nakwam.

Vanaf eind 2017 zijn de contacten en de samenwerking met de ambtenaren echter verbeterd. Deze verbetering lijkt vooral te zijn ontstaan nadat er vanuit de gemeente andere ambtenaren betrokken werden bij het project. De rekenkamer merkt op dat de invulling en kwaliteit van de geboden gemeentelijke ondersteuning daarmee sterk afhankelijk blijkt te zijn van de persoon van de contactambtenaar. Overigens ervaren de initiatiefnemers de informatievoorziening vanuit de gemeente nog steeds als gebrekkig. Zij vernemen belangrijke ontwikkelingen dikwijls via de media en ook de gemeentelijke verslaglegging van de overleggen laat volgens hen te wensen over. De betrokken ambtenaar erkent deze belemmeringen, hij is op zijn beurt tevreden over de samenwerking met de initiatiefnemers: zij beschikken over veel kennis over gemeentelijke processen en weten wat er in de wijk speelt. Het feit dat de initiatiefnemers vanuit hun professionele carrière al vertrouwd zijn met gemeentelijke processen, blijkt in deze casus dus een belangrijke succesfactor.

subsidieverlening

In de startfase heeft de initiatiefgroep Boergoensevliet deelgemeentelijke subsidie gehad. In 2011 heeft de initiatiefgroep namelijk een eenmalig subsidie van € 11.500 ontvangen. Dit gebeurde vanuit de deelgemeentelijke regeling voor

bewonersinitiatieven, genaamd 'Charlois in Actie'.³³² In overleg met de gemeente is ook overeengekomen dat een procesbegeleider van de afdeling Stadsontwikkeling het initiatief zou begeleiden.³³³ De initiatiefnemers mochten daarvoor middels sollicitatiegesprekken kiezen uit twee gemeentelijke projectleiders.³³⁴ Bij de subsidieverlening had de deelgemeente als eis dat de bewonersgroep eerst een stichting zou oprichten. De kosten voor het oprichten van de stichting konden niet worden betaald vanuit de subsidiemiddelen, zo gaf de deelgemeente aan, waardoor de initiatiefnemers dit uiteindelijk uit eigen zak hebben betaald.³³⁵ De rekenkamer stelt vast dat de gemeente met deze eis een behoorlijke drempel opwierp voor het initiatief.

Een andere eis was het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente. De gemeente wilde hierin echter één van de doelen van de bewonersgroep - namelijk 'leren van de ervaring met burgerparticipatie' - niet opnemen. Dit vonden de initiatiefnemers opmerkelijk. Waarom de gemeente dit niet wilde, was hen niet duidelijk.³³⁶ Uiteindelijk is het doel niet in de overeenkomst gekomen, maar in de visie is wel het voornemen opgenomen om op basis van deze ervaring tot een nieuwe werkvorm te komen tussen burgers en de overheid, bijvoorbeeld het eerder genoemde digitale interactieve informatiesysteem.

Na de eenmalige subsidie heeft de initiatiefgroep geen subsidie meer gehad. Voor de uitvoering van het inrichtingsplan worden door de gemeente namelijk geen structurele middelen beschikbaar gesteld. Maatregelen uit het plan worden bekostigd vanuit het reguliere budget voor onderhoud aan de fysieke buitenruimte.

overleg gemeente

Inmiddels is het 'slow IP' van de Boergoensevliet dus zo'n zes jaar in uitvoering en is de coördinatie daarvan aan de gemeentelijke kant in handen geweest van verschillende, opeenvolgende medewerkers van het cluster Stadsontwikkeling. Op basis van de samenwerkingsovereenkomst hebben de initiatiefnemers ongeveer eens in de zes weken overleg met hun contactambtenaar. Tijdens de overleggen wordt de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de visie doorgenomen. Er schuiven ook regelmatig een of meer andere ambtenaren van de clusters Stadsbeheer en Stadsontwikkeling aan.

De initiatiefnemers hebben soms contact met de leden van de gebiedscommissie, maar zij werken vooral samen met gemeenteambtenaren, omdat deze over meer inhoudelijke kennis beschikken over het project³³⁷ en omdat het hen te veel tijd zou kosten om naast de gemeenteambtenaren ook de gebiedscommissie structureel op de hoogte te houden. Daarnaast heeft de bewonersgroep contact met de gemeente tijdens inspectierondes op straat,³³⁸ waar de bewoners ongeveer eens per anderhalf jaar aan meedoen. De inspectierondes zijn geen onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst.

³³² Stichting Charlois aan de Vliet, 'Aanvraagformulier Charlois in Actie', 29 juni 2011, p. 1.

³³³ Deelgemeente Charlois en stichting Charlois aan de Vliet, 'gespreksverslag t.b.v. afstemming aanvraag voor Charlois in Actie door stichting Charlois aan de Vliet', 15 september 2011.

³³⁴ Interview initiatiefnemers.

³³⁵ Interview initiatiefnemers.

³³⁶ Interview initiatiefnemers; e-mailwisselingen tussen bewoners Boergoensevliet over samenwerkingsovereenkomst, 25 april 2012.

³³⁷ Interview initiatiefnemers.

³³⁸ Deze inspectierondes worden ook wel 'schouwen' genoemd.

houding ambtenaren t.o.v. bewonersparticipatie

Ondanks de afspraken in de visie en samenwerkingsovereenkomst om steeds open en tijdig te communiceren, hebben de initiatiefnemers in de eerste jaren veel belemmeringen ervaren in hun contacten met een aantal voor hen belangrijke gemeenteambtenaren. Die belemmeringen betroffen onder andere dat deze ambtenaren volgens de initiatiefnemers regelmatig hun afspraken niet nakwamen, dat zij het doel om samen te leren over burgerparticipatie niet in de visie wilden onderschrijven en dat zij eisten dat de bewonersgroep zelf de oprichtingskosten van de stichting betaalde. Dit heeft er volgens de initiatiefnemers mede toe geleid dat er veel initieel betrokken en actieve bewoners zijn afgehaakt; aanvankelijk was er een grotere groep bewoners actief betrokken. Op basis van deze opgeworpen belemmeringen kregen de initiatiefnemers bovendien het gevoel door de ambtenaren worden gezien als lastige en onredelijke burgers.³³⁹

Daarnaast ging de gemeente volgens de bewonersgroep tot een aantal jaar geleden op een gemakzuchtige manier om met de betrokken bewoners. Volgens hen hadden ambtenaren soms de instelling 'dat kan ook wel morgen', terwijl de meeste bewoners nog een betaalde baan hebben en dus weinig tijd hebben. Ook tijdens het schouwen, waar bewoners soms aan deelnamen, ervoeren de bewoners soms onachtzaamheid vanuit de gemeente. Omdat er anders weinig met de bevindingen gedaan zou worden, maakten de bewoners – in plaats van de gemeente zelf – dan maar zelf een lijst met actiepunten die zij rondstuurden en die de basis vormde voor het volgende overleg. De rekenkamer kan dit alles niet meer controleren, maar aannemelijk is dat de gemeente in deze jaren te weinig waardering heeft gegeven voor het feit dat burgerinitiatieven hun inzet vrijwillig leveren en bovendien haar communicatieafspraken uit de visie en samenwerkingsovereenkomst niet goed is nagekomen.

Volgens de initiatiefnemers lag er overigens geen inhoudelijk meningsverschil tussen de bewonersstichting en de gemeente ten grondslag aan de beperkte inzet van de gemeente. Beide partijen waren het er in principe over eens wat er met de Boergoensevliet moet gebeuren, maar de uitvoering liet soms te wensen over, geeft de groep aan. In deze periode hebben de initiatiefnemers ook veel te maken gehad met wisselingen van contactambtenaren.

Vanaf eind 2017 is met de komst van twee nieuwe ambtenaren, namelijk een nieuwe contactambtenaar³⁴⁰ en een stedenbouwkundige, de houding van de gemeente ten opzichte van de bewonersstichting verbeterd. De ambtenaren zijn nu over het algemeen positief over de activiteiten van de bewonersgroep. Ook geeft de nieuwe stedenbouwkundige een veel betere invulling aan de inspectierondes op straat (schouwen). Ze maakt bijvoorbeeld veel foto's en haar waarnemingen en vastleggingen leiden tot concrete en goede voorstellen voor aanpassingen aan de Boergoensevliet. De rekenkamer vindt het opvallend dat de kwaliteit van de geboden gemeentelijke ondersteuning sterk afhankelijk blijkt te zijn van de persoon van de contactambtenaar. Terwijl de eerste contactambtenaren te weinig werk maakten van deze ondersteuning, doet de huidige opvolger dat wel en functioneert de samenwerking veel beter. Ook de overleggen tussen gemeente en de bewonersgroep

³³⁹ interview initiatiefnemers.

³⁴⁰ Het betrof geen nieuwe functie, deze ambtenaar nam het dossier over van een collega.

zijn verbeterd, hoewel de initiatiefnemers nog wel kritisch zijn op de matige verslaglegging en de opvolging van afspraken van de kant van de gemeente. ³⁴¹

De contactambtenaar waarmee de rekenkamer heeft gesproken, is tevreden met de samenwerking met de bewonersgroep. Volgens hem helpt het dat de initiatiefnemers politieke ervaring hebben en vanuit hun werk weten hoe een gemeente werkt. Hierdoor hebben zij er begrip voor als een bepaald voorstel van de bewonersgroep geen doorgang kan vinden bij de gemeente. ³⁴² Wel verschillen de gemeente en de stichting soms van mening, geeft hij aan, bijvoorbeeld over de te nemen verkeersmaatregelen. De stichting wil de Boergoensevliet namelijk graag verkeersluw maken, maar dit is voor de gemeente niet wenselijk gezien de gevolgen voor de verkeerscirculatie in de rest van het gebied. ³⁴³

kennisniveau en informatievoorziening

De initiatiefnemers denken dat ambtenaren soms huiverig zijn om met de bewonersorganisatie te overleggen vanwege de grote hoeveelheid vakken kennis die bij de betrokken bewoners aanwezig is. Zoals gezegd bestaat de bewonersgroep onder andere uit een expert groenbeheer en een jurist. Ook komt het voor dat ambtenaren hen wegens de grote hoeveelheid kennis als collega's benaderen en aannemen dat de bewoners over bepaalde informatie beschikken. Dit is echter lang niet altijd het geval. De initiatiefnemers ervaren de informatievoorziening door de gemeente juist als gebrekkig. In principe is de afspraak dat de gemeente hen alle relevante stukken stuurt, maar in de praktijk is dit volgens de initiatiefnemers dikwijls niet het geval. Vaak horen zij relevant nieuws eerder via lokale media. Volgens de initiatiefnemers zijn de gemeenteambtenaren waar zij contact mee hebben echter ook niet altijd op de hoogte van ontwikkelingen rondom de inrichting van de Boergoensevliet. Als zij naar aanleiding van nieuws contact met hen opnemen, moeten deze ambtenaren het soms ook navragen bij andere collega's. De contactambtenaar beaamt dat dit inderdaad onlangs gebeurd is. ³⁴⁴ Andersom beoordeelt hij het kennisniveau van de initiatiefnemers als hoog. Hij merkt dat bewoners rondom initiatieven in het fysieke domein vaak een kennisachterstand hebben, maar dat geldt niet voor deze bewonersgroep. De initiatiefnemers hebben ook veel kennis van de wijk; de ambtenaar geeft aan soms van hen te leren over wat er zich in de wijk afspeelt. ³⁴⁵

controleren gemeentelijke werkzaamheden

Bij uitvoering van onderdelen van het plan zien de initiatiefnemers er steeds op toe dat dit goed gebeurt. Zij controleren ter plekke of aannemers hun werk volgens opdracht doen. De bewoners zijn hiertoe overgegaan omdat ze, mede door de expertise binnen de bewonersgroep, ontdekten dat onderhoudswerkzaamheden niet volgens de opdracht zijn uitgevoerd, zo geven de initiatiefnemers aan. ³⁴⁶ Tijdens werkzaamheden aan de weg in 2017 vermoedden de initiatiefnemers bijvoorbeeld dat de uitvoering niet conform bestek gebeurde. Zij kaartten dit aan bij hun gemeentelijke contactpersonen, maar omdat ze weinig antwoorden kregen hebben ze toen een WOB-

³⁴¹ Interview initiatiefnemers.

³⁴² Interview ambtenaar.

³⁴³ Interview ambtenaar.

³⁴⁴ Interview ambtenaar.

³⁴⁵ Interview ambtenaar.

³⁴⁶ Interview interviewnemers.

verzoek³⁴⁷ ingediend. Hiermee kregen ze de opdrachtomschrijving en de tekeningen van de aannemer te zien. Uit de vergelijking bleek dat de tekeningen niet voldeden en de gemeente heeft uiteindelijk herstelwerkzaamheden moeten uitvoeren, geven de initiatiefnemers aan.³⁴⁸ De bewoners vinden het eigenlijk niet hun taak om hier toezicht op te houden, zo geven de initiatiefnemers aan, maar zij voelen zich hiertoe genooddaakt omdat de gemeente volgens hen te weinig controleert en de bewoners bovendien belang hebben bij een goede uitvoering van de werkzaamheden aan en rondom de singel.

5-5-4 publieke waarde

De door het initiatief gerealiseerde publieke waarde is in de eerste plaats een verhoging van de kwaliteit van de buitenruimte aan de Boergoensevliet. Inmiddels is één zijde van de singel bijna geheel aangepast volgens het inrichtingsplan. De gemeente en de bewonersgroep zijn in overleg over het vernieuwen van de andere zijde, waarbij ook de input van de bewoners van de Boergoensevliet worden gevraagd. De door de rekenkamer geëncquêteerde straatbewoners zijn positief over de visie en waarderen de inzet van de bewonersgroep voor de buitenruimte met gemiddeld een acht. Ook ziet de meerderheid van de bewoners opbrengsten voor de sociale cohesie in de wijk en de verkeersveiligheid.

Verder beoogt het initiatief ook met de gemeente samen kennis te ontwikkelen over burgerparticipatie op basis van de ervaringen rondom het initiatief. De rekenkamer constateert echter dat, ondanks dat de gemeente al meerdere jaren samenwerkt met dit initiatief, de casus nog niet heeft benut als kans om te leren over zulke participatieprocessen. Ook het gezamenlijk voornemen om op basis van de ervaringen met deze vorm van burgerparticipatie te komen tot een digitaal, interactief burgerparticipatie-informatiesysteem is tot op heden nog niet opgepakt door de gemeente. Beide beoogde publieke waarden zijn dus niet verwezenlijkt. Ten slotte hebben andere straatgroepen die de werkwijze mogelijk zouden willen gebruiken, dat nog niet kunnen doen. Er zijn volgens de gemeente namelijk onvoldoende middelen en capaciteit beschikbaar bij het cluster SO. Volgens de initiatiefnemers is deze manier van werken voor de gemeente bovendien lastig, omdat het ondersteunen van een project met bewoners zonder dat daar extra middelen voor beschikbaar zijn een andere instelling en werkwijze betreft dan hoe de gemeente normaliter werkt.

De rekenkamer constateert dat mede dankzij gemeentelijk handelen de belangrijkste door het initiatief beoogde publieke waarde- een mooiere buitenruimte aan de Boergoensevliet - nu voor de helft gerealiseerd is. De gemeente heeft echter niet meegewerkt aan de andere door het initiatief beoogde publieke waarden: gezamenlijk leren over burgerparticipatie, het mogelijk maken van het Slow-IP model voor andere bewonersgroepen en het optuigen van een informatiesysteem om burgerparticipatie te faciliteren. Op dat laatste punt heeft de gemeente zes jaar geleden wel de toezegging gedaan dit te onderzoeken, maar hier geen gevolg aan gegeven. De rekenkamer oordeelt dat de gemeente daarmee verwachtingen heeft gewekt zonder deze waar te maken.

Zoals gezegd betreft het inrichtingsplan de lange termijn en zijn nog niet alle voorgenomen maatregelen gerealiseerd. Inmiddels is één zijde van de singel (de westzijde) bijna volledig herzien volgens het plan.³⁴⁹

³⁴⁷ Burgers kunnen via een WOB-verzoek informatie opvragen over het handelen van de gemeente in een bepaalde situatie. WOB staat voor Wet openbaarheid van bestuur.

³⁴⁸ Interview initiatiefnemers.

³⁴⁹ Interview initiatiefnemers.

Voor de uitvoering van de maatregelen aan de andere zijde is de bewonersgroep met de gemeente nog in overleg. Wel is er aan deze zijde al een aantal verkeersmaatregelen getroffen, zoals de aanpassing van een kruising van de Boergoensevliet met een andere straat. In november 2019 heeft de gemeente tijdens een overleg met de bewonersgroep nieuwe, geactualiseerde tekeningen gepresenteerd voor het treffen van nieuwe maatregelen in de visie. Ook is toen afgesproken dat de bewonersgroep in 2020 nieuwe bewonersbijeenkomsten gaat organiseren om de nieuwe plannen met de bewoners te bespreken. Bij de totstandkoming van deze plannen wil de bewonersgroep ook graag andere, nieuwe bewoners betrekken.³⁵⁰

Volgens de contactambtenaar is het aan de initiatiefnemers te danken dat de visie op de Boergoensevliet er is gekomen. Bovendien slagen zij er in om een klankbord te zijn voor de bewoners aan de Boergoensevliet. Deze ambtenaar ziet hen als de ogen en oren van de straatbewoners, waar de gemeente op kan vertrouwen.³⁵¹ Volgens de initiatiefnemers zelf is er een enorme sprong voorwaarts gemaakt in de kwaliteit van de groene buitenruimte. De initiatiefnemers denken verder dat ook de saamhorigheid in de buurt door het initiatief is toegenomen.³⁵² Voor de initiatiefnemers heeft dit project daarnaast geleid tot vriendschap onderling. Daarnaast geven ze met dit project invulling aan het verantwoordelijkheidsgevoel dat ze ervaren voor hun buurt. Ze voelen zich gewaardeerd door de andere wijkbewoners. Wel benoemen ze ook één risico van hun grote mate van betrokkenheid bij de wijk, namelijk dat buurtbewoners soms de neiging hebben om klachten over de gemeente bij hen neer te leggen. Mochten de initiatiefnemers besluiten ermee te stoppen, dan verwachten zij dat het project door andere bewoners zal worden voortgezet aangezien de structuur waaruit verder kan worden gewerkt, namelijk de visie en het inrichtingsplan, er al ligt.

oordeel bewoners over inzet initiatieven

Om te beoordelen wat de publieke waarde is van deze bewonersstichting, heeft de rekenkamer verder ook andere bewoners aan de Boergoensevliet hun mening gevraagd. Ze deed dit via een vragenlijst over verschillende onderwerpen in relatie tot de bewonersstichting en de visie. De vragenlijst is verstuurd naar alle 250 huisadressen op de Boergoensevliet. In totaal hebben 36 bewoners de vragenlijst ingevuld.³⁵³ De respondenten wonen gemiddeld al langer dan tien jaar aan de Boergoensevliet.

Bijna alle bewoners zijn positief over de visie: zo'n 80% van de bewoners staat achter de visie (10% is het niet eens met de visie) en bijna 90% vindt het belangrijk dat de bewonersgroep doorgaat met de uitvoering ervan. De bewoners beoordelen de groene buitenruimte aan de Boergoensevliet met gemiddeld een 6,9. De inzet van de bewonersgroep voor de buitenruimte krijgt een 7,8. Het grootste deel van de bewoners geeft ook aan actief op de hoogte te worden gehouden over de voortgang van de inspanningen van de bewonersgroep (94% oordeelt hier positief of neutraal over). Een derde van de bewoners zou wel meer inspraak wensen bij de uitvoering van het visieplan.

³⁵⁰ Interview initiatiefnemers.

³⁵¹ Interview ambtenaar.

³⁵² Interview initiatiefnemers.

³⁵³ De bewoners konden de vragenlijst digitaal of op papier invullen. De meeste bewoners hebben de enquête digitaal ingevuld, een aantal bewoners heeft de vragen op papier beantwoord en de antwoorden per post naar de rekenkamer toegezonden.

Verschillende door de initiatiefgroep beoogde nevendoelen worden ook door de bewoners herkend. Zo denkt bijna 60% dat de saamhorigheid in de buurt is verbeterd door het bewonersinitiatief. De meerderheid ziet ook een verbetering van de verkeersveiligheid (hoewel de snelheid van het autoverkeer niet lager is geworden volgens de bewoners). Over de bijdrage aan het aantrekken van hogere inkomensgroepen zijn de meningen verdeeld, de meesten oordelen neutraal.

Een laatste doel dat de initiatiefnemers hadden gesteld met de bewonersstichting, was dat de bewoners en de gemeente er lessen over burgerparticipatie uit zouden leren. Dit doel werd door de gemeente uit de samenwerkingsovereenkomst gelaten. Zoals gezegd is in de visie wel het voornemen opgenomen om tot een nieuwe werkvorm tussen burgers en overheid te komen. De gemeente heeft hier echter tot op heden nog geen uitvoering aan gegeven. De rekenkamer merkt op dat dit doel van de initiatiefgroep dan ook nog niet is bereikt. De gesproken contactambtenaar geeft aan dat hij niet specifiek nieuwe dingen heeft geleerd van deze casus. Ook is de casus bij de gemeente niet aangegrepen om te kijken hoe de gemeente omgaat met burgerparticipatie. De casus is nog niet op die manier bij zijn collega's gepresenteerd.³⁵⁴

breder toepassen werkwijze

De werkwijze, de 'slow-IP', in dit project is volgens de initiatiefnemers een succes gebleken. Steeds meer wijken vragen hier nu om, zo hebben zij vernomen van de gemeente. Bewoners in een nabijgelegen straat zouden inderdaad ook graag een dergelijke visie willen voor de herinrichting van hun straat, zo weet de contactambtenaar, maar dat is gezien de beschikbare capaciteit en middelen bij het cluster SO waarschijnlijk niet mogelijk; in de tijd van de deelgemeente was er meer tijd en geld beschikbaar.³⁵⁵ Hij kent in de twee gebieden waar hij werkt geen andere bewonersinitiatieven die aan de voorkant meedenken met een inrichtingsplan.³⁵⁶

Ook de initiatiefnemers denken dat het voor de gemeente moeilijk is een visie en inrichtingsplan in andere straten toe te passen. Ze twijfelen hieraan, omdat ze zien dat het voor de gemeente nog steeds moeilijk is om vooruit te denken zonder dat er geld is. Het vooruitdenken en afspraken maken kosten ook tijd en als die tijd niet beloond wordt op de lange termijn door feitelijke, maar niet goed meetbare bezuinigingen dan zijn er weinig prikkels om (ambtelijk en bestuurlijk) te leveren. De initiatiefnemers denken ten slotte dat het van belang is dat de gemeente transparanter gaat werken, door middel van het in de visie opgenomen voorstel voor een nieuwe werkvormen.

De rekenkamer stelt vast dat ondanks het feit dat dit initiatief al jarenlang goed functioneert en verschillende positieve resultaten heeft geboekt in de wijk, de gemeente de "slow-IP" werkwijze nog nauwelijks in andere wijken heeft toegepast. Ook heeft ze de casus nog niet benut als kans om te leren over zulke participatieprocessen.

³⁵⁴ Interview ambtenaar.

³⁵⁵ Interview ambtenaar.

³⁵⁶ Interview ambtenaar.



6 analyse: verschillen en overeenkomsten

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk vergelijkt de rekenkamer de casussen. In de eerste plaats kijkt de rekenkamer naar de factoren die belangrijk zijn (geweest) voor hun opstart (paragraaf 6-2). In de volgende paragraaf wordt onderzocht of er verschillen of juist overeenkomsten zijn in hun ervaringen met de gemeentelijke ondersteuning (paragraaf 6-3). De rekenkamer geeft hierbij ook aan wat volgens haar oorzaken van de verschillen zijn.

6-2 beginnen met een initiatief

6-2-1 vooraf

Er is in de wetenschappelijke literatuur nog weinig bekend over het ontstaan van specifiek burgerinitiatieven. Wel zijn er enkele modellen ontwikkeld die verklaringen bieden voor de mate waarin mensen zich willen inzetten voor burgerparticipatie. De bekendste is het reeds in paragraaf 3-3 van dit onderzoek genoemde CLEAR-model.³⁵⁷ Het model veronderstelt dat vijf factoren belangrijk zijn voor burgerparticipatie: aan de kant van de burger moeten er genoeg motivatie en capaciteiten aanwezig zijn en burgers moeten het gevoel hebben uitgenodigd te zijn om te participeren. Aan de kant van de overheid moet er genoeg ondersteuning en terugkoppeling worden geboden. Deze twee laatste factoren die de overheid moet organiseren komen aan bod in paragraaf 6-3. In deze paragraaf wordt gekeken in welke mate de eerste drie factoren bij de initiatiefnemers van de door de rekenkamer geselecteerde casussen aanwezig zijn. Het gaat dus om willen, zich uitgenodigd voelen en kunnen.

6-2-2 motivatie en invitatie

Volgens het CLEAR-model is motivatie om te participeren als gezegd een belangrijke factor om een initiatief te starten. Motivatie wordt bepaald door de voordelen die burgers verwachten te behalen uit hun participatie. Deze voordelen kunnen zowel gericht zijn op het eigen belang (het opdoen van contacten, bijleren over een onderwerp, tijdsbesteding) als op het collectieve belang (burgerplicht, iets voor de samenleving willen betekenen). Overigens gaat de literatuur over burgerparticipatie er vaak van uit dat burgers vaak niet uit zichzelf starten met burgerparticipatie, maar dit pas gaan doen als zij hier letterlijk voor gevraagd worden of het gevoel hebben dat hun hulp door anderen wordt gewaardeerd.³⁵⁸

Bij de door de rekenkamer onderzochte casussen blijkt de factor 'gevraagd worden' echter geen cruciale rol te spelen voor het opstarten van burgerinitiatieven. Acht van

³⁵⁷ European Committee on Local and Regional Democracy, 'C.L.E.A.R Tool', 28 November 2008.

³⁵⁸ De Bruijn, J., 'Utrechtse burgerinitiatieven in de openbare ruimte, masterthesis over de rol van de initiatiefnemers en de gemeente bij het ontstaan van burgerinitiatieven'. Utrecht: Universiteit van Utrecht, 2017.

de tien initiatiefnemers in het rekenkameronderzoek zijn zelf tot het initiatief gekomen zonder hiertoe door derden gevraagd of aangemoedigd te zijn. Een uitzondering hierop vormt het buurtpreventieteam, dat ontstond nadat een professional vertrok die door de gemeente was ingehuurd om samen met de wijkbewoners de buurt in te gaan om vuurwerkschade te voorkomen.

Voor alle onderzochte initiatiefnemers geldt dat zij sterk intrinsiek gemotiveerd zijn om zich in te zetten voor een collectief belang. De aanleiding voor het starten van een initiatief was vaak ontevredenheid over de situatie in een wijk of gebied. Deze ontevredenheid had bijvoorbeeld betrekking op de kwaliteit van de fysieke woonomgeving, leefbaarheid en/of veiligheid in een gebied (Boergoensevliet, Burgerblauw Carnisse, GOP, IGS), bezorgdheid over de positie, leefsituatie en gezondheid van kwetsbare bewoners (Huis op Zuid, Hé halo? Niet Graag een Lege Maag) of over segregatie in de stad en de kwetsbare positie van middenklasse gezinnen op de stedelijke woningmarkt (HRW). Het initiatief Creatief Beheer Feijenoord kwam voort uit de ambitie om zowel een (lokaal) sociaal-maatschappelijk als fysieke probleem op te lossen. Kampvuur Charlois heeft zowel een artistiek doel, doelen op het gebied van sociale samenhang en participatie.

Alle initiatiefnemers beschikken over lokale kennis. Zij kennen het wie, wat, waar van de wijk en sluiten aan bij vraagstukken die in de wijk spelen. Zij voelen zich dan ook over het algemeen sterk verbonden met de samenleving van de wijk of het gebied en voelen zich vanuit die verbondenheid ook verantwoordelijk om het initiatief te laten slagen. Alle door de rekenkamer onderzochte initiatieven draaien op een kleine groep kartrekkers. Deze afhankelijkheid kan een bedreiging vormen voor het voortbestaan van burgerinitiatieven, bijvoorbeeld als de trekkers gezondheidsproblemen krijgen of eens iets anders met hun vrije tijd willen gaan doen.

Hoewel de meeste burgerinitiatieven zijn gestart vanuit sociaal-maatschappelijke motieven, speelt voor de meeste initiatiefnemers ook een eigen belang in meer of mindere mate een rol. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het oplossen van een eigen probleem, hetgeen vooral sterk speelt bij de casussen GOP, IGS, Boergoensevliet en Burgerblauw Carnisse. In de overige casussen speelt niet zozeer een zelf ervaren probleem een rol, maar is er een positief eigen belang (naast de reeds genoemde collectieve belangen). Het eigen belang is dan vooral dat initiatiefnemers iets nieuws willen leren, samen met anderen iets willen ondernemen, het initiatief gebruiken als vrijetijdsbesteding of hiermee een persoonlijke droom vervullen (HRW, Hé halo, Huis op Zuid, Kampvuur Charlois). De initiatiefnemer van Creatief Beheer Feijenoord en Kampvuur Charlois zijn de enigen die met hun initiatieven ook (een deel van) hun inkomen verdienen. In deze casussen is het eigen belang in de vorm van onder meer broodwinning en ervaren vrijheid in het werk evident.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek van de tien casussen dat initiatiefnemers met hun initiatieven vaak projecten uitvoeren die in Rotterdam (of Nederland) nog niet bestonden (HRW, Huis op Zuid, Niet Graag een Lege Maag, Hé halo, Creatief Beheer Feijenoord) of bestaande taken niet in dezelfde vorm uitvoeren als de gemeente het gewend is te doen (GOP, IGS, Boergoensevliet). Alleen Kampvuur Charlois is een uitzondering, dit initiatief wil juist een oeroude activiteit nieuw leven inblazen. In andere woorden: initiatiefnemers voeren taken vrijwel altijd anders uit dan de gemeente zou doen. Er is dus meestal sprake van innovatie ten opzichte van gemeentelijke processen en de initiatieven zijn niet ontstaan op uitnodiging van de

gemeente.³⁵⁹ Een uitzondering hierop vormt de buurtpreventiecasus. Dit initiatief is op uitnodiging van de gemeente tot stand gekomen en wordt uitgevoerd zoals door de gemeente bedoeld is. Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat dit soort initiatieven zich vaak beter door de gemeente ondersteund voelen dan initiatieven die niet op uitnodiging van de gemeente zijn ontstaan en niet volledig binnen bestaande kaders passen (zie paragraaf 6-2-3).

6-2-3 capaciteiten

Zoals gezegd, moeten initiatiefnemers volgens het CLEAR-model ook over capaciteiten beschikken om tot initiatieven te kunnen komen. Het gaat er dan vooral om dat initiatiefnemers over de juiste hulpbronnen beschikken. De belangrijkste zijn tijd, geld en vaardigheden.³⁶⁰ Omdat voor hoogopgeleide burgers de factor 'kunnen' minder vaak een belemmering vormt dan voor de lager opgeleide bevolking, veronderstelt het model dat er meer geparticipeerd wordt door hoogopgeleide burgers, zo laat de literatuur over burgerparticipatie zien.³⁶¹ In verschillende onderzoeken wordt dit beeld bevestigd, zo ook in Rotterdams onderzoek.³⁶²

Het rekenkameronderzoek geeft een iets gevarieerder beeld, mede omdat de rekenkamer hier bij het selecteren van de casussen op heeft gelet. Niet Graag een Lege Maag, Burgerblauw Carnisse en GOP zijn niet door hoger opgeleide, maar door praktisch opgeleide initiatiefnemers gestart. Maar ook hier blijft het zo dat het merendeel van de onderzochte casussen werd geïnitieerd door hoger opgeleide burgers. Bovendien bleek het vooral voor initiatiefnemers in het fysieke domein vaak noodzakelijk te zijn om over een zekere vakkennis te beschikken (of in staat te zijn om deze kennis op te doen), specialisten bij het initiatief te betrekken of deze in te huren. Zo bestaat het stichtingsbestuur van HRW uit experts op het gebied van woonbeleid, architectuur, finance en de juridische kant van gebiedsontwikkeling. De initiatiefnemers van de grondwatercasussen GOP en IGS verdiepten zich op hun beurt uitgebreid in de hydrologische en bouwtechnische kant van het paalrotprobleem. IGS huurde daarvoor ook een extern ingenieursbureau in.

Daarnaast gaven bijna alle initiatiefnemers in het fysieke domein aan dat zij (communicatie)vaardigheden, kennis van en ervaring met de gemeentelijke regels en procedures hebben en die ook nodig hebben (gehad) om het initiatief te kunnen ontplooien. Het gaat om Creatief Beheer Feijenoord, HRW, Boergoensevliet en IGS. GOP geeft aan eerst nog weinig kennis van het gemeentelijk reilen en zeilen te hebben gehad, maar hiervoor te hebben kunnen "meeliften" op de kennis van een ander bewonersinitiatief (de bewonersorganisatie Oud-Hillegersberg). In de geselecteerde fysieke casussen gaat het ook steeds om groepen die actief samenwerken met de gemeente. De door de rekenkamer gesproken contactambtenaren van Boergoensevliet en IGS gaven andersom aan zeer te waarderen dat deze groepen goed op de hoogte zijn van hoe een gemeente werkt. Dit maakt het overleg makkelijker.

³⁵⁹ De gemeentelijke ondersteuningsvorm (RtC) van Creatief Beheer Feijenoord (CBF) is wel op uitnodiging van een ambtenaar gestart, maar het initiatief bestond al. CBF is niet vanuit een uitnodiging door de gemeente ontstaan.

³⁶⁰ De Bruijn, J., 'Utrechtse burgerinitiatieven in de openbare ruimte, masterthesis over de rol van de initiatiefnemers en de gemeente bij het ontstaan van burgerinitiatieven'. Utrecht: Universiteit van Utrecht, 2017.

³⁶¹ Verba, S., Schlozmann, K. L. & Brady, H. E., 'Voice and equality: civic voluntarism in American politics'. Harvard: Harvard University Press, 1995.

³⁶² Engbersen, G., Snel, E. & 't Hart, M., 'Mattheüs in de buurt: over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden'. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2015.

De literatuur over participatie spreekt in dit verband over burgers die kunnen worden gekarakteriseerd als “boundary spanners”. Deze burgers zijn goed in het “coördineren en onderhandelen met gemeentelijke partijen” en overbruggen daarmee de kloof tussen burger en overheid. Vaak zijn dit mensen die “vanuit hun (eerdere) professionele carrière, ervaring hebben binnen de publieke sector en een groot netwerk hebben opgebouwd. Zij spreken daardoor de taal en snappen de werkwijzen van de gemeente en/of de lokale politiek.”³⁶³ De rekenkamer stelt vast dat de onderzochte fysieke casussen bijna allemaal een (of meer) boundary spanner(s) onder hun kartrekkers hebben die inderdaad op zo’n professionele carrière kunnen bogen.

De onderzochte initiatieven in het sociale domein opereren wat ‘losser’ van de gemeente dan de fysieke casussen. Zij wensen financiële ondersteuning van de gemeente, maar hebben verder minder vaak overleg over de uitvoering dan de fysieke initiatieven. Deze sociale initiatieven hebben het met de rekenkamer niet over hun (gebrek) aan kennis van de gemeentelijke werkwijzen en procedures gehad (afgezien van kennis over de procedures rondom subsidieaanvragen). Dat voor een geslaagd initiatief capaciteiten in de vorm van vakkennis en kennis over gemeentelijke werkwijzen nodig zijn, wordt dus vooral door de fysieke initiatieven naar voren gebracht.

Voor vrijwel alle initiatiefnemers geldt verder dat het initiatief een behoorlijke tijdsinvestering vergt. Veelal gaat het om vrije tijd, als gezegd worden slechts twee van de tien initiatiefnemers voor hun werkzaamheden betaald, waarvan een er ook van kan leven. De initiatiefnemers hoeven meestal geen eigen geld bij te leggen voor hun initiatief. Uitzondering is de groep IGS, waar bewoners moesten meebetalen aan de projectkosten en Boergoensevliet, waar de gemeente de initiatiefnemers vroeg een stichting op te richten en de kosten daarvoor zelf te dragen. Hier creëert de gemeente dus een hindernis voor initiatieven, die vooral voor initiatiefnemers met een minder ruim inkomen een hoge drempel kan zijn.

6-3 ondersteuning en terugkoppeling initiatieven

6-3-1 vooraf

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is het volgens het CLEAR-model van belang dat initiatieven genoeg ondersteuning en terugkoppeling van de (lokale) overheid krijgen. Deze onderwerpen komen in deze paragraaf aan de orde.

6-3-2 ondersteuning

Op basis van de casussen komt een gemengd beeld naar voren wat betreft de ervaren ondersteuning door de gemeente. Met name de initiatiefnemers in het fysieke domein geven aan hierover ontevreden te zijn, maar ook de sociale initiatieven zien veel ruimte voor verbetering van de kant van de gemeente. Wat zijn de oorzaken van het behoorlijk negatieve oordeel van de fysieke initiatieven? Hieronder beschrijft de rekenkamer dit aan de hand van een zeer korte herhaling het verloop van de ondersteuning van deze casussen.

³⁶³ Van Meerkerk, I. & Edelenbos, J., ‘Vernuftige verbinders’, Rotterdam, Erasmus universiteit, 2018.

IGS en GOP

De casussen IGS en GOP hebben een overwegend negatief beeld overgehouden aan de gemeentelijke ondersteuning. Dit komt vooral door de weigering van de gemeente om de door hen voorgestelde oplossingen uit te (blijven) voeren. De initiatiegroepen noemen ook de traagheid van ambtenaren, hun hiaten in de technische kennis en de moeizame samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen als frustrerend. Wat echter vooral steekt is een gepercipieerd gebrek aan gemeentelijke interesse in een vorm van burgerparticipatie waarbij de burger ook beslissingsruimte heeft over de te nemen maatregelen voor het collectieve probleem. Betrokken ambtenaren geven op dit punt aan niet buiten staand beleid te willen treden.

HRW

HRW is enthousiast door ambtenaren binnengehaald en geïntroduceerd binnen de gemeente en bij de wethouder. Deze contactambtenaren begeleidten hun contacten met andere gemeentelijke afdelingen echter te weinig, vindt HRW en de gemeente stelt zelf ook vast dat dit enige tijd het geval was. Andersom hebben HRW-initiatiefnemers (en de leden) juist bijzonder veel, specialistisch werk verzet om het initiatief voor de gemeente uit te werken. Toen duidelijk werd dat het initiatief een politiek besluit nodig heeft om te kunnen slagen, hebben de ambtenaren dit geagendeerd bij het bestuur maar dit heeft niet geleid tot een andere gemeentelijke grondprijs of stimuleringsbudget waarmee het initiatief van start kan. Het initiatief is nog altijd in het ongewisse wat betreft haar kansen, ondanks dat het initiatief binnen de gemeente reeds drie jaar een interne pilotstatus heeft en in een gemeentelijk beleidskader expliciet genoemd wordt als te begeleiden pilot.

Creatief Beheer Feijenoord en Boergoensevliet

De ervaring van Creatief Beheer Feijenoord (CBF) en Boergoensevliet zijn meer gemengd. De initiatiefnemer van CBF noemt zijn relatie met de gemeente zelf “een slecht huwelijk waar je toch altijd weer bij elkaar uitkomt.” Hij is negatief over de samenwerking tussen de clusters en de traagheid van de gemeentelijke planvorming, maar positief omdat hij middels het instrument RtC eindelijk meer structurele financiering heeft. Hij is ook positief dat het instrument helpt de gemeentelijke afdelingen bij elkaar te krijgen. De initiatiefnemers van Boergoensevliet ervaren de eerste jaren van hun initiatief een negatieve en gemakzuchtige houding bij ambtenaren. Dat is nu niet meer zo, maar wel ervaren ze gebrekkige toegang tot informatie.

Het valt op dat de meest negatief gestemde initiatieven ook de initiatieven zijn waarvoor bij de gemeente -in ieder geval in financiële zin- het meest op het spel staat. De grondwatermaatregelen die IGS en GOP vragen, hebben namelijk hoge aanleg- en beheerkosten. De gemeente vreest bovendien dat er ook in de rest van de stad aanvragen kunnen komen als deze nu voor de IGS en GOP wijk getroffen worden. Voor het realiseren van het HRW-initiatief is zeer waarschijnlijk nodig dat de gemeente bij de verkoop van een (of meerdere) van haar grondposities afziet van maximale opbrengsten en met minder genoegen neemt. Ook hiermee zijn waarschijnlijk hoge bedragen gemoeid. CBF en Boergoensevliet daarentegen draaien eigenlijk tegen de kosten voor groenonderhoud die de gemeente daar zelf ook voor had ingeboekt. Met deze twee initiatieven is voor de gemeente nauwelijks extra geld gemoeid. In hoofdstuk 5 is beschreven dat bij CBF en Boergoensevliet de publieke waardecreatie al concreet vorm heeft gekregen en dat gemeentelijk handelen hier duidelijk aan heeft bijgedragen. Voor IGS, GOP en HRW is de publieke waardecreatie voor de toekomst

zeer onzeker. Er is wel al gerealiseerde publieke waarde in de vorm van 'bijproducten': bij IGS en GOP gaat het dan om sociale cohesie in de wijk, om goed geïnformeerde wijkbewoners over de funderingsproblemen en om kennisontwikkeling en innovatie in grondwatertechniek. Bij HRW is er ook kennisontwikkeling. In beide gevallen is de belangrijkste beoogde publieke waarde echter nog niet zeker gesteld en hangt het sterk van gemeentelijk handelen af of dit nog gaat gebeuren.

sociale initiatieven

Zoals hiervoor beschreven opereren de onderzochte initiatieven in het sociale domein meer 'los' van de gemeente. Zij wensen financiële ondersteuning van de gemeente en (subsidie voor de huur van) accommodatie, maar de meesten voeren hun activiteiten daarna verder praktisch helemaal zelf, onafhankelijk van de gemeente uit. Kampvuur Charlois is enigszins een uitzondering. Dit initiatief ontving nog veel praktische ondersteuning van de cultuurscout, een stichting die door de gemeente gefinancierd wordt. Ook Wij voor de wijk had indirect baat bij de praktische steun die Rotterdam Sport Support (eveneens een voornamelijk door de gemeente gefinancierde stichting) aan Abdel-Kwan heeft gegeven. Mede hierdoor is deze sportvereniging uitgegroeid tot een grote vereniging met veel leden, waardoor er ook meer bereik is voor de activiteiten van wij voor de wijk.

Wat betreft die -voornamelijk financiële- ondersteuning valt op dat de gemeente zich hierin bij deze casussen onvoldoende faciliterend opstelt. De rekenkamer zal hieronder uitwerken hoe dat er per casus uit ziet.

Niet Graag een Lege Maag

De gemeentelijke ondersteuning bij Niet Graag een Lege Maag bestaat eruit dat zij per mail door een ambtenaar zijn uitgenodigd om een subsidieregeling te gebruiken. Deze ambtenaar nam vervolgens geen contact op om te kijken hoe dit verliep. Dat het Niet Graag een Lege Maag vanwege technische vereisten zelf niet goed lukte om deze regeling te gebruiken, was hem dan ook niet bekend. Daarnaast liep een subsidieaanvraag voor een bewonersinitiatief dood, omdat de wijkraad haar taak verzaakte. Ook heeft het initiatief een parkeervergunning nodig die niet binnen de formele regels past, wat de gemeente niet heeft opgepakt. De gemeente volgt hier star haar formele regels, en maakt het voor het initiatief veel moeilijker publieke waarde te creëren. Niet Graag een Lege Maag heeft daarmee tot nu toe geen ondersteuning van de gemeente gehad, behalve dat zij een door de gemeente gefinancierde wijkruimte mag gebruiken.

Hé hallo en Huis op Zuid

De groepen Hé hallo en Huis op Zuid kregen beide aan de start van hun initiatief een bewonersinitiatievensubsidie van de bestuurscommissie in hun gebied. Die vorm van subsidie is echter eenmalig bedoeld en kan dus in principe niet gebruikt worden om over meerdere jaren een initiatief uit te voeren. Huis op Zuid heeft wel voor kleine activiteiten nog bewonersinitiatievensubsidie gehad, maar vindt de omgangsvormen van de bestuurscommissie wat onplezierig. Ze voelde zich bij deze aanvragen op een vrij aanvallende toon in de commissievergadering bevraagd.

Omdat een bewonersinitiatievensubsidie eenmalig is, hebben beide initiatieven daarna een beroep gedaan op de regeling Couleur Locale van het cluster MO. Hé hallo kreeg daar nul op het rekest. De rekenkamer stelt echter vast dat de beoordelend ambtenaar zijn besluit nam zonder dat hij wist wie de initiatiefnemer was. Dat is

opmerkelijk, want de initiatiefnemer voert in het gebied al jaren meer en minder geslaagde initiatieven uit. De initiatiefnemer was hier dan ook gepikeerd over. In gesprek met de rekenkamer werd verder duidelijk dat de beoordelend ambtenaar alle kort beschreven aanvragen laat afvallen, ook omdat er in het gebied al veel meer subsidie wordt aangevraagd dan er beschikbaar is. Aanvragers mogen hun voorstel niet aanvullen als deze eenmaal is ingediend. De gemeente vindt het zelf ook jammer dat door haar werkwijze vooral professionele partijen -en dus geen burgerinitiatieven die voor het eerst aanvragen- de subsidie weten te bemachtigen. Zij heeft de procedure echter nog niet aangepast. Hier is de gemeente dus in de praktijk weinig faciliterend naar initiatieven, terwijl ze dat wel zegt te willen zijn.

De aanvraag van Huis op Zuid voor een Couleur Locale-subsidie werd wel toegekend, maar ook hier is inmiddels sprake van een weinig geïnteresseerde, en daarmee weinig proactief faciliterende overheid. De groep had tot anderhalf jaar geleden namelijk wel contact met de beoordelend ambtenaar, maar zijn opvolger heeft er nog geen tijd voor gehad. Hij kent het initiatief vanuit het aanvragendossier en weet verder via collega's alleen dat Wij van de wijk positief te boek staat. Daardoor weet hij niet wat het initiatief concreet realiseert (bij aanvragen onder € 25.000 wordt geen verantwoording gevraagd) en wat hun behoeften zijn. De Couleur Locale-regeling is bovendien zo opgezet dat men na drie jaar dezelfde aanvraag vanzelf jaarlijks eenzelfde bedrag krijgt, dit om op administratieve lasten te besparen. De gemeente erkent dat hiermee het gevaar ontstaat dat initiatieven hun aanpak niet durven te wijzigen. De rekenkamer constateert dat de gemeente door deze 'automatische' subsidieverlening niet goed op de hoogte is van de prestaties, behoeften en plannen van de sociale initiatieven die zij middels Couleur Locale ondersteunt. Wanneer de initiatieven goede uitbreidingsplannen hebben, zoals in het geval van Huis op Zuid, is de gemeente daardoor onvoldoende proactief faciliterend gebleken.

buurtpreventieteam

Het buurtpreventieteam is juist positief gestemd over de persoonlijke begeleiding die zij krijgt van haar contactambtenaar. Wel komt de groep niet uit met de financiële ondersteuning en hiervan is de contactambtenaar dan weer niet op de hoogte. Toch valt op dat dit team, dat haar initiatief uitvoert zoals de gemeente heeft bedacht, zich persoonlijk gesteund voelt door de contactambtenaar. Alle andere initiatiefnemers hebben het namelijk niet gehad over persoonlijke steun. Het is daarmee aannemelijk dat de gemeente het makkelijker vindt om nabij te zijn voor initiatieven wier uitvoering precies samenvalt met de in het gemeentelijke ondersteuningsprogramma beoogde uitvoering, dan voor initiatieven die 'hun eigen ding' doen. Dat past niet bij het uitgangspunt van de gemeente over initiatieven uit de huidige uitvoeringsagenda. Dat luidt immers dat de gemeente inwoners die met initiatieven komen, ondersteunt en waardeert. "Het initiatief is het uitgangspunt en de gemeente kijkt zo breed mogelijk naar wat er kan", zo staat er in de uitvoeringsagenda. Uit het casusonderzoek van de rekenkamer blijkt echter dat de gemeente burgerinitiatieven rondom gemeentelijke ideeën (het buurtpreventieteam) of door de gemeente opgestelde taken (de challenge van CBF) beter ondersteunt dan initiatieven die door burgers zelf zijn opgezet (de overige casussen).

Kampvuur Charlois

Kampvuur Charlois heeft weliswaar onmisbare financiële bijdragen gehad vanuit de regeling Kunst en cultuur in de gebieden en de regeling bewonersinitiatieven, maar had ook te maken met een weinig proactief faciliterende gebiedscommissie. De

commissie vond het namelijk niet nodig de arbeidsuren te bekostigen die de initiatiefneemster voor zichzelf als cultureel ondernemer had opgevoerd. De commissie stelde zichzelf daarbij tijdens de behandeling herhaaldelijk de vraag of initiatieven geld voor arbeidsuren zouden moeten vragen, terwijl zij eerder al had vastgesteld dat dit mocht. Door het inhouden van de arbeidsuren was het voor de initiatiefneemster, die als sociaal ondernemer werkt, niet mogelijk het volledige initiatief uit te voeren.

De initiatiefneemster heeft daarnaast organisatorische ondersteuning gehad van de door de gemeente gefinancierde cultuurscouts en gebiedsnetwerkers. Dit heeft het initiatief duidelijk verder gebracht, maar liet ook zien dat de werkwijze van gebiedsnetwerkers tussen de gebieden sterk verschilt wat betreft de voorbereiding van de commissiebehandeling. Een meer proactieve benadering had in Charlois mogelijk geholpen om de waarde van het initiatief duidelijk bij de commissie voor het voetlicht te brengen. Nu was tijdens de commissievergadering de bejegening door sommige commissieleden neerbuigend.

Een citylab010 aanvraag, ten slotte, leverde een positief rapport op, maar onvoldoende punten om subsidie te krijgen.

regie

Te veel steun is in theorie ook mogelijk: in de literatuur over participatie wordt wel gesteld dat er een risico is dat lokale overheden initiatieven “inlijven” om er goede sier mee te maken.³⁶⁴ De gemeente trekt het initiatief dan te veel naar zich toe, waardoor de initiatiefnemer er zich geen eigenaar meer van voelt en zijn betrokkenheid afneemt. In de onderzochte casussen heeft de rekenkamer dit echter niet zien gebeuren; initiatiefnemers wensen eerder meer dan minder steun en betrokkenheid van de gemeente. Zo vraagt de initiatiefnemer van GOP zich af waarom de gemeente niet meer ruchtbaarheid geeft aan het feit dat met bewoners samen een technisch innovatieve grondwatermaatregel is gerealiseerd. De inzet van een pomp om grondwater te verhogen is in Nederland immers een novum. Niet Graag een Lege Maag is weliswaar door Museum Rotterdam en lokale radio vaak naar voren geschoven als een trots voor de stad, met de gemeente heeft het initiatief nog geen contact terwijl ze hier wel voor open staat. Betrokkenheid wordt verder gewenst in de vorm van waardering (de initiatiefnemers van IGS, GOP en CBF geven aan dat ze graag zouden hebben dat de gemeente eens duidelijk waardering voor hen uitspreekt) en als het gaat om lastige technische vereisten rondom de subsidieaanvraagprocedure. De groepen Niet Graag een Lege Maag en Hé halo zijn namelijk vastgelopen met het aanvragen van zogeheten E-Herkenning, wat hun aanvraag ernstig vertraagde. Hun contactambtenaren waren hier niet van op de hoogte.

steun om te groeien

Voor de sociale initiatieven geven aan graag hun inzet te willen uitbreiden en meer mensen te willen bereiken en daar ook meer financiële middelen voor nodig te hebben. De meest beschikbare gemeentelijke subsidie voor deze initiatieven – de bewonersinitiatieven subsidie – is echter, zoals eerder aangegeven, niet bedoeld voor herhaalde toekenning. Eenmalige steun en daarna zelf verder, is het devies. Van de onderzochte sociale initiatieven, die alle beogen sociaaleconomisch kwetsbare

³⁶⁴ Van Buuren, A., 'Uitnodigend besturen- Het organiseren van ruimte voor initiatief'. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2018.

groepen en te helpen, is echter geen verdienmodel te maken.³⁶⁵ Het alternatief, de Couleur Locale-subsidie, is voor de initiatieven in de praktijk niet gemakkelijk te verkrijgen, of als dit wel lukt, niet uit te breiden als het initiatief wil groeien. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente de onderzochte initiatieven – vanuit haar onvoldoende proactief faciliterende houding – niet helpt in het zoeken naar een weg naar groei. Zij heeft geen belangstelling getoond voor de groei behoeften van deze initiatieven en hen niet op (gemeentelijke of externe) fondsen gewezen die zouden kunnen helpen om deze groei te verwezenlijken. De initiatiefnemer van CBF spreekt in dit verband van een pilot-paradox: het is voor initiatieven relatief gemakkelijk om voor de eerste periode genoeg budget te krijgen, bijvoorbeeld vanuit gemeentelijke subsidies die alleen voor eenmalig gebruik zijn bedoeld. Vervolgens komt het initiatief moeilijk verder. Het was immers een pilot. Er bestaan bij de gemeente -afgezien van Right to Challenge- nauwelijks overgangstrajecten naar structurele financiering.

Alles bij elkaar gaat het om vijf initiatieven die graag (nog) meer publieke waarde willen creëren, maar daarvoor nog niet genoeg gemeentelijke ondersteuning krijgen. Een reden daarvoor dat zij afhankelijk zijn van subsidieregelingen die niet op uitbreiding maar op bestending (Couleur Locale, onkostensubsidie preventieteam) of zelfs op eenmaligheid (bewonersinitiatievenregeling) gericht zijn. In die zin belet het gemeentelijk handelen deze initiatieven om meer van hun potentiële publieke waarde te realiseren.

6-3-3 terugkoppeling

verslaglegging

Volgens het CLEAR-model is het erg belangrijk dat de overheid participerende burgers genoeg terugkoppeling geeft over wat er met hun inbreng gebeurt. Verschillende onderzochte initiatieven in het fysieke domein overleggen als gezegd regelmatig met de gemeente. De meeste van hen geven aan dat de verslaglegging daarvan niet goed genoeg gaat. IGS stelt zelf de verslagen op, maar de ambtenaren reageren hier vaak te laat of onvolledig op, vindt IGS. GOP en Boergoensevliet krijgen niet altijd een verslag of moeten lang wachten. Onderzoeksrapportages die IGS en GOP samen met de gemeente maken, kosten van de kant van de gemeente meer tijd dan gepland. Bij de planvorming van de challenge van CBF kostte het de gemeente veel tijd om terug te koppelen wat de budgetten waren die de gemeente zelf voor het betreffende groenonderhoud rekende.

De gemeente geeft aan dat de traagheid bij CBF deels lag aan het feit dat sommige gemeentelijke afdelingen twijfels hadden of de initiatiefnemers 'hun' taak wel tot een goed einde zou brengen. Ook IGS en GOP vermoeden dat dergelijke overwegingen deels de ondervonden trage ambtelijke terugkoppeling veroorzaken. Hoewel voor de rekenkamer niet is vast te stellen in welke mate dit het geval is, is in de literatuur over burgerparticipatie wel bekend dat het opgeven van autoriteit soms voor strubbelingen zorgt. Zo schrijft Van Buren dat het de laatste jaren vaker voorkomt dan vroeger dat ambtenaren zich "uitgedaagd voelen door initiatieven die zich richten op taken waar zijzelf mee bezig zijn, waar ze niet om gevraagd hebben en die hun eigen agenda soms danig in de war sturen. En die daarenboven hun gewone manier van doen ter discussie stellen."³⁶⁶ Bij het project Boergoensevliet zitten ambtenaren en

³⁶⁵ Zie ook Van der Zwaard, J. 'Op zoek naar vaste verkering', Rotterdam: Erasmus universiteit, 2018.

³⁶⁶ Van Buuren, A., 'Uitnodigend besturen- Het organiseren van ruimte voor initiatief'. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2018.

initiatiefnemers wel op een lijn wat betreft de uiteindelijke doelen, geven de initiatiefnemers aan. Wel noemen IGS en Boergoensevliet beide dat de traagheid veroorzaakt wordt door ambtenaren niet beoordeeld worden op hun succes in het ondersteunen van burgerinitiatieven.

In de casus Boergoensevliet komt bovendien aan de orde dat twee ambtenaren met dezelfde ondersteuningstaak voor initiatieven, hier heel verschillend invulling aan kunnen geven. De initiatiefgroep geeft namelijk aan veel tevredener te zijn over de inzet van de huidige stedenbouwkundige en projectleider die bij hun traject betrokken zijn, dan over hun voorgangers. Ook persoonlijke inzet en betrokkenheid van ambtenaren doet er dus toe, want deze twee nieuwe contactambtenaren hebben dezelfde taakomschrijving als die van hun voorgangers.

samenwerking gemeentelijke afdelingen

De terugkoppeling kan ook traag zijn, omdat initiatieven samenwerking tussen verschillende gemeentelijke afdelingen vergen. Dit kwam aan de orde in alle interviews met de initiatiefnemers in het fysieke domein en ook bij Kampvuur Charlois. Creatief Beheer Feijenoord heeft vanuit Right to Challenge een contactambtenaar wiens functieomschrijving expliciet inhoudt dat hij de schotten tussen afdelingen moet overwinnen. Dat betekent dat deze ambtenaar een professionele 'boundary spanner' is. Ook voor de cultuurscout die de initiatiefneemster van Kampvuur Charlois ondersteunde, is het verbinden van gemeentelijke en andere partijen deel van de functieomschrijving. In de praktijk worden beide professionals ook door de betrokken initiatiefnemers zo ervaren en waarderen zij dit zeer. De ambtenaar die Creatief Beheer Feijenoord helpt is als een breekijzer voor de initiatiefnemer (nadeel is wel dat wanneer zij op vakantie is de interactie met de gemeente in de praktijk stil staat, vertelt hij). Ook de contactambtenaar van de initiatiefgroep Boergoensevliet is vanuit zijn rol als projectleider iemand die andere gemeenteafdelingen hun acties laat coördineren en de initiatiefgroep is best tevreden over zijn optreden.

In de literatuur over burgerparticipatie zijn echter vooral ambtenaren beschreven die zich als 'boundary spanner' gedragen, terwijl zij dit niet vanuit de organisatie als functie toegewezen hebben gekregen.³⁶⁷ Zij kleuren buiten de lijntjes om een initiatief verder te helpen en verbinden hen met relevante anderen, ook al staat dat niet in hun functieomschrijving. Dergelijke ambtenaren is de rekenkamer in dit onderzoek niet tegengekomen. Hierbij kan een rol spelen dat het ondersteunen van initiatieven nog weinig 'in de genen' lijkt te zitten bij de ambtenaren voor wie dit geen dagelijks werk is. Afgezien van ambtenaren die bij de gebiedsorganisaties of het programma RtC horen, vertellen de ambtenaren die de rekenkamer gesproken heeft namelijk niet over cursussen op het gebied van burgerparticipatie. En evenmin heeft de gemeente de casus waarbij zij betrokken zijn geëvalueerd wat betreft de kwaliteit van de ondersteuning, geven deze ambtenaren desgevraagd aan.

onderzoek naar de opbrengsten

Op het gebied van terugkoppeling valt ten slotte op dat de gemeente geen van de casussen heeft aangegrepen om te kijken wat er van te leren valt. Dit is expliciet wel de doelstelling van Boergoensevliet en van IGS; zij willen graag dat de gemeente uit de ervaringen met hun project lessen trekt over hoe burgerparticipatie te begeleiden. De

³⁶⁷ Van Meerkerk, I. & Edelenbos, J., 'Vernuftige verbinders'. Rotterdam, Erasmus Universiteit, 2018; Van den Brink, G. J. M., Van Hulst, M. J., De Graaf, L. J., & Van der Pennen, T., 'Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk'. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2012.

rekenkamer heeft de ambtenaren van alle initiatieven gevraagd of zij misschien intern een sessie hebben gehad om uit het hen toegewezen initiatief lessen te trekken over hun omgang met burgerparticipatie. Dat was pas in slechts twee van de onderzochte casussen gebeurd. De ambtenaren die HRW ondersteunen hebben hiervoor wel met elkaar om tafel gezeten. Zij hebben hieruit echter procesveranderingen doorgevoerd die HRW zelf niet vindt passen bij hun vraag. CBF is in evaluaties van het Right-To-Challenge instrument is meegenomen.

Verder geven de ambtenaren desgevraagd aan dat zij geen onderzoek hebben gedaan naar de 'output' initiatieven die zij ondersteunen, met uitzondering van de groenonderhoudsprestaties van CBF. Wat in concrete zin de opbrengsten van de andere initiatieven voor de stad zijn, is ambtelijk dus niet bekend.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek naar burgerinitiatieven in Rotterdam is uitgevoerd in de periode oktober 2019 tot en met april 2020. Het rapport is gebaseerd op:

- interviews met initiatiefnemers;
- interviews met deelnemers aan/omwonenden van/betrokkenen bij de geselecteerde burgerinitiatieven;
- interviews en e-mailcontact met betrokken ambtenaren van de gemeente;
- documentenstudie;
- observaties van initiatieven;
- enquêtes onder omwonenden van de geselecteerde burgerinitiatieven.

casusselectie

Om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de gemeente burgerinitiatieven in staat stelt zich te ontplooiën en bijdraagt aan het realiseren van publieke waarde door burgerinitiatieven heeft de rekenkamer tien initiatieven geselecteerd die nader zijn onderzocht.³⁶⁸

Om tot een selectie te komen, heeft de rekenkamer allereerst een longlist van burgerinitiatieven opgesteld. Deze is tot stand gekomen met behulp van het Digitaal Stadspanel van de afdeling Onderzoek en Business Intelligence van de gemeente Rotterdam en door de MAEX Rotterdam, rapporten over bewonersinitiatieven, besluitenlijsten van de Gebiedscommissies en mediaberichten over burgerinitiatieven in Rotterdam te bestuderen.³⁶⁹ Tevens hebben enkele initiatiefnemers zich, na een oproep van de rekenkamer, zelf bij de rekenkamer aangemeld.³⁷⁰ Voor de volledigheid heeft de rekenkamer er ook voor gekozen enkele initiatieven te selecteren die voortkomen uit de gemeentelijke programma's Right to Challenge en Citylab010. Daarom heeft de rekenkamer ook deze initiatieven opgenomen in de longlist.

Uit de longlist heeft de rekenkamer vervolgens tien burgerinitiatieven geselecteerd voor verdiepend onderzoek. Bij de selectie zijn de volgende criteria gebruikt, die deels voortkomen uit de literatuur en de definitie van burgerinitiatieven die de rekenkamer hanteert:

- Het initiatief beoogt een bijdrage te leveren aan de Rotterdamse samenleving, of het nu gaat om de hele stad, een gebied, wijk, buurt of straat.
- Het initiatief heeft geen winstoogmerk. Het is weliswaar mogelijk dat initiatiefnemers met hun initiatief winst maken, maar dit is in elk geval niet hun primaire doelstelling. Er is dan ook geen sprake van commerciële activiteiten.
- Het initiatief komt voort uit ideeën van burgers zelf en volgt niet op een expliciete, inhoudelijk afgebakende uitnodiging van de gemeente daartoe. Wel heeft de rekenkamer voor de volledigheid ook een Right to Challenge en een CityLab010

³⁶⁸ Vanwege privacy redenen worden de namen van deze burgerinitiatieven niet bekend gemaakt.

³⁶⁹ De MAEX Rotterdam is een transactieplatform voor maatschappelijke waarde in Rotterdam. Maatschappelijke initiatieven en sociale ondernemingen in Rotterdam worden op dit platform zichtbaar met een eigen profiel, laten zien welke waarde ze leveren, met wie, welke behoeften ze hebben en wat ze Rotterdam te bieden hebben. Zie: <https://maex.nl/rotterdam/#/home>.

³⁷⁰ Gelijktijdig met de publicatie van de onderzoeksopzet heeft de rekenkamer op haar website en Twitterpagina een oproep geplaatst met de vraag of burgerinitiatieven willen deelnemen aan het onderzoek. Deze oproep is vervolgens opgepakt door het Algemeen Dagblad.

initiatief in de selectie opgenomen. Het Right to Challenge initiatief betreft een challenge die ook daadwerkelijk door de gemeente is gehonoreerd. Het Citylab010 initiatief is beoordeeld door de publieksjury, maar heeft uiteindelijk geen subsidie vanuit Citylab010 ontvangen.

- Het betreft geen initiatief van een organisatie die al langer in Rotterdam werkzaam is, zoals welzijnsinstellingen of woningcorporaties.
- Het initiatief heeft niet langer dan vijf tot tien jaar geleden het eerste contact met de gemeente gelegd, maar moet wel met de gemeente in contact zijn geweest om te kunnen oordelen over de opstelling en ondersteuning van de gemeente. Niettemin bevat de selectie ook één initiatief dat niet of nauwelijks contact met de gemeente heeft gehad, zodat onderzocht kon worden waarom dit contact zich niet heeft voorgedaan.

Met de uiteindelijke selectie wilde de rekenkamer een evenwichtig beeld kunnen vormen van Rotterdamse burgerinitiatieven. Er zijn daarom verschillende typen burgerinitiatieven geselecteerd, namelijk vijf initiatieven uit het fysieke domein en vijf uit het sociale en veiligheids-domein. De geselecteerde initiatieven zijn op verschillende manieren in de longlist terecht gekomen: drie initiatieven hebben zichzelf gemeld, twee initiatieven heeft de rekenkamer leren kennen naar aanleiding van mediaberichten, een initiatief is geselecteerd uit de MAEX, een initiatief is gevonden via de gebiedscommissies, een initiatief is geselecteerd uit een gemeentelijk overzicht met Right to Challenge initiatieven die in de periode 2015-2019 zijn ingediend en een laatste initiatief stond op de website van Citylab010.³⁷¹ Tevens is er bij de selectie gestreefd naar diversiteit op het gebied van sociaaleconomische positie en culturele achtergrond van de initiatiefnemers en de deelnemers, geografische locatie in de stad en grootte van het initiatief. Er zijn zowel burgerinitiatieven geselecteerd die met ondersteuning van de gemeente tot stand zijn gekomen als initiatieven die weliswaar contact hebben gehad met de gemeente, maar geen of zeer weinig ondersteuning van de gemeente hebben ontvangen.

Twee van de tien burgerinitiatieven zijn in samenspraak met de Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam geselecteerd en onderzocht.

interviews

Om vast te stellen hoe de interactie tussen burgers en de gemeente in de verschillende stadia (van eerste idee tot en met de realisatie, eventuele consolidatie en/of beëindiging) verloopt, heeft de rekenkamer interviews gehouden met zowel de initiatiefnemers als met de betrokken ambtenaren van de gemeente. Ter beoordeling van de publieke waarde is er in aanvulling hierop (waar mogelijk) tevens gesproken met omwonenden, deelnemers en/of andere betrokkenen bij de geselecteerde initiatieven.

observaties

Om te kijken welke Rotterdammers door de initiatieven bereikt worden, heeft de rekenkamer bij enkele initiatieven (Hé hallo, Creatief Beheer Feijenoord en

³⁷¹ De meeste Rotterdamse RtC's houden zich bezig met het bijhouden en/of omvormen van de publieke buitenruimte. Volgens een ambtenaar komt dit waarschijnlijk doordat opdrachten in de buitenruimte relatief makkelijk te Challengers zijn. Het is namelijk vrij concreet hoeveel geld er in omgaat en verantwoordelijkheden voor initiatiefnemers zijn relatief minder groot. Bovendien is groen hip en leuk en starten deze initiatieven vaak vanuit onvrede over de staat van de buitenruimte. Wel geldt voor veel initiatieven dat deze vanuit de buitenruimte vertrekken, maar wel degelijk ook sociaal gericht zijn. Bron: Interview met ambtenaar.

Burgerblauw Carnisse) ook observerend onderzoek gedaan tijdens de uitvoering van die initiatieven.

enquêtes

De rekenkamer heeft voor vier casussen (IGS, GOP, HRW en Boergoensevliet) korte enquêtes gehouden onder hun doelgroepen. Op die manier bracht de rekenkamer de gepercipieerde waarde van een initiatief door haar doelgroep in kaart. Daarmee kan dan een uitspraak worden kunnen gedaan over de maatschappelijke meerwaarde van de desbetreffende initiatieven ofwel de publieke waarde. De enquêtes bestonden steeds uit drie onderdelen: betrokkenheid bij het initiatief, perceptie van resultaten en achtergrond van de respondenten.

De enquête voor Boergoensevliet is per post en digitaal verspreid, de andere enquêtes alleen digitaal. Het responspercentage was 27% bij de IGS- enquête, 34% bij de GOP- enquête, 8% bij de HRW- enquête en 27% bij de Boergoensevliet-enquête.

documentenstudie

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten bestudeerd. Dit betreft onder meer (wetenschappelijke) literatuur, beleidsstukken, collegebrieven, stukken van de gebiedscommissies, evaluaties, subsidiebeschikkingen en documenten en e-mails die zijn verkregen van de geselecteerde initiatiefnemers. Verder heeft de rekenkamer gemeentelijke gegevens bestudeerd die inzicht geven in omvang van het fenomeen burgerinitiatieven in Rotterdam.

wijzigingen ten opzichten van onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, heeft de rekenkamer in het onderzoek een wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in oktober 2019 aan de raad is gestuurd. Deze heeft betrekking op de definitie van burgerinitiatieven.

De in de opzet gebruikte definitie van burgerinitiatieven luidt: 'Initiatieven van individuele burgers of groepjes burgers die zich inzetten om een bijdrage te leveren aan de (lokale) samenleving. Dat kan te maken hebben met individuele ondersteuning van medeburgers, de leefbaarheid van de buurt of de sociale cohesie. Het initiatief kan betrekking hebben op anderen, maar ook op de initiatiefnemers zelf. Kenmerk van het burgerinitiatief is dat er (aanvankelijk) geen gevestigde organisatie achter zit. Het gaat om de eigen ideeën en inzet van burgers.'

In de in dit rapport gebruikte definitie van burgerinitiatieven is de eerste zin gewijzigd in: *Initiatieven van groepjes burgers die zich inzetten om een bijdrage te leveren aan de (lokale) samenleving.* De rekenkamer heeft hiervoor gekozen om aan te geven dat het om initiatieven moet gaan die in georganiseerd verband opgezet worden, niet om een-op-een hulp zoals bijvoorbeeld mantelzorg.

De laatste zin is gewijzigd in 'Het initiatief heeft geen winstoogmerk en de burgers moeten ook betrokken zijn bij de uitvoering van hun eigen idee.' Dit is gedaan om commerciële activiteiten uit te sluiten evenals initiatieven die alleen uit overleg of inspraak bestaan.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 14 oktober 2019 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 22 juni 2020 voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 19 augustus 2020 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Economie, wijken en kleine kernen. De op 22 september 2020 ontvangen reactie van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 literatuurlijst

gemeentelijke documenten

- 50+, D66, GroenLinks, ChristenUnie SGP, SP, NIDA, PvdA, Denk, PvdD, motie 'College, help bewoners mee te ontwikkelen', 18 oktober 2018.
- Citylab010. *Veelgestelde vragen*. Verkregen op 3 maart 2019 van <https://citylab010.nl/veelgestelde-vragen>.
- College van Burgemeester en Wethouders, 'brief aan de gemeenteraad', 4 februari 2020.
- College van Burgemeester en Wethouders, 'brief aan de gemeenteraad', 10 september 2019.
- College Burgemeester en Wethouders, 'brief aan de gemeenteraad', 23 januari 2018.
- College van Burgemeester en Wethouders, 'brief aan de gemeenteraad', 12 december 2017.
- College van Burgemeester en Wethouders, brief aan gemeenteraad inzake Burgerkracht in Rotterdam, 'Losgelaten in Rotterdam', 16 mei 2013.
- Deelgemeente Charlois, 'Samenwerkingsovereenkomst', 27 april 2012.
- Deelgemeente Charlois en stichting Charlois aan de Vliet, 'gespreksverslag t.b.v. afstemming aanvraag voor Charlois in Actie door stichting Charlois aan de Vliet', 15 september 2011.
- Deelgemeente Charlois, brief 'Gazons in plaats van heesters', 26 maart 2010.
- Gebiedscommissie Charlois, 'geluidsopname vergadering Gebiedscommissie Charlois', 2 september 2019.
- Gebiedscommissie Charlois, 'ambtelijk advies bewonersinitiatief Charlois', augustus 2019.
- Gebiedscommissie Overschie, 'ambtelijk advies Kampvuur Overschie', 2019.
- Gemeente Rotterdam, brief 'Beslissing op bezwaarschrift', 3 februari 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'weigeringsbeschikking', 18 december 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Coöperatieve Woonvormen', december 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Subsidieregeling couleur locale Rotterdam 2020', 3 juli 2019.
- gemeente Rotterdam, 'Advies meidendag 22 bij Abdel-kwan', 12 april 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Actieplan middenhuur', april 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Uitvoeringsagenda Betrokken Stad 2019-2022', februari 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2020. brief aan de coördinatoren van de buurtpreventieteam', 16 januari 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidsregel Bewonersinitiatieven Rotterdam 2020', 26 november 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Nadere regels Bewonersinitiatieven Rotterdam 2020', 26 november 2019. december 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Right-to-Challenge overzicht van gemeente', november 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Citylab010: Juryrapport 2019', 19 oktober 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Uitvoeringsplan Rotterdam, ouder en wijzer', 10 juli 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Nadere regels Subsidie Couleur Locale Rotterdam 2020', 3 juli 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'De Betrokken Stad', 31 mei 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'CityLab010: Dé werkplaats voor de stad van morgen', 12 maart 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Subsidieregeling CityLab010 2019', 12 maart 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2019, Subsidie', 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Regeling armoede- en schuldenaanpak Rotterdam', 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Right to challenge op z'n Rotterdams. Evaluatie 2019', 2019.

- Gemeente Rotterdam, 'Toelichting bij Nadere regels CityLab010 2019', 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Tweede bestuursrapportage 2019', 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Veilig@Rotterdam, Veiligheidsprogramma 2019-2023', november 2018.
- Gemeente Rotterdam, collegetargets 'Met nieuwe energie bouwen aan de stad van morgen', 28 september 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Verordening inspraak, digitale meningspeiling, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 2018', datum inwerkingtreding 8 juni 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2018. Volledige subsidielijst', 2018.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'motie Rotterdams Deltaplan Grondwater', aangenomen op 6 juli 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Het Kompas voor samenwerken met de stad', 5 mei 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Eerste bestuursrapportage 2017', 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Right to Challenge Procesevaluatie 2016-2017', 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam. Koers naar 2030, agenda tot 2020', vastgesteld door de gemeenteraad dd. 15 december 2016.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'bewonersinitiatief Hillegersberg, 10 november 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Verleningsbeschikking', 7 april 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Gemeentelijk rioleringsplan, Planperiode 2016 2020', 6 oktober 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Kadernotitie Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', juni 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'bijlage: subsidielijst 2015', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Right to challenge. Op zijn Rotterdams', 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Verordening op de gebiedscommissies 2014', datum inwerkingtreding 19 maart 2014.
- Gemeente Rotterdam en Stichting Charlois aan de Vliet, 'Visie Boergoensevliet, 5 maart 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Participatieleidraad 'Zo doen we dat in Rotterdam'', 23 november 2013.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Rotterdammer Gericht Werken', 20 december 2012.
- Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsgericht werken: de uitvoering', februari 2008.
- Gemeente Rotterdam, 'Een Singelplan voor Rotterdam', februari 1999.
- Gemeente Rotterdam, 'Bewonersinitiatieven en zelfbeheer in de buitenruimte: aanbod, spelregels en advies', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam. *Buurtpreventie Rotterdam*. Verkregen op 4 april 2020 van <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/buurtpreventie>.
- Gemeente Rotterdam, 'Het kompas voor samenwerken met de stad', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam. *InitiatievenPlatform Rotterdam*. Verkregen op 3 maart 2020 van <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/initiatievenplatform>.
- Gemeente Rotterdam, 'Procesbeschrijving Right-to-Challenge', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam. *Subsidie kunst en cultuur in de gebieden*. Verkregen op 21 april 2020 van: <https://www.rotterdam.nl/loket/subsidie-kunst-cultuur-gebieden>.
- Gemeente Rotterdam. *Gebiedscommissies, wijkraden, wijkcomités - Minder politiek, meer buurt*. Verkregen op 18 mei 2020 via <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/gebiedscommissies>.
- Partij voor de Dieren Rotterdam, 'schriftelijke vragen aan het college van burgemeester en wethouders betreffende georganiseerde hinder door houtrook – vervolggevragen op 19bb12316', 23 juli 2019.

- VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 'Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021', 10 oktober 2017.
- VVD, D66, GroenLinks, PvdA, CDA en ChristenUnie-SGP, 'Nieuwe energie voor Rotterdam', ongedateerd.
- Wijkcomité Pendrecht, 'advies bewonersinitiatief Kampvuur Charlois', september 2019; Wijkcomité Tarwewijk, 'advies bewonersinitiatief Kampvuur Charlois', september 2019.

overige gebruikte documenten

- Aan de slag met de Omgevingswet. *Uitgangspunten van de Omgevingswet*. Verkregen op 24 september 2019 van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-en/uitgangspunten>.
- Abdel-kwan-lid, 'aanvraagformulier meidendag 22 april 2019', 10 april 2019.
- Algemeen Dagblad, 'Vrouw ligt tien jaar dood in huis Rotterdam', 21 november 2013.
- Bakker, J., Denters, B., Oude Vrielink, M., & Klok, P.-J., Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role, in *Local government studies*, 2012 38(4), pp. 395-414.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Vrijwilligerswerk: activiteiten, duur en motieven'. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 17 juli 2018.
- De Bruijn, J., 'Utrechtse burgerinitiatieven in de openbare ruimte, masterthesis over de rol van de initiatiefnemers en de gemeente bij het ontstaan van burgerinitiatieven'. Utrecht: Universiteit van Utrecht, 2017.
- Decisio en DSP Groep, 'Evaluatie doe-democratie; evaluatie van de inzet van het ministerie van Binnenlandse zaken op het terrein van burgerschap/ doe-democratie 2012-2016'. Amsterdam, 23 december 2016.
- Den Ouden, W., Boogaard, G., & Driessen, E. M. M. A., Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland'. Leiden: Universiteit Leiden, maart 2019.
- Dokter Biemans. *Creatief Beheer*. Verkregen op 16 juni 2020 van <https://www.dokterbiemans.nl/o-v-e-r-o-n-s-a-b-o-u-t-u-s>.
- Dokter Biemans. *Stadsgeneeskunde*. Verkregen op 16 juni van <https://www.dokterbiemans.nl/stadsgeneeskunde>.
- Engbersen, G., Snel, E. & 't Hart, M., 'Mattheüs in de buurt: over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden'. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2015.
- European Committee on Local and Regional Democracy, 'C.L.E.A.R Tool'. Strasbourg: Council of Europe, 28 November 2008.
- Hé hallo, 'Verslag WhatsApp-workshop: Bieb Delfshaven - 13.00-15.00 uur - 16 december 2019', 2019.
- Hé hallo. *Voor ouderen*. Verkregen op 14 november 2019 van <https://www.hehallo.eu/348/voor-ouderen>.
- Igalla, M., Edelenbos, J. & Van Meerkerk, I., Citizens in action, what do they accomplish? A systematic literature review of citizen initiatives, their main characteristics, outcomes, and factors, in *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2019, 30(5), pp. 1176-1194.
- Igalla, M. & Van Meerkerk, I. *Burgerinitiatieven hebben baat bij professionalisering*. Verkregen op 26 mei 2020 van <https://www.socialevraagstukken.nl/burgerinitiatieven-hebben-baat-bij-professionalisering>.
- IGS, 'Notitie door IGS', 22 november 2019.

- Jannes, D. & Labadie, R. 'Creatief Beheer, Landleven in de stad. De waarde van proefpark De Punt. Uitgerekend m.b.v. de teeb, maart 2016.
- Kamerstuk, 'Memorie van toelichting bij de wetswijziging Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken', 19 juni 2006.
- Kampvuur Rotterdam, 'aanvraagformulier bijdrage bewonersinitiatief Kampvuur Charlois', 2019.
- Kampvuur Rotterdam. *Kampvuur Rotterdam*. Verkregen op 1 mei 2020 van <https://www.kampvuurrotterdam.nl>.
- Kampvuur Rotterdam. *Tess van Wijnen en team*. Verkregen op 1 mei 2020 van <https://www.kampvuurrotterdam.nl/over-kampvuur-rotterdam/tess-van-wijnen-en-team>.
- Kampvuur Rotterdam. *Waarde voor de wijk*. Verkregen op 1 mei 2020 van <https://www.kampvuurrotterdam.nl/over-kampvuur-rotterdam/waarde-voor-de-wijk>.
- MAEX. *MAEX - samen meer impact*. Verkregen op 26 mei 2020 van <https://maex.nl/#/about>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Samen werken aan het Right to Challenge', Den Haag, 2019.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brief 'Right to Challenge regeling en stimulering bewonersinitiatieven', 12 april 2019.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'De Doe-Democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving', 9 juli 2013.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Help, een burgerinitiatief', november 2010.
- Moore, M., 'Creating Public Value: Strategic Management in Government', Cambridge/London: Harvard University Press, 1995.
- Movisie. *Burgerinitiatieven en de basisfuncties vrijwilligerswerk*. Verkregen op 13 mei 2019 van https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Prestatieveld4/Burgerinitiatieven%20en%20de%20basisfuncties%20vrijwilligerswerk.pdf.
- Movisie. *De voordelen van de participatiesamenleving*. Verkregen op 26 mei 2020 van <https://www.movisie.nl/artikel/voordelen-participatiesamenleving>.
- Nationale Ombudsman, 'Burgerinitiatief: waar een wil is... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven', Den Haag: Nationale Ombudsman, 11 april 2018.
- Nederhand, J., Van der Steen, M. & Van Twist, M., Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: a typology, in *Local Government Studies*, 2018.
- Nederlands Genootschap van Burgermeesters (ngb), 'Pleidooi voor een nieuwe democratie'. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgermeesters, 26 oktober 2016.
- NRC Handelsblad, 'Hunkeren naar het kampvuur', 28 september 2019.
- NRC, 'En wéér gaan burgers alles zelf doen', 10 juli 2017.
- Panteia, 'Evaluatie opdrachtuitvoering Opzoomer Mee. Ondersteuning Bewonersinitiatieven 2015'. Zoetermeer: Panteia, 25 september 2015.
- Peters, C., Van Stipdonk, V. & Castenmiller, P., 'Verkenning van lokale democratie in Nederland'. Brummen: Stichting Decentraalbestuur.nl, 16 juli 2014.
- ProDemos, 'Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie'. Den Haag: ProDemos, mei 2018.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), 'Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving', Den Haag, december 2012.

- Rekenkamer Rotterdam, 'Wijken voor de stad - realisatie van beloften van gebiedsgericht werken', maart 2012.
- Rijksoverheid. *Troonrede 2013*. Verkregen op 20 mei 2020 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>.
- Rotterdam Sport Support, film 'Abdel-kwan: waarde voor Zuid', 3 februari 2014.
- RTV Rijnmond. *Buurtpreventieapps maken de buurt niet veiliger*. Verkregen op 1 april 2020 van <https://www.rijnmond.nl/nieuws/185964/Buurtpreventieapps-maken-de-buurt-niet-veiliger>.
- RTV Rijnmond. Wethouder pleit voor meer burgerwachten. Verkregen 7 april 2020 van <https://www.rijnmond.nl/nieuws/188461/Wethouder-pleit-voor-meer-burgerwachten>.
- Schram, J., Van Twist, M. & Van der Steen, M. *Burgers worden meer betrokken bij beleid, maar er is een grens*. Verkregen op 26 mei 2020 van <https://www.socialevraagstukken.nl/betrek-burger-helemaal-bij-beleid-maar-maak-hem-geen-eindverantwoordelijke>.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), 'Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in 'zelfredzame' en 'beleidsbeïnvloedende' burgerparticipatie'. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, maart 2014.
- Sociale Vraagstukken. *Nederland kantelt ondanks of dankzij de scepsis*. Verkregen op 20 mei 2020 van <https://www.socialevraagstukken.nl/nederland-kantelt-ondanks-of-dankzij-de-scepsis>.
- Stichting Charlois aan de Vliet, 'Aanvraagformulier Charlois in Actie', 29 juni 2011.
- Stichting de Kampvuurvrouw, 'Projectplan Kampvuur Rotterdam 2020, Stichting De Kampvuurvrouw', 2020.
- Stichting de Kampvuurvrouw, 'Terugblik Kampvuur Overschie en Kampvuur Charlois', 2020.
- Stichting Huis op Zuid, 'Werkplan stichting Huis op Zuid 2015', ongedateerd.
- Talbot, C.R., 'Paradoxes and prospects of 'Public Value'', Paper presented at the Tenth International Research Symposium on Publica Management, Glasgow, 2006.
- Van Ankeren, M., Tonkens E.H., en Verhoeven I., 'Bewonersinitiatieven in de krachtwijken van Amsterdam: een verkennende studie', 2010.
- Van Buuren, A., 'Uitnodigend besturen- Het organiseren van ruimte voor initiatief'. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2018.
- Van Buuren, M. W., oratie, 'Vormgeven aan uitnodigend bestuur - Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunderede', Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 23 juni 2017.
- Van den Brink, G. J. M., Van Hulst, M. J., De Graaf, L. J., & Van der Pennen, T., 'Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk'. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2012.
- Van der Zwaard, J. 'Op zoek naar vaste verkering', Rotterdam: Erasmus universiteit, 2018.
- Van der Zwaard, J., Specht, M., e.a., 'Voorbij de pioniersfase van bewonersinitiatieven. Verduurzaming van plekken van betekenis', Rotterdam: Specht in de Stad, 2018.
- Van Meerkerk, I. & Edelenbos, J., 'Vernuftige verbinders', Rotterdam: Erasmus universiteit, 2018.
- Van Popering-Verkerk, J. & Van Buuren, A., 'Oefenen in bescheidenheid - Een bestuurskundige reflectie op Right to Challenge Rotterdam'. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2017.
- Verba, S., Schlozmann, K. L. & Brady, H. E., 'Voice and equality: civic voluntarism in American politics'. Harvard: Harvard University Press, 1995.

- Vereniging Abdel-kwan, 'Uitnodiging internationale masterclass', oktober 2015.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Highlights coalitieakkoorden 2018'. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 29 november 2018.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Werken aan de publieke waarde. Leren van en voor de gemeente', Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 15 oktober 2018.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). *Analyse coalitieakkoorden: samen met inwoners*. Verkregen op 24 september 2019 van <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/versterking-lokale-democratie/nieuws/analyse-coalitieakkoorden-samen-met-inwoners>.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 'Vertrouwen in burgers'. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.
- Wilcox, D., 'The guide to effective participation', 19 August. Leeds: Leeds Metropolitan University, august 1996.
- W&I Group BV, 'Impactanalyse CityLab010 2015/2016', december 2017.
- W&I Group BV, 'Evaluatie 2015. Een evaluatie van het innovatieve gehalte en de maatschappelijke relevantie van de gehonoreerde plannen van CityLab010 in 2015', december 2016.

bijlage 3 lijst van afkortingen

BBZ	overkoepelende bewonersorganisatie namens de IGS, BOH en GOP
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BOH	bewonersorganisatie Oud-Hillegersberg
BSW	Buurt- en Speeltuinwerk Rotterdam
CBF	Creatief Beheer Feijenoord
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CER	Coalitie Erbij Rotterdam
CL	Couleur Locale
CPI	Consumentenprijsindex
DIT	Drainage InfilTratie
EHBO	Eerste Hulp Bij Ongelukken
GOP	Grondwater op Peil
GRP	Gemeentelijk Rioleringsplan
HHW	Het Hollands Woongenootschap
HRW	Het Rotterdams Woongenootschap
IGS	Initiatiefgroep Grondwater Statenlaankwartier
IPR	Initiatieven Platform Rotterdam
KCAF	Kennis Centrum Aanpak Funderingsproblematiek
KPI	Kennis, Projecten & Innovatie
MO	Maatschappelijke Ontwikkeling
NAP	Normaal Amsterdams Peil
NGB	Nederlands Genootschap van Burgemeesters
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NPRZ	Nationaal Programma Rotterdam Zuid
OBI	Onderzoek en Business Intelligence
BOH	bewonersorganisatie Oud-Hillegersberg
RET	Rotterdamse Elektrische Tram N.V.
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
RSS	Rotterdam Sport Support
RtC	Right to Challenge
SB	Stadsbeheer
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SO	Stadsontwikkeling
TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
W&I	Werk en Inkomen
WOB	Wet Openbaarheid van Bestuur
Zzp	zelfstandige zonder personeel

bijlage 4 definities burgerinitiatief in de wetenschappelijke literatuur

Zoals in paragraaf 1-3-1 reeds kort beschreven, bestaan er in de literatuur over burgerinitiatief uiteenlopende definities van dit fenomeen. Zo spreken Den Ouden et al van een burgerinitiatief wanneer individuele burgers of groepen burgers zich inzetten voor een taak of belang waarmee zij een bijdrage willen leveren aan de (lokale) samenleving.³⁷² Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk specificeren burgerinitiatieven als een vorm van zelforganisatie waarin burgers energie en middelen mobiliseren om gezamenlijk projecten te formuleren en uit te voeren. Die projecten dienen gericht te zijn op het leveren van publieke goederen of diensten voor hun (lokale) samenleving. Burgers gaan zelf over de doelen, middelen en de (praktische) manier waarop ze hun activiteiten vormgeven, al komen ze vaak in aanraking met overheden en andere instituties, omdat hun werkterrein het publieke domein beslaat of hiermee overlapt.³⁷³ Doorgaans bevatten definities van burgerinitiatieven ook het criterium dat ze geen winstoogmerk hebben.³⁷⁴

In de meeste participatieladders, bijvoorbeeld die van Wilcox,³⁷⁵ worden burgerinitiatieven geplaatst op de hoogste trede; de meest verregaande vorm van participatie. Deze ladder loopt van het verstrekken van informatie aan de burger, via het consulteren van de burger, samen beslissen, samen handelen (co-creatie) naar het ondersteunen van individuele initiatieven van de gemeenschap. In tegenstelling tot bij de andere participatietreden hebben burgers bij burgerinitiatieven de volledige controle over hun project of activiteit; de overheid volgt en faciliteert hooguit. Met andere woorden, de voorwaarden en kaders worden niet door de overheid geschapen, maar door de initiatiefnemers. Mede om die reden spreekt men bij burgerinitiatieven soms van 'overheidsparticipatie'.

³⁷² Den Ouden, W., Boogaard, G., & Driessen, E. M. M. A., Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland'. Leiden: Universiteit Leiden, 'Right to Challenge', maart 2019, p. 4.

³⁷³ Igalla, M., Edelenbos, J. & Van Meerkerk, I. F., 'Citizens in action, what do they accomplish? A systematic literature review of citizen initiatives, their main characteristics, outcomes and factors', in *Voluntas: international journal of voluntary and non-profit organizations*, 2019, 30, pp. 1-19.

³⁷⁴ Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Help, een burgerinitiatief', november 2010, p. 12.

³⁷⁵ Wilcox, D., 'The guide to effective participation', 19 August. Leeds: Leeds Metropolitan University, august 1996.

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van zes jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam. In 2015 is hij herbenoemd voor wederom een termijn van zes jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie

Burgerblauw Carnisse
Creatief Beheer
Ruud van Workum
Wim Barzilay
Stichting Charlois aan de Vliet

basisontwerp

DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave

Rekenkamer Rotterdam
oktober 2020