

**drift** for transition

rapport

# Laveren in Middelland

Tussentijdse evaluatie Mooi  
Mooier Middelland

datum

4 juli 2017

auteurs

Karlijn Schipper  
Frank van Steenberg

HEIM VAN  
BESTEMMINGSPLAN HERZIEN STUUR



ITSTRALING  
WARMING

ER

TIJDELIJKE FUNCTIES  
KUNST OPENBARE RUIMTE  
EVENEMENTEN BRADERIE / M

Identiteit  
2018  
Integral  
Kunstfondus

2  
3 WINKELS  
4 STRAAT





# Laveren in Middelland

## Tussentijdse evaluatie Mooi Mooier Middelland



Auteurs

Karlijn Schipper

Frank van Steenbergen



Datum

4 juli 2017

Coverfoto: tafel met diverse materialen tijdens een workshop van Mooi, Mooier Middelland

## INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING.....	5
1. INLEIDING.....	9
1.1 Vraagstelling en bredere inkadering.....	9
1.2 Methodologie.....	10
1.3 Leeswijzer.....	11
2. HET LOKALE BESTUUR IN TRANSITIE.....	12
2.1 Basisprincipes transitieperspectief.....	12
2.2 Transitieperspectief op het wijkbestuur.....	12
2.3 Het bestuurlijk spectrum anno 2017.....	15
2.4 Mooi Mooier Middelland als transitie experiment.....	16
3. ONTSTAANSGESCHIEDENIS EN FASERING.....	17
3.1 Van aanpakken onveiligheid tot democratisch experiment (fase 1 en 2).....	18
3.2 Een chaotische periode breekt aan (fase 3 en 4).....	19
3.3 Mooi Mooier Middelland krijgt vorm (fase 5 en 6).....	19
3.4 Van enthousiaste uitvoering tot reflectie (fase 7 en 8).....	20
4. WAT IS MOOI MOOIER MIDDELLAND EN VOLGENS WIE?.....	21
4.1 Een wijkplatform voor participatie en samenwerking.....	21
4.2 Doelstellingen en visie.....	23
4.3 Meerwaarde van Mooi Mooier Middelland.....	24
4.4 De organisatie van Mooi Mooier Middelland.....	25
4.5 Concluderend.....	28
5. CO-CREATIE IN DE PRAKTIJK: CENTRALE SPANNINGEN BINNEN MOOI MOOIER MIDDELLAND	
5.1 Rollen en gelijkwaardigheid.....	30
5.2 Toegankelijkheid en transparantie.....	33
5.3 Draagvlak en effectieve besluitvorming.....	34
5.4 Laveren tussen verschillende logica's.....	35
5.5 Concluderend.....	36
6. CONCLUSIES.....	38
6.1 Een stap voorwaarts, twee stappen achterwaarts.....	38
6.2 Eigenaarschap als voorwaarde en resultaat van co-creatie.....	39
6.3 De meerwaarde van anderhalf jaar experimenteren.....	40
6.4 Tien randvoorwaarden voor co-creatie.....	41
6.5 De lokale democratie herzien?.....	42
6.6 Van herbezinning tot doorontwikkeling.....	43
7. AANBEVELINGEN.....	44
7.1 Verdiepen: omgaan met verschil en het doel van co-creatie.....	44
7.2 Verbreden: koppelingen aan andere opgaven en groepen.....	45
7.3 Opschalen: doorbreken bestaande structuur, cultuur en werkwijzen.....	46
LITERATUURLIJST.....	48
BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN DE WERKGROEPEN.....	50

BIJLAGE 2: RESPONDENTEN EN VRAGENLIJST.....	51
BIJLAGE 3: SPELREGELS MOOI MOOIER MIDDELLAND.....	53

---

## SAMENVATTING

Mooi Mooier Middelland is een experiment waarbij geëngageerde bewoners, ondernemers, professionals, ambtenaren en bestuurders sinds medio 2015 aan de hand van co-creatie samenwerken aan het verbeteren van de wijk Middelland. De gemeenteraad stelde daarvoor een budget van 7 miljoen beschikbaar. De vraag is na bijna twee jaar experimenteren wat deze vorm van samenwerken oplevert in termen van eigenaarschap en verandering in rollen en verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen. Om vervolgens te kijken in hoeverre Mooi Mooier Middelland bestaande structuren, culturen en werkwijzen weet uit te dagen. Aan DRIFT is gevraagd om deze vragen te beantwoorden in een tussentijdse evaluatie. Op basis van een tiental interviews, een handvol observaties, informele gesprekken en reflectiesessies in de periode januari 2017 tot en met mei 2017 hebben we onderstaande inzichten geformuleerd.

### De context van Mooi Mooier Middelland: het lokale bestuur in transitie

Een experiment als Mooi Mooier Middelland ontstaat niet zomaar uit het niets. Het past namelijk binnen een breder veranderingsproces binnen de Rotterdamse lokale democratie en van het lokaal bestuur. Niet alleen wordt – in tijden van bezuinigingen en de ‘participatiesamenleving’ – door het stedelijk bestuur steeds meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid gevraagd van haar inwoners. Ook ontstaan door een afnemende legitimiteit van de representatieve democratie en maatschappelijke onvrede met overheidsbeleid lokaal en globaal steeds meer democratische initiatieven die de gevestigde orde uitdagen. Tevens is in de laatste jaren het dominante machtsblok binnen de wijkontwikkeling (bestaande uit de gemeente, woningcorporaties, welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties) steeds verder onder druk komen te staan en daardoor ligt – mede door het wegvallen van de deelgemeenten in 2014 – het lokale speelveld meer open. Als democratisch en bestuurlijk experiment ontstaat Mooi Mooier Middelland dus in een interessant tijdsgewricht.

### Het ontstaan van Mooi Mooier Middelland: bewoners eisen zeggenschap

Om Mooi Mooier Middelland verder te duiden is een blik op haar ontstaansgeschiedenis cruciaal. Ten grondslag aan Mooi Mooier Middelland lagen een aantal veiligheidsvraagstukken die door lobby van actieve buurtbewoners en -organisaties onder de aandacht waren gebracht op het stadhuis. Burgemeester Aboutaleb heeft zich persoonlijk gecommitteerd aan deze vraagstukken en in de onderhandelingsperiode voorafgaand aan de collegeperiode 2014-2018 een bedrag weten te reserveren voor Middelland. In april 2015 betraden bewoners het speelveld die zeggenschap opeisten over het toekomstige programma in hun wijk. Het idee van co-creatie was geboren. Tegen de achtergrond van de hierboven beschreven transitiecontext binnen het bestuurlijke model kwam binnen de gemeente een krachtenveld op gang over de vraag wie in de lead zou moeten zijn. Er ontstond een discussie omtrent legitimiteit en een periode van onderhandeling tussen verschillende actoren die zochten naar rollen en verantwoordelijkheden. De burgemeester legde uiteindelijk – tot frustratie van een aantal bewoners – het initiatief voor co-creatie bij de voorzitter van de gebiedscommissie neer.

### Het experimentele karakter van Mooi Mooier Middelland

Het project werd vervolgens bewust ingestoken als experiment. Er werden weinig kaders meegegeven en er was weinig formele ondersteuning vanuit het ambtelijk apparaat. Dit betekende dat de betrokkenen vanaf het begin af aan al doende moesten uitvinden wat co-creatie inhield. Hierdoor ontstonden diverse belangen, perspectieven en verwachtingen aangaande het experiment alsmede een

meervoudigheid aan doelstellingen. In vogelvlucht werd het proces voorbereid door de gebiedsorganisatie. Dit behelsde onder andere het creëren van ruimte en betrokkenheid binnen zowel de gemeentelijke organisatie als in de wijk. Het officiële startschot is in de zomer van 2015, waarna bewoners en ambtenaren samenwerken in thematische werkgroepen aan de planvorming. In het voorjaar van 2016 wordt op basis van deze plannen de begroting opgemaakt en goedgekeurd. Dit is het moment waarop Mooi Mooier Middelland de uitvoerende fase ingaat: de werkgroepen gaan aan de slag met het verwezenlijken van hun plannen en doelstellingen. Terwijl het symbolisch aanzien van Mooi Mooier Middelland steeds grotere vormen aanneemt, groeit ook de drang naar reflectie. Vanuit alle energie en goede bedoelingen zijn diverse en creatieve activiteiten opgetuigd, maar betrokkenen geven ook aan tegen meerdere spanningen en obstakels aan te lopen.

### Maar wat is Mooi Mooier Middelland nu eigenlijk?

Vanwege de experimentele insteek en de insluiting van zoveel mogelijk bewoners, belangen en perspectieven is de vraag wat Mooi Mooier Middelland nu eigenlijk is, moeilijk te beantwoorden. Ondanks de veelheid aan diffuse opvattingen, meervoudige doelstellingen en functies van wat Mooi Mooier Middelland is en of zou moeten zijn, is de rode draad van Mooi Mooier Middelland als volgt te omschrijven: Mooi Mooier Middelland is een overkoepelend (en fluïde) platform voor samenkomst en samenwerking om (gezamenlijk) de wijk mooier te maken. Het platform is georganiseerd aan de hand van werkgroepen die vrij geïsoleerd van elkaar opereren. De verschillende werkgroepen geven allen stapsgewijs een eigen invulling aan 'een mooie' wijk, maar onder andere door gebrek aan tijd is geen sprake van een overkoepelende visie op Mooi Mooier Middelland danwel op de gewenste veranderingen in de wijk. Verder rusten veel taken en verantwoordelijkheden op de schouders van de gebiedsmanager en -netwerkers.

### De meerwaarde van Mooi Mooier Middelland

Het platform Mooi Mooier Middelland biedt een infrastructuur om verschillende systemen van betekenis te verbinden en ideeën, ervaring, kennis, informatie als ook materiele hulpbronnen uit te wisselen. Tevens activeert en mobiliseert het bewoners aan de hand van meer geïnstitutionaliseerde inspraak tot alternatieve democratische werkvormen om zich in te zetten voor de wijk. Daarnaast breekt het platform de beleidsvoering open voor bewoners en faciliteert de interactie tussen bewoners en ambtenaren. Echter, de klassieke instanties die zich traditiegetrouw roeren op wijkniveau, zoals welzijnsinstellingen en woningbouwcorporaties, zijn niet of minder formeel betrokken. Daarentegen staat dat Mooi Mooier Middelland als wijkplatform een relatief groot bereik heeft onder haar bewoners. De meerwaarde van Mooi Mooier Middelland is daarmee breder dan puur het bereiken van praktische doelen en concrete verbeteringen aan de wijk. Mooi Mooier Middelland draagt namelijk ook bij op maatschappelijk, beleidsmatig, bestuursmatig en persoonlijk niveau. De meerwaarde laat zich vatten in de volgende dimensies: 1) netwerkvorming en samenlevingsopbouw, 2) het creëren en verbinden van herkenbare publieke plekken, 3) kennis en vaardigheden, 4) wijkimago, 5) bottom-up agendering en 6) democratisch experimenteren.

### Centrale spanningen binnen Mooi Mooier Middelland

Ondanks deze opbrengsten van Mooi Mooier Middelland, brengt co-creatie in de praktijk een aantal spanningen en worstelingen met zich mee. Deze veelal klassieke bestuurlijke en democratische vraagstukken laten zien dat co-creatie alles behalve een eenvoudige vorm van samenwerken is en Mooi Mooier Middelland een kwetsbaar proces is. De vraagstukken leiden tot verlamming, vertraging en onderlinge wantrouwen. De geïdentificeerde spanningen zijn: 1) de veranderende en diffuse rollen en het effect daarvan op de gepercipieerde (on)gelijkwaardigheid, 2) de beperkte toegankelijkheid en

transparantie van het proces; 3) de zoektocht tussen een zo groot mogelijk draagvlak en een efficiënt en effectief besluitvormingsproces; en 4) het laveren tussen verschillende logica's van alle betrokkenen en bestaande belangen. Gezamenlijk zoeken de diverse betrokkenen binnen Mooi Mooier Middelland naar praktische manieren om de democratische legitimiteit van het platform te vergroten. Deze noodzaak wordt versterkt door de grootte van het te besteden budget. De 7 miljoen wordt meer als een last ervaren dan een zegen.

## Randvoorwaarden Mooi Mooier Middelland

Een van de achterliggende ambities van Mooi Mooier Middelland is het vergroten van een gevoel van eigenaarschap van bewoners bij hun wijk. De vraag is of middels co-creatie dit eigenaarschap is vergroot en dit blijkt lastig hard te maken. Wel faciliteert het platform verschillende vormen en maten van betrokkenheid. De motivatie van bewoners om betrokken te zijn bij Mooi Mooier Middelland is vaak gericht op een bepaald probleem in hun directe leefomgeving. De betrokkenheid is tevens vrijblijvend en kan ook tijdelijk van aard zijn. Vanuit de literatuur blijkt echter dat een gevoel van eigenaarschap een van de factoren is die het succes van co-creatie bepalen. Met betrekking tot de vraagstelling roept dit de vraag op of een gevoel van eigenaarschap niet een voorwaarde voor het functioneren van Mooi Mooier Middelland moet zijn in plaats van een van de beoogde resultaten.

Naast het eigenaarschap zijn tien andere randvoorwaarden geïdentificeerd, te weten: 1) ondernemende en professionele bewoners, 2) ambtenaren die buiten de kaders denken en ruimte creëren en ondersteuning vanuit de gemeentelijke organisatie, 3) betrokken bestuurders die ruimte creëren, 4) een programmaleider / aanspreekpunt voor de wijk, 5) toegankelijkheid, 6) fysieke plekken, 7) tijd, 8) transparantie, 9) flexibiliteit in budgetten en 10) reflexiviteit.

## De lokale democratie herzien?

Mooi Mooier Middelland kent een radicale oorsprong, daar bewoners de status quo uitdaagden en een andere vorm van bestuur en beleid op wijkniveau opeisten. Maar in hoeverre daagt Mooi Mooier Middelland de status-quo uit en biedt het platform een duurzaam alternatief? Actieve bewoners hebben door het platform meer opties gekregen om het beleid en hun directe leefomgeving te beïnvloeden. Bijvoorbeeld doordat zij direct aan tafel zitten met stakeholders in werkgroepen. Dit is niet een radicaal nieuwe praktijk, maar het zorgt er wel voor dat de dominante manier van werken wordt opgebroken en de maatschappelijke logica meer gelijkwaardig dan wel meer complementair is aan de stedelijke beleids- en bestuurslogica. De dominante structuur, cultuur en werkwijze van het stedelijke bestuurs- en beleidsregime beperken echter de ruimte die bewoners met Mooi Mooier Middelland hebben om beleidsvoering eigen te maken en zeggenschap uit te oefenen – ook al rekt Mooi Mooier Middelland deze grenzen wel op. De bewoners hebben kort gezegd weinig te zeggen over wat achter de schermen gebeurt. Co-creatie is voornamelijk iets dat 'in de wijk' gebeurt. Wanneer de stedelijke processen niet zijn afgestemd op de processen in de wijk, blind zijn voor initiatieven in de wijk of doof voor de stem van bewoners, leidt dat tot conflictsituaties wat afbreuk doet aan de noties van gelijkwaardigheid en co-creatie. Tevens is de valkuil dat zonder een heldere positie op de toekomst van de wijk, co-creatie onbedoelde effecten met zich mee kan brengen. Bijvoorbeeld dat Mooi Mooier Middelland dienst doet als een uitvoeringinstrument van de politieke agenda van de gemeente of dat door een beperkte toegankelijkheid van het platform de kloof tussen Middellanders en beleid wordt vergroot.

## Op naar een doorontwikkeling van Mooi Mooier Middelland

Concluderend kunnen we stellen dat vanuit een tamelijk radicale veranderingsgezinde aftrap en concrete doelstellingen, Mooi Mooier Middelland zich heeft ontwikkeld tot een breed en open platform voor Middellanders die wat willen betekenen voor de wijk. Dit kan voor sommige betrokkenen wellicht



voelen als een stap voorwaarts en twee stappen achterwaarts. Tegelijkertijd heeft Mooi Mooier Middelland door zich te ontwikkelen tot een vorm van coöperatieve gemeenschapsopbouw een basis gecreëerd om de volgende stappen te zetten naar democratische actie. Om de potentie van een lokaal netwerk als Mooi Mooier Middelland te benutten en ook in een meer effectieve samenwerking met regulier (stedelijk) beleid te krijgen, is het noodzakelijk Mooi Mooier door te ontwikkelen alsmede om binnen de institutionele context aanpassingen door te voeren. Zonder de illusie te hebben tot een optimum te kunnen komen. Een voorwaarde is dat het stedelijk bestuur deze lokale netwerken serieus neemt, naar hen luistert en zich dienstbaar opstelt. Onze aanbevelingen voor een doorontwikkeling laveren tussen het aanbrengen van focus en het zich verder verbreden. Zo stellen we voor dat zowel het platform Mooi Mooier Middelland als de gemeente een scherpere visie moet hebben op de doelen en verwachtingen van co-creatie, maar ook dat betrokkenen de diversiteit en complexiteit moeten omarmen. En dat de radicale kern van het platform moet worden gekoesterd terwijl ook meer structureel gezocht moet worden naar manieren om bewoners te betrekken bij concrete opgaves in hun omgeving.

---

## 1. INLEIDING

In 2015 is in de Rotterdamse wijk Middelland een vorm van co-creatie opgestart door geëngageerde bewoners, ondernemers, professionals, ambtenaren en bestuurders. Het proces werd oorspronkelijk getriggerd door ervaren problematiek in de wijk en de wens de lokale democratie te vernieuwen. De insteek werd al snel omgebogen tot een positieve uitdaging: in plaats van dat de gemeente voorschrijft wat er moet gebeuren, wordt in co-creatie een gewenste verandering in de wijk besproken en in gang gezet. Daarvoor werd een budget van 7 miljoen euro door de gemeenteraad beschikbaar gesteld. Mooi Mooier Middelland heeft zich sindsdien rap ontwikkeld als platform van samenwerking waarbij ruim 200 mensen op verschillende wijze betrokken zijn en waarbinnen verschillende werkgroepen zich richten op het verbeteren van de wijk.

### 1.1 Vraagstelling en bredere inkadering

De Middellanders zijn ruim een jaar verder en hebben ondertussen een hoop wapenfeiten op hun naam staan<sup>1</sup>. Denk aan de concrete verbetering van de fysieke ruimte. Ook heeft Mooi Mooier Middelland zichtbaar de aandacht getrokken van bestuurders en beleidsmakers in Rotterdam en elders in het land. Middels co-creatie en gericht op democratische verbreding van beleidsvorming zijn er tal van creatieve en atypische wijkbijeenkomsten georganiseerd, is er onder de Middellanders geloot om democratische besluitvorming te hervormen, is er geknikkerd voor de wijk en heeft de werkgroep Buurtpower een toolkit gemaakt om een bredere groep bewoners te betrekken. De vraag is nu wat dit experimenteren oplevert in termen van eigenaarschap en veranderende rollen en verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen. Deze vragen zijn relevant omdat er binnen de gemeente stemmen opgaan om het experiment te kopiëren op andere plekken in de stad. Vandaar dat de tijd rijp is om het proces in Middelland tegen het licht te houden aan de hand van de volgende vraagstelling<sup>2</sup>:

- Wordt het experiment door de betrokkenen als zinvol ervaren? Leidt co-creatie tot meer eigenaarschap en zeggenschap van Middellanders in hun buurt? Zo ja, voor wie? En waaruit blijkt dat? Zo niet, zijn er dan andere voordelen om intensief samen te werken?
- Wat vraagt co-creatie van en wat betekent het voor het handelen van alle betrokkenen? Wat vraagt het van de bewoners, ondernemers, ambtenaren en wat vraagt het van hun eventuele organisatie/achterban? Welke lessen zijn daaruit te trekken?
- Wat zijn de randvoorwaarden voor het tot stand komen van Mooi Mooier Middelland /co-creatie? In hoeverre is Mooi Mooier Middelland context-specifiek voor Middelland?

Hierbij is het uitgangspunt dat de ontwikkelingen in Middelland niet plaatsvinden in een vacuüm, maar dat deze onderdeel zijn van een breder veranderingsproces op het gebied van lokale democratie, (wijk)bestuur en gebiedsgericht werken. Zo werkt de gemeentelijke organisatie onder de noemer van participatie en procesgericht beleid toe naar een meer integrale en vraaggestuurde manier van werken aan maatschappelijke doelstellingen. Dit heeft geleid tot het initiëren van talrijke democratische en beleidsexperimenten, niet alleen in Rotterdam, maar in heel Nederland. Dit veranderingsproces is mede ingegeven door toenemende maatschappelijke complexiteit, bezuinigingen, een afnemende legitimiteit van de representatieve democratie en maatschappelijke onvrede met overheidsbeleid (Loorbach e.a.

---

<sup>1</sup> Zoals te lezen is in het jaarverslag van Bram Dingemans, 2016 of te horen was tijdens de openingsspeech van Ineke Palm van de gebiedscommissie tijdens het nieuwjaarsfeest.

<sup>2</sup> De vraagstelling is geformuleerd in nauwe samenwerking met de directe opdrachtgever en de gezamenlijk samengestelde klankbordgroep. Zie methodologische paragraaf voor de verantwoording.

2016). Noemenswaardig is dat deze verschuiving gepaard gaat met een overdracht van eigenaarschap<sup>3</sup> van publieke voorzieningen naar burgers, collectieven en hybride organisaties. Dit draagt de belofte in zich dat de betrokkenheid van burgers bij sociale kwesties in de wijk vergroot wordt (Rijshouwer & Uitermark, 2015). Een gevolg van deze omwentelingen is dat actoren binnen het speelveld moeten zoeken naar rollen en verhoudingen, en controle uit handen moeten geven (Loorbach e.a. 2016). Vanuit deze invalshoek valt Mooi Mooier Middelland en het uitgangspunt van co-creatie te typeren als een experiment om tot een alternatieve lokale democratie dan wel wijkbestuur te komen. Hieruit is de aanvullende vraag afgeleid in hoeverre Mooi Mooier Middelland transformatief is en of het bestaande structuren, culturen en werkwijzen binnen de Rotterdamse democratie en het stedelijk bestuur weet uit te dagen.

## 1.2 Methodologie

De vraagstelling richt zich op de ervaring en het handelen van de direct betrokkenen en welke lessen daaruit te trekken zijn. Dit vraagt ons inziens op een interpretatieve insteek. Deze insteek ziet de sociale realiteit niet als een objectief gegeven dat in haar geheel te kennen is, maar als een sociaal construct dat intersubjectief tot stand komt (Schwartz-Shea & Yanow, 2013). Hieruit volgt de keuze voor een kwalitatieve en inductieve methode van dataverzameling en -analyse waarbij de ervaring en betekenisgeving van betrokkenen het beginpunt vormt. Dit koppelen we vervolgens aan een reflectie vanuit een breder transitieperspectief redenerend vanuit de bredere maatschappelijke discussie rond vernieuwing van de lokale democratie (zie hoofdstuk 2). Onze analyse leidt niet tot een definitief eindoordeel van Mooi Mooier Middelland, maar geeft wel degelijk een oordeel over wat Mooi Mooier Middelland tot nu toe heeft betekend en welke potentie we zien voor het doorontwikkelen van een meer directe participatieve democratie op wijkniveau. Door Mooi Mooier Middelland in een breder perspectief te plaatsen en meer kritisch te beschouwen proberen we vervolgens ruimte te creëren voor een meer fundamentele discussie.

De data zijn verzameld aan de hand van een combinatie van methoden. De ervaringen en verhalen uit de interviews zijn gecombineerd met observaties om breder inzicht te krijgen in het reilen en zeilen van Mooi Mooier Middelland, de interactie tussen betrokkenen en handelen. De volgende methoden zijn gehanteerd:

- Deskstudie van bestaand materiaal zoals publicaties, berichten op sociale media, krantenartikelen en andere onderzoeken.
- Diepteinterviews (11) met (in)direct betrokkenen (waarvan 8 bewoners, 1 professional en 2 ambtenaren). In de interviews is stil gestaan bij de rol & motivatie van betrokkenen, de ontwikkeling van Mooi Mooier Middelland, de opbrengsten en meerwaarde, knelpunten, Middelland als wijk, de organisatie als geheel, dynamiek en sfeer van werkgroepen in het bijzonder, rollen en samenwerking tussen verschillende actoren en mogelijke toekomstrichtingen.
- Observaties (5) tijdens de nieuwjaarsbijeenkomst, een sessie georganiseerd door onderzoeker Carolien Hoogland, vergadering van de werkgroep Leefbaarheid, Toekomsttalkshow over de toekomst van de lokale democratie en een netwerkbijeenkomst van programma Democratic Challenge in Den Haag.
- Reflectiesessie in het Wijkpaleis met direct betrokkenen waarin we vanuit een korte presentatie van de bevindingen gezamenlijk reflecteren op een aantal centrale vraagstukken binnen Mooi Mooier Middelland.

---

<sup>3</sup> Eigenaarschap heeft een informele en gevoelsmatige component, maar kan ook betrekking hebben op formele en juridische verantwoordelijkheden.

Gedurende het onderzoekstraject is afgestemd met een zogenaamde klankbordgroep bestaande uit enkele initiatiefnemers, wijkbewoners en ambtenaren van de gemeente. Wij hebben verantwoording afgelegd aan deze groep over gemaakte keuzes binnen het onderzoek, in overleg met hen de focus van de vraagstelling bepaald en samen met hen de conceptrapportage besproken alvorens te komen tot een eindversie.

Tot slot is medio mei samen met onderzoekers Carolien Hoogland en Amina Hiba en deelnemers van Mooi Mooier Middelland een workshopmiddag georganiseerd waarbij de onderzoeksbevindingen zijn gedeeld met een brede groep Middellanders en aan de hand van een aantal workshops gepoogd is een aantal thema's verder uit te diepen en te bevragen.

### 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 plaatsen we Mooi Mooier Middelland in een breder theoretisch en empirisch perspectief door het experiment te bezien vanuit de dynamiek van de lokale democratie en gebiedsgericht bestuur. Daarna volgen de empirische hoofdstukken. In hoofdstuk drie beschrijven we de ontstaansgeschiedenis van Mooi Mooier Middelland en pogen we de ontwikkelingen die het experiment heeft doorgemaakt te grijpen in een aantal fases. In hoofdstuk 4 duiden we de meervoudigheid en complexiteit van het experiment door de verschillende perspectieven op het experiment, de meerwaarde die het volgens de respondenten heeft en de organisatorische kant van het verhaal verder uit te diepen. Vervolgens staat in hoofdstuk 5 een viertal vraagstukken centraal waar de betrokkenen in de dagelijkse praktijk van co-creatie mee worstelen. Deze worstelingen vormen de opmaat voor de conclusie waarin we teruggrijpen op de meerwaarde, de randvoorwaarden en het transformatieve potentieel van het experiment. Tot slot doen we op basis van het analytische onderscheid van 'verbreden, verdiepen en opschalen' aanbevelingen voor co-creatie in het algemeen en Mooi Mooier Middelland in het bijzonder.

---

## 2. HET LOKALE BESTUUR IN TRANSITIE

Zoals gezegd plaatsen we Mooi Mooier Middelland in een breder perspectief om ruimte te creëren voor een meer fundamentele discussie. We zien Mooi Mooier Middelland vanuit de insteek van een transitie-experiment (Van den Bosch 2010). Binnen dit hoofdstuk kaderen we Mooi Mooier Middelland nadrukkelijk in binnen het discours van 'het wijkbestuur'. Allereerst lichten we toe vanuit welke basisprincipes wij vertrekken om vervolgens historische ontwikkelingen te beschrijven vanuit het transitieperspectief. Vervolgens werpen we de vraag op in hoeverre Mooi Mooier Middelland gezien kan worden als een transitie-experiment.

### 2.1 Basisprincipes transitieperspectief

Om de historische en huidige veranderdynamiek te begrijpen, vertrekt deze evaluatie vanuit het perspectief van transitiestudies. Onder een transitie verstaan we een fundamentele wijziging in structuur, cultuur en werkwijzen op systeemniveau (Grin et al 2010). Zo'n transitie vindt plaats als innovaties in verschillende 'systemen' samenkomen en elkaar versterken, waarbij een systeem wordt opgevat als "een samenhangend stelsel van onderdelen die elkaar beïnvloeden in een bepaalde richting, bijvoorbeeld een economische sector, een bedrijfstak, een stad of regio, of een maatschappelijk domein of thema" (Rotmans 2003, p.14).

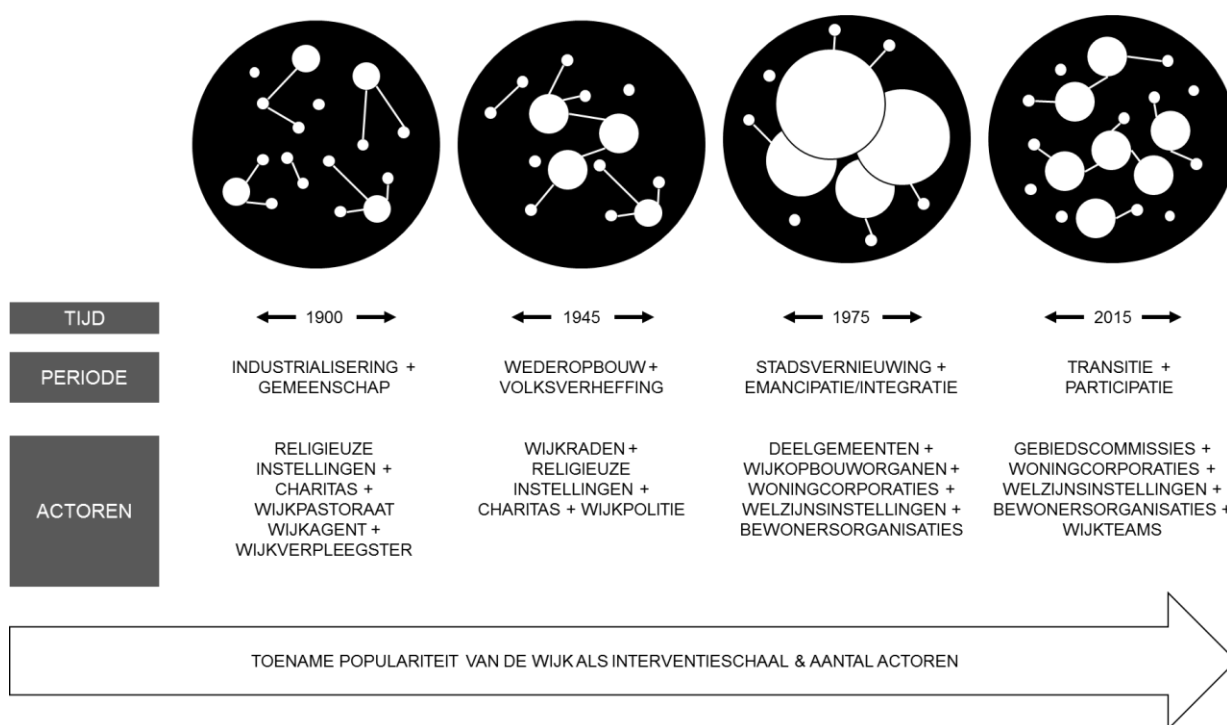
Binnen transitiestudies staat een aantal kernconcepten centraal. Zo worden transities geduid als het gevolg van interacties op verschillende niveaus (multi-level): tussen veranderingen binnen dominante structuren (regime), bredere maatschappelijke ontwikkelingen (landschap) en innovaties (niches). Een andere eigenschap van transities is dat ze integraal van karakter zijn en het gevolg van veranderingen in economie, technologie, beleid, ecologie en samenleving (multi-domein). Noodzakelijkerwijs zijn transities dus ook de uitkomst van de interactie tussen allerlei partijen, organisaties en netwerken (multi-actor), wat het politieke karakter van transities benadrukt. Deze drie dimensies maken dat transities een hoge mate van onzekerheid en complexiteit kennen. Mede hierdoor is het primaire uitgangspunt van transitiesturing dat persistente (onduurzame) problemen niet met het reguliere beleid of marktwerking zijn op te lossen, maar een wezenlijk nieuwe aanpak behoeven waarin de volgende kenmerken centraal staan: inspelen op de lange termijn, omgaan met structurele onzekerheden, een integrale aanpak en een multi-actor proces.

Eén van de uitdagingen binnen transitiestudies is het leren te doorgronden van de betrokken actoren, de patronen in hun handelen en de onderlinge relaties (Loeber & Joustra, 2004). Het samenhangende geheel van die handelende actoren bevat structurerende elementen waardoor een dominante structuur ontstaat (ook wel 'regime' genoemd). Deze dominante structuur is de context waarbinnen het handelen zich afspeelt, waardoor die structuur een keurslijf vormt voor de actoren die zich erin bewegen. Oftewel, hun speelruimte om zich anders te gaan gedragen dan ze gewend zijn, is beperkt. In andere woorden: het regime bepaalt de norm, de status quo, de dominante percepties en sluit daarmee inherent praktijken en actoren in en uit. Haaks daarop staan de zogenaamde niches. Niches zijn (gedeeltelijk) beschermde ruimtes waarin geëxperimenteerd wordt met nieuwe samenwerkingen evenals met alternatieve manieren van doen, denken en organiseren.

### 2.2 Transitieperspectief op het wijkbestuur

Het systeem dat in Mooi Mooier Middelland centraal staat is 'de wijk Middelland' en hoe deze bestuurd wordt. Op basis van een historische analyse van de stadswijk als interventieschaal, gebaseerd op de discoursverschuivingen en constellaties van actoren sinds de jaren na de Tweede Wereldoorlog,

concluderen wij dat de wijk een bestuurlijke categorie is<sup>4</sup>. De betekenis van ‘de wijk’ als relevant schaalniveau voor bestuurlijke interventies is de afgelopen decennia dan ook continu in beweging. Tevens is de wijk geen neutrale categorie, maar de keuze voor de wijk is sterk politiek en met waarde geladen. In onderstaande figuur zijn de constellaties van betrokken actoren en hun afhankelijkheden weergegeven in vier regimes.



*Figuur 1: Verschuiving van verschillende regimes op wijkniveau. De bollen staan voor actoren en instanties die actief zijn op wijkniveau en in hoeverre deze een dominante positie hebben (hoe groter, hoe dominanter). De strepen geven de onderlinge relaties tussen deze actoren weer.*

In het kort is de ‘de wijk’ als relevant schaalniveau de afgelopen decennia steeds verder geïnstitutionaliseerd. Het begrip institutionalisering doelt op het proces dat door de decennia heen steeds meer mensen en partijen zich volgens verschillende ordeningsprincipes expliciet zijn gaan organiseren op wijkniveau<sup>5</sup>. De verschillende regimes kennen bijvoorbeeld verschillende bestuurssystemen op gebieds- en wijkniveau. Om de lokale democratie te versterken plus effectiever en efficiënter te besturen, zijn in de afgelopen decennia verschillende binnengemeentelijke decentralisaties doorgevoerd<sup>6</sup>. Deze bestuurslaag is vervolgens weer heruitgevonden middels wijkraden

<sup>4</sup> Zie de evaluatie van de pilot Wijkgestuurd weken, Van Steenberghe et al 2017

<sup>5</sup> Waar het ‘wijkdiscours’ eerst vooral is gericht op het creëren van gezamenlijkheid en het versterken van vertrouwen in de democratie, verschuift dit vervolgens in de jaren zestig en zeventig naar een discours dat voornamelijk is gericht op fysieke herstructurering en wederopbouw om vervolgens meer aandacht te genereren voor de sociale en economische positie van achtergestelde wijken en hun inwoners. In de jaren negentig ontstaat nieuw beleid dat zich richt op een combinatie van benaderingen waarbij de nadruk ligt op de integratie en emancipatie van burgers met een migrantenachtergrond. Vanaf eind jaren negentig / begin 2000 verschuift het discours in Rotterdam meer richting het thema veiligheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid (de ‘participatiesamenleving’) om vervolgens ook een nadruk te krijgen op integraliteit en maatwerk van gemeentelijk beleid (vanwege de decentralisaties in 2015).

<sup>6</sup> Dit is een aanpassing van het lokale bestuursstelsel, waarbij “structuren of verbanden in het leven worden geroepen die (aanvullende) representatie van bepaalde groepen inwoners of hun belangen op het gemeentebestuur mogelijk maken. Binnengemeentelijke decentralisatie (BGD) is daar een vergaande vorm van. BGD komt er in het kort op neer dat het

(vanaf 1947), de deelgemeenten (vanaf 1973) en de gebiedscommissies (vanaf 2014). Ook de participatie van bewoners bij beleid kende meerdere kenteringen: waar dat in de jaren zeventig nog vooral was beperkt tot inspraak en advisering, verschoof dit in de jaren negentig naar meer interactieve beleidsvorming en/of co-productie. Vanaf medio 2000 ligt de nadruk op actief burgerschap, waarbij de overheid participeert in initiatieven van de burger (Steyaert e.a., 2005). Zeker in de huidige tijden van bezuiniging is deze insteek populair bij bestuurders die hopen dat burgers uit eigen beweging taken oppakken die de overheid niet meer kan of wil bekostigen (Ostaaijen 2013).

Binnen dit institutionaliseringsproces zijn drie trendbreuken te onderscheiden. Waar de wijk in de periode voor de Tweede Wereldoorlog een meer fluide term was zonder expliciete bestuurlijke focus en waarin vooral religieuze en charitatieve instellingen waren georganiseerd, werd de wijk na de Tweede Wereldoorlog een specifieke bestuurlijke focus (zie: Van Geyl 1947). Zo ontstonden bijvoorbeeld in Rotterdam – als eerste in heel Nederland – sinds 1947 zogenaamde wijkraden, bedoeld om het vertrouwen in de democratie te herstellen<sup>7</sup>. In de periode van de stadsvernieuwing (de tweede trendbreuk) raakten bestuurlijke relaties steeds meer geïnstitutionaliseerd en gecentraliseerd, waarin vooral de deelgemeenten, woningcorporaties, bewonersorganisaties en welzijnsinstellingen een belangrijke rol vervulden. De wijk werd gezien als een heilige graal voor steeds meer problematiek rondom huisvesting, leefbaarheid, armoede, emancipatie en integratie. De deelgemeenten vormden in tegenstelling tot de wijkraden een volksvertegenwoordigend orgaan met eigen en vergaande bevoegdheden. In plaats van ‘meepraten’ met en adviseren van het gemeentebestuur kon nu ook echt worden meebestuurd<sup>8</sup>. Bewonersorganisaties organiseerden zich ook steeds explicieter op het schaalniveau van de wijk en werden lange tijd gezien als een representatief vehikel voor bewonersparticipatie. Bewonersorganisaties ontwikkelden zich veelal in tandem met het opbouwwerk, waardoor zogenaamde wijkopbouworganen ontstonden. Deze laatste kregen een sterkere rol in de samenlevingsopbouw en waar zij in eerste instantie in conflict raken met wijkraden (Castenmiller 1994), raakten zij steeds meer aangewezen op de deelgemeentes (mede vanwege subsidierelaties). Ook woningcorporaties namen sinds jaren negentig meer sociale taak op zich en focusten zich op leefbaarheid in algemene zin.

Sinds 2015 is vanwege de decentralisaties in de zorg en de ontmanteling van de deelgemeente een nieuwe periode van wijkbestuur aangebroken. In de volgende paragraaf zoomen wij verder in op deze derde trendbreuk. Overigens is het wijkbestuur niet los te bezien van het stedelijke bestuur. Deze staan altijd in relatie tot elkaar. Binnen dat stedelijke bestuur zijn de gemeenteraad en college B&W de dominante partijen. Gedurende de vier regimes hierboven hebben deze altijd bestaan en hoewel deze uiteraard hervormingen hebben gekend vervullen deze in essentie steeds eenzelfde rol en positie. Een andere dominante partij in het stedelijk bestuur zijn de gemeentelijke diensten (clusters)<sup>9</sup> met een veelal centrale logica gericht op rechtmatigheid. Deze kennen in Rotterdam van oudsher veel vrijheid. Een tweede kanttekening is dat deze regimes niet naadloos op elkaar volgden, maar veelal overlappende periodes hebben gekend met periodes van opbouw en afbraak<sup>10</sup>.

---

gemeentelijk grondgebied wordt onderverdeeld in subgebieden, waarbinnen politici verantwoordelijk zijn voor meerdere beleidstaken en diensten en daarvoor ook enige beleidsvrijheid hebben” Ostaaijen (2013). Om een BGD door te voeren worden vooral democratische argumenten en argumenten voor wat betreft efficiëntie en kostenbesparing gebruikt (zie ook Burns e.a., 1994).

<sup>7</sup> Deze wijkraden hadden als doel om het eigen karakter van de wijk ten opzichte van de gemeente te onderstrepen en waren uitgerust met de bevoegdheid aan de gemeenteraad en het college van B&W aanbevelingen te doen en te adviseren (Castenmiller 2014). Tevens hadden zij als doel om de participatie van bewoners te bevorderen. Voor de begrenzing van de wijkraadsgebieden werd vooral aangesloten bij historisch gegroeide situaties.

<sup>8</sup> Het stadsbestuur mocht slechts uitsluitend bij dringende redenen afwijken van adviezen van het deelgemeentebestuur (Hakvoort 1980). Overigens stond tegenover een professionele uitvoering van de taken in deelgemeenten een redelijk. Tevens kregen de deelgemeentebesturen de beschikking over complete ambtelijke organisaties. Zie ook: <http://www.conceptcommunicatie.info/index.php/historie-deelgemeenten-rotterdam>

<sup>9</sup> Een cluster is organisatieonderdeel van de gemeente dat is belast met de ontwikkeling en uitvoering van beleid op daartoe door het college vastgestelde werkerreinen. De gemeente Rotterdam kent 6 clusters: Maatschappelijke Ontwikkeling, Stadsontwikkeling, Stadsbeheer, Dienstverlening, Werk en Inkomen en Bestuurs- en Concernondersteuning.

<sup>10</sup> Zo werden bijvoorbeeld pas in maart 1994 de eerste deelgemeenteraden verkozen in zowel Delfshaven als Feijenoord. In Delfshaven lag overigens gelijk een sterke nadruk op het thema veiligheid, bijv. vanwege overlast in de wijk Spangen.

### 2.3 Het bestuurlijk spectrum anno 2017

Sinds 2015 is het bestuurlijke veld binnen Rotterdam zich aan het herschikken (Loorbach et al 2016; Van Steenberghe et al 2017). Vooral na het wegvallen van de deelgemeenten in 2014 lag het lokale speelveld open. In samenspel met ontwikkelingen in andere domeinen had dit tot gevolg dat het dominante machtsblok binnen wijkontwikkeling van woningcorporaties, gemeente, welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties onder druk stond. In veel Rotterdamse wijken en gebieden woedde daardoor een machtsstrijd:

- Gebiedscommissie: na het wegvallen van de deelgemeente proberen de gebiedscommissies legitimiteit te winnen op basis van hun kerntaak, te weten het organiseren van bewonersparticipatie.
- Gebiedsorganisatie: deze werd samen met de gebiedscommissie geïnstalleerd en roerde zich<sup>11</sup>. Vanwege de geringe omvang en beperkt mandaat heeft de gebiedsorganisatie doorgaans moeite om zich staande te houden tegenover de gemeentelijke diensten (clusters) die meer zeggenschap en invloed hebben.
- Welzijn: deze sector kampt al jaren met bezuinigingen, de werkwijze aan de hand van aanbestedingen en in 2015 ook met de decentralisaties. De gemeente verwacht van welzijnsinstellingen een nieuwe werkwijze die in lijn ligt met het bredere maatschappelijke discours van de participatiesamenleving. Dit leidt tot een herbezinning op hun taak en rol.
- Woningcorporaties: zij moeten zich meer focussen op hun kerntaak wegens de economische crisis uit 2008 en de diverse schandalen. Zij richten zich minder op leefbaarheid en sociale activiteiten en meer op de fysieke kant van de wijk.

Tevens kampen andere centrale partijen binnen de wijkontwikkeling met reorganisaties, zoals de politie. Vooral in Rotterdam – met haar insteek op veiligheid – kent deze een prominente plek. Echter, zij is ook steeds meer gecentraliseerd, hoewel tegenwoordig weer de nadruk ligt op decentralisatie<sup>12</sup>.

Daarnaast roeren mondige bewoners zich in agenderende en controlerende zin wat mede heeft geleid tot diverse democratische experimenten (zie ook hoofdstuk 1). Door de ervaren kloof tussen burger en overheid wordt in Rotterdam – maar ook op nationaal en internationaal niveau – steeds vaker ruimte gecreëerd voor democratische experimenten in steden. In Rotterdam zien we dit zowel op wijkniveau plaatsvinden middels experimenten zoals Buurt Bestuurt, Right to Challenge, Burgerbegroting, zelfbeheer middels Huizen van de Wijk, etc. Op stedelijk niveau zijn recent ook meerdere experimenten geïnitieerd, zoals de Burgertop op Zuid, het Burgerpanel, het Stadsinitiatief en het CityLab010. Hiermee worden diverse vormen van directe en participatieve democratie getest die daarmee complementair zijn aan het reguliere bestuurlijke model in Rotterdam, maar deze ook kritisch bevraagt en uitdaagt. Bijvoorbeeld de evaluatie van het bestuurlijk model (Loorbach e.a. 2016) toont dat de “instrumenten die vanuit de gemeente worden geïnitieerd vooral een organisatorische vingeroefening achter de schermen zijn om abtenaren beter te laten omgaan met co-creatie van beleid, die voor de schermen slechts voor een kleine groep burgers interessant is”<sup>13</sup>. En bovendien dat “een voorwaarde voor daadwerkelijke impact dat deze nieuwe democratische vormen serieus worden genomen in termen van het creëren van een tegenmacht en significante ‘checks and balances.’”(Loorbach e.a. 2016, p. 97).

Vanuit het transitieperspectief beschouwd zien we momenteel twee op elkaar inwerkende bewegingen binnen de democratische vernieuwing. Enerzijds staat de dominante institutionele invulling van meer

---

<sup>11</sup> In meerdere Rotterdamse gebieden ontstond een conflictueuze relatie tussen de gebiedscommissie en de gebiedsorganisatie. In Delfshaven was dit niet het geval en is er sprake van een constructieve relatie (Loorbach et al 2016).

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld: <http://www.volkskrant.nl/binnenland/korpschef-geeft-toe-politie-doorgeslagen-in-centralisatie-en-efficientie-terug-de-wijk-in-a4461529/>

<sup>13</sup> Om deze reden stellen we dat het interessant is om te kijken naar maatschappelijke initiatieven die zich misschien niet expliciet richten op democratische vernieuwing, maar wel op lokaal niveau democratische waarden en praktijken omarmen. Dit gegeven leidt ons tot de aanbeveling dat de weg open lijkt voor “meer kleinschalige en laagdrempelige vormen die aansluiten bij de energie, ideeën en ondernemers die al in de wijken aanwezig zijn” (Loorbach e.a. 2016, p.97)



representatieve democratie in toenemende mate onder druk. Anderzijds zien we de vernieuwingen in allerlei hoeken van de samenleving, die voortkomen uit de geconstateerde tekortkomingen van die dominante institutionele invulling van democratie. Deze twee bewegingen tonen aan dat de transitie in de democratie verschuift naar een meer chaotische fase (Van Steenberghe e.a. 2017). Met andere woorden, er is sprake van een destabilisatie van het huidige bestuurlijke regime.

## 2.4 Mooi Mooier Middelland als transitie-experiment

Hoewel we kunnen spreken van een (derde) trendbreuk is van een nieuw regime of nieuwe orde nog geen sprake. Dit is gezien de jeugdigheid van de experimenten niet verwonderlijk. Veel blijft nog in ongewis over hoe de nieuwe dominante partijen en afhankelijkheden er uit zullen zien. Dit alles past in de historische trend van een constante heruitvinding van lokale democratie en leert ons dat de democratie geen af project is, maar constant in ontwikkeling is. Momenteel bestaat door het bestuurlijke vacuüm sinds 2015 bovendien dus meer ruimte voor alternatieven. Echter, in de eerdergenoemde studies hebben wij geconcludeerd dat het stedelijke bestuur – met name in de vorm van de gemeentelijke diensten (de clusters) – aan macht hebben gewonnen (Loorbach e.a. 2016). Maar tevens is in Middelland óók ruimte gelaten voor democratisch initiatief vanuit de wijk middels Mooi Mooier Middelland.

Transities in andere domeinen leren ons dat in een chaotische fase nieuwe samenwerkingen en gecombineerde oplossingen ontstaan. De wisselwerking en samenwerking tussen partijen uit beide bewegingen leiden tot een versnelling van de transitie. Maar wat mogen we verwachten van dit soort alternatieven? Dit alles roept vragen op omtrent het transformatieve potentieel van deze democratische en bestuurlijke vernieuwing en het experiment Mooi Mooier Middelland. Oftewel, in hoeverre kunnen we Mooi, Mooier Middelland zien als een heruitvinding van de lokale democratie en het wijkbestuur? Wat zijn de alternatieve structuren, culturen en werkwijzen die gecreëerd worden? In hoeverre vindt innovatie plaats binnen vormen van democratische besluitvorming (zoals loting, wijkbudget, etc.)? In hoeverre vindt democratische verbreding plaats (in termen van inclusie, diversiteit en draagvlak)? In hoeverre heeft Mooi Mooier Middelland invloed op het bestuurlijke regime op stedelijk niveau? Om Mooi Mooier Middelland in een zo'n breder perspectief te plaatsen en ruimte te creëren voor een meer fundamentele discussie, hanteren we drie niveaus van analyse: verdiepen, verbreden en opschalen<sup>14</sup>.

- Verdiepen: het inhoudelijk verrijken van het experiment op basis van ervaring in de praktijk. Bijvoorbeeld door reflectie op de ontwikkelingen, mogelijkheden en beperkingen van Mooi Mooier Middelland en in relatie tot de vernieuwing van de lokale democratie
- Verbreden: het uitbreiden van het experiment naar meer plaatsen, sectoren, domeinen, mensen etc. Bijvoorbeeld door reflectie op het ontwikkelingsperspectief van Mooier Middelland zowel in de wijk als binnen de gemeente. Denk ook aan het leggen van koppelingen met andere innovaties op het vlak van lokale democratie en gemeenschapsopbouw, of transities in andere domeinen (bijvoorbeeld de zorg of energie).
- Opschalen: teweegbrengen van veranderingen in de structuur en dominante praktijken. Bijvoorbeeld door reflectie op het potentieel van Mooi Mooier Middelland om het beleidsproces open te breken voor bewoners.

Deze evaluatie plaatsen we hiermee expliciet binnen de context van een bredere maatschappelijke transitie in de lokale democratie. Een transitie die te omschrijven is als een fundamentele overgang van de primair centraal georganiseerde representatieve democratie naar een meer complementaire democratie met een veel grotere geïnstitutionaliseerde betrokkenheid van burgers middels allerlei op de lokale context aansluitende vormen van directe en participatieve democratie.

---

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld <http://www.sustainabilitytransitions.com/files/KSI%20boek.pdf>

### 3. ONTSTAANSGESCHIEDENIS EN FASERING

Mooi Mooier Middelland kent een lange aanloop en is niet uit het niets ontstaan. De ontstaansgeschiedenis leert dat het experiment vorm kreeg binnen het bestuurlijk vacuüm zoals dat in het vorige hoofdstuk is omschreven. Deze periode kenmerkte zich door het zoeken naar rollen en verantwoordelijkheden alsmede door een strijd tussen verschillende belanghebbenden omtrent legitimiteit. Het voortouw werd afwisselend genomen door verschillende actoren waardoor het project niet toe te schrijven is aan de inzet van een enkele actor, groep of instantie. Al met al is Mooi Mooier Middelland een resultaat van een complex samenspel van ontwikkelingen. En terugkijkend blijkt dat de vraagstukken die in 2015 speelden nog steeds onderwerp van gesprek zijn. Deze vraagstukken raken aan de kern van democratische- en bestuurlijke vernieuwing: wie bestuurt de wijk en wie gaat waarover in Middelland? In deze paragraaf proberen we de ontwikkelingen te vangen in een aantal fases om grip te krijgen op het experimentele proces dat een resultaat is van een operationele logica.

Fase <sup>15</sup>	Periode	Ontwikkeling	Vraagstukken
1. Agendering & bestuurlijk commitment	Pre 2014	Agendering veiligheidsvraagstukken, kansrijke wijken programma, collegeonderhandelingen, vrijspelen budget	Hoe kan de omvang van de maatschappelijke opvang worden verdund? En hoe kan de wijk veiliger worden? Hoe kan Middelland een kansrijke wijk worden?
2. Onderhandeling & coalitievorming	2014 - mei 2015	Probleemdefinitie, zeggenschap bewoners, bepalen van opdrachtgeverschap en strategie	Wat is er aan de hand in de wijk? Wie is in de lead? Wie moet de wijk besturen? Hoe gaan we dat organiseren?
3. Voorbereidingsfase	Mei 2015 – zomer 2015	Creëren van betrokkenheid en draagvlak, ontwikkelen van basale structuur	Hoe gaan we co-creatie organiseren? Wie gaan we daarbij betrekken? Hoe bedden we co-creatie in binnen de gemeentelijke organisatie?
4. Opstartfase	Zomer 2015 – najaar 2015	Wijkbijeekomsten, vormen van werkgroepen, divergentie in focus en activiteiten	Welke thema's verdienen de aandacht? Hoe geven we invulling aan de basale structuur?
5. Visie & planvorming	Najaar 2015 – begin 2016	Werkgroepen werken plannen uit, visie van Mooi Mooier Middelland krijgt vorm	Wat is Mooi Mooier Middelland, wat vinden we belangrijk en wat gaan we doen?
6. Begrotingsfase	Voorjaar 2016 – maart 2016	Verdelen van het budget, officiële goedkeuring van de raad	Hoe het geld te verdelen? Wie zijn wij om te beslissen over het geld? Waar is de zeven miljoen en van wie is het? Aan wie verantwoorden?
7. Uitvoeringsfase	Maart 2016 – heden	Werkgroepen werken aan uitvoering van plannen, opening van Huize Middelland	Hoe kunnen we meer bewoners betrekken? Hoe zit het met de representativiteit en diversiteit van de groep betrokkenen? Wat is voldoende draagvlak? Hoe maken we besluiten?
8. Reflectie en evaluatie	Eind 2016 – heden	Nadenken over toekomst, inzetten van onderzoek, jaarverslag 2016	Wat hebben we het afgelopen jaar bereikt? Wat is er allemaal gebeurd? Welke lessen zijn geleerd? Is MMM kopieerbaar? Wat moet Mooi Mooier Middelland in de toekomst zijn? Wat gebeurt er na deze collegeperiode?

<sup>15</sup> Anders dan deze tabel doet vermoeden, liepen deze fases allerminst linear. De meeste fases overlaptten elkaar en duurden effectief langer dan in de tabel is opgenomen. We hebben echter de kern van de fases proberen te vatten.

### 3.1 Van aanpakken onveiligheid tot democratisch experiment (fase 1 en 2)

Ten grondslag aan Mooi Mooier Middelland lag een aantal veiligheidsvraagstukken die door lobby van actieve buurtbewoners en -organisaties onder de aandacht was gebracht bij de burgemeester. Denk aan de verdunning van de maatschappelijke opvang op de 's Gravendijkwal en de overlast rondom enkele coffeeshops. Gelijktijdig speelde op de achtergrond het Kansrijke Wijken programma dat als doel heeft 'daadkrachtige gezinnen' naar het centrum te trekken<sup>16</sup>. De burgemeester heeft zich persoonlijk gecommitteerd aan de (veiligheids)opgave in de wijk en in de onderhandelingsperiode voorafgaand aan de collegeperiode 2014-2018 in totaal 9 miljoen weten te reserveren voor Middelland<sup>17</sup>. Na de onderhandelingen werd besloten tot een integraal Programma Middelland wat het vanuit bestuurlijk perspectief mogelijk maakte niet op 'verschillende borden tegelijk te hoeven schaken'.

Dit zorgde ervoor dat er in eerste instantie binnen de gemeente een heel krachtenveld op gang kwam. Wat meespeelde was de herziening van het Rotterdamse bestuursmodel, wat gepaard ging met het wegvallen van oude structuren en een zekere mate van stuurloosheid binnen de gemeentelijke organisatie<sup>18</sup>. Het gevolg was dat het speelveld rondom het programma in Middelland open lag. De vraag die centraal stond, was wie er eigenlijk in de lead was van deze integrale aanpak van de wijk. Betrokken partijen waren de clusters (vooral cluster Stadsontwikkeling en Maatschappelijke Ontwikkeling), de gebiedsorganisatie, de stadsmarinier en diverse bewonersgroepen. Ook nieuwe instituten, zoals de zojuist geïnstalleerde gebiedscommissies, roerden zich door haar plek op te eisen als lokaal vertegenwoordigend orgaan. De clusters hadden door de veranderingen van het bestuurlijk model meer zeggenschap en invloed gekregen. Het budget werd in eerste instantie in handen van de stadsmarinier gelegd. Maar zijn positie stond steeds meer onder druk en het plan om (samen met Woonstad) de Alliantie Kruiskade door te trekken naar Middelland, raakte daardoor steeds meer op de achtergrond.

Terwijl het integrale Programma Middelland ambtelijk steeds meer vorm kreeg, mobiliseerde een groep bewoners zichzelf in april 2015 als Republiek Middelland en eiste zeggenschap over het toekomstige programma in hun wijk<sup>19</sup>. Zij wees de dominante structuur en werkwijze van de stadsmarinier af, want zij wilde niet dat het geld op de klassieke ambtelijke manier uitgegeven zou worden. Het doel van Republiek Middelland was om 'een kanteling in Middelland te bewerkstelligen, waardoor de sociale samenhang en de leefbaarheid voor langere tijd worden gezekerd'<sup>20</sup>. Op 10 april 2015 presenteerde zij de plannen op het stadhuis. Burgemeester Aboutaleb had wel oren naar deze insteek en zag tevens kans om een modelaanpak te ontwikkelen voor een nieuwe vorm van inspraak en participatie van bewoners. Hierdoor kantelde Programma Middelland van een bestuurlijke naar een meer democratische exercitie in de vorm van co-creatie. De motivatie van deze manier van werken was om een grotere groep bewoners te betrekken bij beleidsvoering in de wijk. Republiek Middelland meende dat ware participatie alleen mogelijk is wanneer opdrachtgeverschap alsmede een bijbehorende vergoeding, bij bewoners lag. Dit verdiepte de discussie rondom vragen als 'wie is er in de lead', 'wie zijn die bewoners dan?' en 'hoe krijgt zo een proces een gelijkwaardige vorm', en vergrootte de spanning tussen de verschillende actoren die allemaal eigen verwachtingen en eisen hadden.

Nadat Republiek Middelland haar plannen presenteerde op het stadhuis ontsproot een verwarrende periode van discussie tussen onder andere de burgemeester, de Republiek en de voorzitter van de gebiedscommissie Delfshaven. In de stuurgroep-vergadering in de wijk op 14 april 2015 gaf de

---

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld het persbericht: <http://www.persberichtenrotterdam.nl/bericht/765/Rotterdam-gaat-voor-meer-gezinnen-in-wijken-rondom-centrum/>

<sup>17</sup> Dit bedrag werd later teruggebracht naar 7 miljoen euro

<sup>18</sup> Looibach et al. (2016). Een kwestie van kiezen. Naar een complementaire democratie voor alle Rotterdammers. Onderzoeksrapport evaluatie bestuurlijk model 2016

<sup>19</sup> Al voor 2015 waren er groepen bewoners en organisaties die aandacht opeisten voor de wijk. Zoals B.O.O.G., Mathenesserlaan Veiliger!, Stichting Boulevard en de actieve Buurt Bestuurt groepen. Deze netwerken van bewonersgroepen bestaan sinds de jaren als reactie op het verval van de wijk (zie ook Sour en Desmet, 2015).

<sup>20</sup> <http://www.republiekmiddelland.nl/waarom/#aandacht>

burgemeester als reactie op vragen uit de zaal over het draagvlak van Republiek Middelland aan dat idealiter de gebiedscommissie een regisserende en controlerende rol zou krijgen. Tegelijkertijd was Republiek Middelland nog steeds in de veronderstelling in de lead te zijn. Uiteindelijk besloot de burgemeester het initiatief voor co-creatie bij de voorzitter van de gebiedscommissie te leggen. Deze beslissing had consequenties voor de andere betrokkenen. Een deel van de bewoners en de bewonersorganisaties die in eerste instantie zeggenschap opeiste, maakte bewust de keuze af te haken toen zij beseftte dat het proces geregisseerd ging worden vanuit de gebiedspolitiek en de ambtelijke organisatie. Ook omdat deze bewoners meenden dat de oorspronkelijke doelen uit het zicht raakten.

Het project werd vervolgens bewust ingestoken als experiment. Dit betekende dat er weinig kaders mee werden gegeven en er weinig formele ondersteuning was vanuit het ambtelijk apparaat. De herziening van het bestuurlijk model was gepaard gegaan met ingrijpende reorganisatie van ambtelijke onderdelen, waardoor Mooi Mooier Middelland de ambtelijke organisatie niet te veel mocht belasten. Ook was er geen invulling of duiding gegeven aan bepaalde begrippen. Er moest iets gebeuren met co-creatie, maar wat co-creatie precies inhoudt, bleef vaag. Ook vragen als wanneer er voldoende draagvlak is, bleven onbeantwoord. Dit betekende dat de betrokkenen vanaf het begin af aan alles zelf moesten ontdekken en uitvinden. Door de diverse belangen, perspectieven en verwachtingen op het experiment ontstond een meervoudigheid aan doelstellingen.

### 3.2 Een chaotische periode breekt aan (fase 3 en 4)

Nadat de regie voor co-creatie bij de voorzitter van de gebiedscommissie werd gelegd, begon vlak voor de zomer van 2015 een voorbereidende fase. Directbetrokkenen omschrijven deze periode als tijdrovend en intensief. De ambtenaren in het gebied begonnen onder leiding van de gebiedsmanager met het voorbereidende werk. Dit behelsde onder andere het creëren van ruimte en betrokkenheid zowel binnen de gemeentelijke organisatie als in de wijk. De focus kwam te liggen op inclusie en draagvlak. Ook werd een begin gemaakt met het opzetten van een basale structuur en de kaders van 'co-creatie'.

Na een officieel startschot tijdens een grote wijkbijeenkomst op 20 mei, begon de opstartfase. In wijkbijeenkomsten bakenden bewoners en ambtenaren de thema's verder af en vormde zich rond elk thema een werkgroep bestaande uit bewoners en ambtenaren. Dit is het moment waarop thematische verbreding en divergentie plaatsvond, want de veiligheidsproblematiek verschoof naar de achtergrond na de bevinding dat de veiligheidsproblemen hoofdzakelijk lokaal ervaren werden. Vanaf dit moment verbreedde het traject zich ook met steeds meer mensen en hun bijbehorende wensen, problemen en behoeften. De waaier aan diverse thema's, wensen, verwachtingen en betrokkenen werden samengebracht onder de koepel van wat snel Mooi Mooier Middelland zou gaan heten.

### 3.3 Mooi Mooier Middelland krijgt vorm (fase 5 en 6)

Hierop volgde na de zomer van 2015 een fase van visievorming waarbij de werkgroepen hun plannen op papier zetten en de uitgangspunten van Mooi Mooier Middelland verder werden uitgedacht. Desondanks was weinig tijd om een gezamenlijke visie te ontwikkelen over hoe een 'mooiere' wijk er over 50 jaar uit zou kunnen zien. Ook zijn voor Mooi Mooier Middelland als geheel geen doelstellingen geformuleerd. Een respondent karakteriseert de beginperiode van de werkgroepen als chaotisch, onder andere omdat de samenstelling van de werkgroepen continu wisselde. Wat ook meespeelde was dat bewoners en ambtenaren zochten naar hun nieuwe rol (zie paragraaf 5.1). Rond de kerst van 2015 publiceerde Mooi Mooier Middelland haar visie in een officieel boekwerk. Ook verschoof rond deze periode de indeling van de werkgroepen van een thematische focus naar een focus op fysieke plekken en pleinen.

Na de fase van visievorming begon de begrotingsfase. De verschillende werkgroepen presenteerden hun plan en in twee bijeenkomsten werd het budget verdeeld. Ook werd informatie opgehaald uit de wijk door middel van een knikkertafel en een loting onder bewoners. Tijdens deze bijeenkomsten misten de

betrokkenen de financiële expertise van de gemeentelijke organisatie. Mooi Mooier Middelland presenteerde de wijkbegroting in maart 2016 en de gemeenteraad keurde deze goed. Dit is het moment waarop het geld pas te besteden was en Mooi Mooier Middelland de uitvoeringsfase bereikte.

### 3.4 Van enthousiaste uitvoering tot reflectie (fase 7 en 8)

In de uitvoeringsfase gingen de werkgroepen individueel aan de slag met het verwezenlijken van hun plannen en doelstellingen. Een ijkpunt in deze fase was de opening van Huize Middelland in mei 2016. Dit alternatieve Huis van de Wijk, bestaande uit een netwerk van plekken en organisaties, valt als een werkgroep onder de paraplu van Mooi Mooier Middelland<sup>21</sup>. Over Middelland werd steeds meer geschreven en gecommuniceerd. Ook binnen de wijk wordt 'het merk' Mooi Mooier Middelland steeds meer opgebouwd middels een eigen logo, huisstijl, vlaggen, buttons, etc.

Terwijl het symbolisch aanzien van Mooi Mooier Middelland steeds grotere vormen aannam in zowel de wijk zelf als in Rotterdam en omstreken, groeide ook de drang naar reflectie. Vanuit alle energie en goede bedoelingen zijn veel diverse en creatieve activiteiten opgetuigd, maar betrokkenen geven ook aan tegen meerdere spanningen en obstakels aan te lopen. Hoe moet hiermee omgegaan worden? En zijn we wel goed op weg? In de loop van de uitvoeringsfase ontstond dan ook de behoefte en urgentie om te evalueren en reflecteren op het proces en de toekomst van het project na de collegeperiode van 2014-2018. Deze evaluatie is daar onderdeel van, maar is niet de enige onderzoeksactiviteit. Parallel aan de uitvoeringsfase bezint de Toekomstgroep zich op Middelland in nabije en verre toekomst en wordt een jaarverslag gemaakt van de concrete output.

---

<sup>21</sup> In 2015 heeft de gemeenteraad de nota Nieuw Rotterdams Welzijn vastgesteld. De Huizen van de Wijk is als beleidsinstrument/aanpak onderdeel van deze nota en stadsbreed uitgerold. De aanpak wijst een buurthuis aan per wijk dat fungeert als dienstencentrum en ontmoetingsplek in de wijk. In Middelland was geen geschikt wijkgebouw die voldeed aan de eisen van de gemeente en is daarom door bewoners, gebiedsorganisatie en –commissie en gebiedsaccounthouder van Maatschappelijke Ontwikkeling gelobbyd voor een experiment. Het experiment bestaat uit een netwerk van publieke plekken in zelfbeheer die samen de functie van Huis van de Wijk uitoefenen, genaamd Huize Middelland.

## 4. WAT IS MOOI MOOIER MIDDELLAND EN VOLGENS WIE?

Waar hebben we het eigenlijk over als we over Mooi Mooier Middelland praten? In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag wat Mooi Mooier Middelland betekent en voor wie. Dit doen we door achtereenvolgens in te gaan op de verschillende perspectieven op wat Mooi Mooier Middelland is, de doelstellingen & visie en de meerwaarde van het project en de organisatie.

### 4.1 Een wijkplatform voor participatie en samenwerking

Naast de bestuursmatige insteek van wat Mooi Mooier Middelland precies is of zou moeten zijn, bestaat er bij betrokkenen een veelheid aan opvattingen over wat het project inhoudt of voor hun betekent (zie blok 1). Een antwoord op 'wat Mooi Mooier Middelland is', is niet eenduidig. Desondanks lijkt er op basis van de interviews een rode draad te zijn. Mooi Mooier Middelland functioneert als *een overkoepelend*

#### **Blok 1: Mooi, Mooier, Middelland is...**

Een organisatie, een experimenteel project, vehikel voor bewoners om opnieuw te leren organiseren, een groep burens, een gemeenschap, een emmer met 250 actieve mensen, een podium voor talent, een sekte, van de wijk en niet van de gemeente, een pot geld, een gemeente in het klein, een soap, een circus, een PR campagne van Aboutaleb, een Astrix dorpje in een groot Romeins Rijk et cetera.

(en fluide) platform voor *samenkomst en samenwerking om (gezamenlijk) de wijk mooier te maken*. Het platform is georganiseerd in werkgroepen (zie paragraaf 4.4), en via de werkgroepen worden andere bewoners geactiveerd of gemobiliseerd aan de hand van meer geïnstitutionaliseerde inspraak tot alternatieve democratische experimenten. Wat daarbij opvalt, is de creativiteit waarmee bewoners en ambtenaren experimenteren met het genereren van bekendheid en draagvlak (zie blok 2). Het platform faciliteert verschillende vormen van participatie. Zowel bewoners die aan de slag willen met concrete opgaven als bewoners die meer abstract willen nadenken over de toekomst van de wijk, vinden bij Mooi Mooier Middelland hun plek. De inzet kan zich richten op de hele wijk of over een specifiek gebied (straat, plein etc.).

### Motivatie en betrokkenheid

De motivatie van bewoners om betrokken te zijn bij Mooi Mooier Middelland is dus verschillend. Zij zijn aangehaakt via een buurtgenoot, actief benaderd door een gebiedsnetwerker of waren reeds actief bij een initiatief in de buurt. Betrokkenheid gaat dus voornamelijk via het sneeuwbalprincipe. Alle (bewoners)respondenten zijn aangehaakt vanuit een intrinsieke motivatie om iets voor de wijk (terug) te doen, en veel van hen waren ook al lange tijd actief in de wijk. Een groot aantal mensen is ook vanuit hun opleiding, achtergrond of eigen werk bezig met thema's die raken aan thema's die spelen binnen Mooi Mooier Middelland.

Vanuit beleidsmatig perspectief heeft Mooi Mooier Middelland in vergelijking met andere wijkaanpakken zoals de pilot Wijkgestuurd werken en Programma Oost een relatief groot bereik en democratisch karakter (zie blok 3). Een groot aantal bewoners steekt (via Mooi Mooier

#### **Blok 2: Dromenvangers**

Een van de gebiedsnetwerkers komt tijdens het nieuwjaarsfeest het podium op met in haar hand een aantal visnetten met notitieboekjes. Zij daagt mensen uit om met een visnet de straat op te gaan en de dromen van buurtbewoners te vangen. Aha, dromenvangers. Een van de buurtbewoners steekt direct haar hand op: 'Ja hoor, dat vind ik wel leuk'. meerdere mensen volgen en binnen de kortste tijd is de gebiedsnetwerker haar dromenvangers kwijt.

Middelland) veel tijd en energie in de wijk. Betrokkenen spreken vaak over 200 a 250 bewoners die aangehaakt zijn. Er lijkt binnen Mooi Mooier Middelland en binnen elke werkgroep een relatief stabiele harde kern te zijn van actievoelingen. Deze heeft op zijn beurt weer een eigen netwerk of achterban. Dit geldt vooral voor Huize Middelland. Desalniettemin is de groep betrokkenen niet representatief voor de wijk. Respondenten spreken over de 'usual suspects' of de 'early adapters'.

### Verdringing van het bestaande?

Mooi Mooier Middelland geniet ook buiten de wijk bekendheid als experiment en 'practice' op het gebied van lokale democratie. Desalniettemin rijst het vermoeden dat binnen de gemeentelijke organisatie onduidelijkheid bestaat over wat Mooi Mooier Middelland precies is en waar het over gaat, waardoor de kans bestaat dat misverstanden ontstaan over welke taken en verantwoordelijkheden bij Mooi Mooier Middelland liggen en welke bij 'de gemeente'. Een voorbeeld is een bewoner die na aangeklopt te hebben bij de wethouder om veiligheidsissues in de wijk te agenderen, wordt teruggestuurd naar Mooi Mooier Middelland. In de praktijk betekent dit dat veel zaken op het bordje van de gebiedsmanager terecht komen. Dit roept de vraag op: in hoeverre horen dit soort zaken thuis bij Mooi Mooier Middelland? En gaat 'alles' wat Middelland aangaat ook Mooi Mooier Middelland aan?

Ook is het goed om in gedachte te houden dat Mooi Mooier Middelland als vorm van co-creatie niet op een blanco vel begonnen is. In elke wijk lopen stedelijke programma's en financiële stromen, en zijn al allerlei bestaande (prestatie)afspraken. Ook samenwerkingstradities en -verbanden zijn reeds ingebed in formele instituties. Denk aan de traditionele werkrelatie tussen Woonstad en het cluster Stadsontwikkeling (zie ook blok 5). Dit impliceert dat Mooi Mooier Middelland zich moet verhouden tot wat er al in de wijk speelt en verschillende belangen van actoren. En dit heeft ook implicaties voor de mogelijke rol en verwachtingen van en naar bewoners. Omgekeerd is het voor formele instanties en partijen ook lastig om zich te positioneren ten opzichte van de 'new kid in town'. Bijvoorbeeld wat betreft transparantie van financiën en processen. Gezien het feit dat co-creatie niet op een blanco vel begint, is het opvallend dat co-creatie zich vooral richt op ambtenaren en bewoners/ondernemers en dat klassieke instanties die zich traditiegetrouw roeren op wijkniveau, zoals welzijnsinstellingen en woningbouwcorporaties, niet of minder formeel betrokken zijn<sup>22</sup>.

#### Blok 3: Wijkgestuurd werken

Mooi Mooier Middelland kan vanuit bestuurlijke perspectief gezien worden als wijkaanpak en is zo onderdeel van een bredere beweging binnen de gemeentelijke organisatie in het wijkgestuurd werken. In vergelijking met andere wijkaanpakken is evident dat het zwaartepunt van Mooi Mooier Middelland op het operationele niveau ligt en is gebaseerd op democratische waarden (zie voor een verdere uiteenzetting Steenbergen, Buchel, Schipper & Loorbach, 2017). Andere wijkaanpakken laten zien dat er andere en diverse strategieën mogelijk zijn om te komen tot een wijkaanpak dan wel tot resultaten op wijkniveau. Bijvoorbeeld Programma Oost werkt meer via een bestaande bestuurlijke route gericht op veranderingen op strategisch niveau. De pilot Wijkgestuurd werken wordt ingezet op het hervormen van de ambtelijke structuur door op tactisch niveau diverse beleids- en planningsprocessen op elkaar af te stemmen (ibid). Door Mooi Mooier Middelland te vergelijken met andere wijkaanpakken en de perspectieven van bewoners in kaart te brengen, is evident dat de opbrengst van Mooi Mooier Middelland niet alleen in kwantitatieve beleid- en bestuursmatige termen te beschrijven is.

<sup>22</sup> In de beginfase heeft de directie van Woonstad bewust gekozen om geen formele rol te hebben bij Mooi Mooier Middelland. Zij zijn wel belangrijke samenwerkingspartner, bijvoorbeeld bij de werkgroep Oostervant. Van de welzijnsinstelling is alleen bekend dat een welzijnswerker vanuit zijn functie onderdeel van de werkgroep Buurtpower is.

#### Blok 4: De wijk

Middelland is een wijk binnen het gebied Delfshaven in het westen van Rotterdam – tussen het centrumgebied en de rivier de Schie. Het treinspoor vormt de noordelijke grens van de wijk en de Rochussenstraat de zuidelijke grens. Middelland ligt ingeklemd tussen de wijk Oude Westen en Nieuwe Westen. De wijk telt bijna 12000 inwoners. Het is een centraal gelegen en compacte wijk, zeggen ook de respondenten. Zij karakteriseren hun wijk als een ‘unieke’ en ‘diverse stadswijk’ in brede zin van het woord. Deze diversiteit is ook te herkennen in het geografische landschap bestaande uit een mix van brede lanen, smalle straten, singels, drukke stadsstraten, pleinen, hoge huizen met diepe tuinen en kleinere arbeiderswoningen. Driekwart van de bebouwing in de wijk heeft een woonfunctie. In Middelland is 36% van de woningen sociale huur, 29 % is particuliere huur en 35 % is koop. Het merendeel van de woningen zijn meergezinswoningen zonder lift (zie Wijkprofiel Rotterdam, 2016). Respondenten omschrijven Middelland als een ‘wijk van contrasten’ die altijd ‘in beweging’ lijkt te zijn. Veel respondenten benoemen de diversiteit als dat wat Middelland bijzonder maakt, maar anderen benadrukken ook dat de verschillende groepen langs elkaar heen leven en dat er een kloof bestaat tussen mensen die het voor het zeggen hebben en mensen die minder snel gehoord worden. De kloof loopt door sociale categorieën als opleidingsniveau, etnische achtergrond, politieke voorkeur, woonsituatie en inkomen. Afhankelijk van iemands sociale positie of achtergrond kan de ervaring van de wijk nogal verschillen. Een respondent merkt op dit afhangt van welk gedeelte van Middelland iemand woont of in welke straat iemand opgroeit: “Mijn Middelland is anders dan het Middelland van iemand uit de Graaf Florisstraat”. Een andere respondent merkt op dat Middellanders de grenzen van de wijk allemaal anders zouden tekenen en dat die tekeningen allemaal zouden afwijken van de officiële wijkindeling van het CBS. Deze opmerkingen nuanceren het beeld dat een wijk als Middelland (of een gemeenschap) gefixeerde entiteiten zouden zijn, want door de verschillende ervaringen van bewoners van de wijk is er niet één gemeenschap of één Middelland is. De grenzen van de wijk zijn vloeibaar en de wijk Middelland bestaat niet, schrijven ook Sour & Desmet (2015) in hun rapport voor Woonstad. Zij merken op dat bijna niemand de naam echt kent of gebruikt. Wij observeren dat dit een aantal jaar later voor een brede groep betrokkenen wel anders is. Mooi Mooier Middelland heeft de wijk een vorm, naam en imago gegeven.

## 4.2 Doelstellingen en visie

Zoals beschreven in hoofdstuk drie kent Mooi Mooier Middelland meervoudige doelstellingen en functies. Bijvoorbeeld als instrument om veiligheidsproblematiek aan te pakken of de lokale democratie te vernieuwen. De leidraad is de wijk ‘mooier’ te maken. De verschillende werkgroepen geven een eigen invulling aan hoe ‘een mooie’ wijk er uit ziet en op welke manier de wijk ‘mooier’ gemaakt kan worden (zie paragraaf 4.4 voor de structuur van de organisatie). De visie van de werkgroepen ontwikkelt zich vaak stapsgewijs door een wisselwerking van ‘denken en doen’. Dit is een van de uitgangspunten van het experiment. Ondanks dat lijkt er geen overkoepelende visie te zijn op Mooi Mooier Middelland en van de organisatie in haar geheel op de gewenste veranderingen in de wijk. In de fase van visie & planvorming was er weinig tijd om gezamenlijk ideeën te formuleren want ‘de trein denderde door’. Terwijl volgens betrokkenen tijd – en daarmee de mogelijkheid om vertrouwen op te bouwen – een belangrijke voorwaarde is voor het proces van co-creatie en om tot gezamenlijkheid in doelen en visie te komen.

Toch zijn de meningen van directbetrokkenen over het nut en de noodzaak van een dergelijke gedeelde visie van en op Mooi Mooier Middelland verdeeld<sup>23</sup>. Sommigen stellen dat een belangrijke functie van het

---

<sup>23</sup> Op basis van de reflectiesessie met een brede groep betrokkenen in het Wijkpaleis waar we o.a. de volgende stelling besproken: “gebrek aan gezamenlijke visie en doelen leidt tot versterking van het bestaande dan wel tot een uitvoering van gemeentelijk beleid”.



formuleren van een gezamenlijke visie is dat dit houvast kan bieden om te reflecteren op het eigen handelen en te onderzoeken of dat wat men aan het doen is nog steeds 'klopt'. Daarnaast is het zonder duidelijke visie gemakkelijk om terug te vallen in oud gedrag, denken en werkwijzen. Een nuance lijkt te zijn dat een visie niet dichtgetimmerd, maar open moet zijn om gedurende een proces aan te passen. En dat de kracht van Mooi Mooier Middelland juist is dat verschillende visies naast elkaar kunnen bestaan. Dit maakt het bovendien gemakkelijker voor buitenstaanders om aan te haken. Daar staat tegenover dat het ook lastig is voor buitenstaanders om aan te haken wanneer een visie 'vaag' is of ontbreekt. Dit maakt het bovendien voor sommige betrokkenen ingewikkeld om een buurman uit te leggen wat Mooi Mooier Middelland is en doet. Vanuit bestuursmatig perspectief kan het formuleren van een visie en doelstelling strategisch noodzakelijk en slim zijn om het voortbestaan van Mooi Mooier Middelland in de toekomst te borgen. In hoofdstuk drie hebben we beschreven dat vooral in fases 3 tot en met 6 een proces van divergentie heeft plaatsgevonden: het traject werd meer open en inclusief voor diverse mensen, meningen en wensen. Echter, dit is niet afgewisseld met processen van convergentie, van sluiting om weer tot de essentie van Mooi Mooier Middelland te geraken. Op basis van onze data wordt dit als een kracht, maar ook als een valkuil gezien.

### 4.3 Meerwaarde van Mooi Mooier Middelland

Om te achterhalen in hoeverre de betrokkenen het project als zinvol ervaren en wat de voordelen zijn van deze vorm van samenwerken (zie vraagstelling 1), is in de interviews stilgestaan bij de meerwaarde van Mooi Mooier Middelland. In andere woorden: wat is de opbrengst van Mooi Mooier Middelland? Dit leverde een breed palet aan inzichten op, wat aansluit bij de meervoudige doelstellingen en perspectieven. Mooi Mooier Middelland heeft maatschappelijke, beleids- en bestuursmatige, persoonlijke en concrete/fysieke opbrengsten.

Allereerst heeft Mooi Mooier Middelland maatschappelijke opbrengsten. Dit is vooral de netwerkfunctie die Mooi Mooier Middelland heeft, waardoor mensen uit de wijk elkaar ontmoeten en een het buurtnetwerk verstevigd wordt. Bovendien versterkt Mooi Mooier Middelland het gevoel van bewoners dat ze 'samen' iets kunnen betekenen voor de wijk. Mooi Mooier Middelland is vanuit maatschappelijk perspectief een instrument voor gemeenschapsvorming en samenlevingsopbouw in de klassieke zin van het woord. Tevens maakt het zichtbaar wat er allemaal in de wijk gebeurt op het gebied van maatschappelijk initiatief en zwingelt dit verder aan. Huize Middelland is hiervan een goed voorbeeld. Middels Mooi Mooier Middelland zijn bewoners in staat een 'vuist te maken' en daarmee Middelland meer 'in the picture te zetten' bijvoorbeeld door zaken te agenderen of te fungeren als waakhond. Dit hangt direct samen met de bestuurlijke en beleidsmatige opbrengst, dat zich uit in de ervaring van ambtenaren die oefenen met een andere manier van doen en denken vanuit een maatschappelijke logica (in tegenstelling tot de dominante beleidslogica). Mooi Mooier Middelland functioneert voor ambtenaren kortom als een leeromgeving. Daarnaast levert Mooi Mooier Middelland concrete opbrengsten en zichtbare resultaten op<sup>24</sup>. Dit maakt het platform voor bewoners een behulpzaam instrument om zaken voor elkaar te krijgen in de wijk. Op persoonlijk vlak biedt Mooi Mooier Middelland betrokkenen de mogelijkheid om zichzelf te ontwikkelen op sociaal en professioneel vlak. Dit ligt in het verlengde van het idee van Mooi Mooier Middelland als platform voor talent (zie blok 1). Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat ze leren spreken in het openbaar, vergadervaardigheden hebben ontwikkeld, oefenen met samenwerken en hun mening leren verwoorden en beargumenteren. Ook biedt Mooi Mooier Middelland een kijkje achter de schermen van de gemeente en leren betrokkenen hoe 'de gemeente werkt'. Tot slot – zoals blijkt uit Blok 4 – heeft Mooi Mooier Middelland de wijkgrenzen gefixeerd, en de

---

<sup>24</sup> Tijdens de nieuwjaarsbijeenkomst wordt in een speech van een betrokken gebiedscommissielid een aantal wapenfeiten opgesomd: Zo heeft Mooi Mooier Middelland de uitstraling van winkelstraat verbeterd, speeltoestellen in Brancopark gezet, samen een begroting opgesteld, een visie voor Oostervant ontwikkeld, prikbosjes weggehaald bij Johannes devou, Huize Middelland geopend, de buurtambassadeurs aangesteld, de verlichting op orde gebracht, wijkkrantjes uitgebracht, drie Brancopark-dagen georganiseerd, checks&balances en controle ingebouwd, geknikkerd voor de wijk, jongeren betrokken, afspraken gemaakt met de opvang en zebropaden verlegd etcetera. Voor meer info over de concrete opbrengsten biedt het jaarverslag (april 2016) een overzicht.

wijk een naam en gezicht gegeven. Dit fixeren van wijkgrenzen lijkt een voorwaarde om te interveniëren op wijkniveau of te besturen middels 'de gemeenschap'<sup>25</sup>.

#### 4.4 De organisatie van Mooi Mooier Middelland

Mooi Mooier Middelland is een organisatie op zich, zowel voor als achter de schermen. Co-creatie tussen bewoners en ambtenaren gebeurt grotendeels binnen de werkgroepen. Dit is de dominante structuur van de organisatie. Een aantal werkgroepen richt zich specifiek op een plein of straat. Dit zijn de werkgroepen Oostervant, Brancoparkgroep, Johannes de Vouplein en de Middellandstraat. Andere werkgroepen focussen op een specifiek thema. Dit zijn team Zebra (over routes en verbindingen in de wijk), team Leefbaarheid, de Toekomstgroep en de Jongerenwerkgroep. Twee horizontale werkgroepen vervlechten de andere werkgroepen met elkaar en zijn ondersteunend aan het geheel. Dit zijn de werkgroep Communicatie en de werkgroep Buurtpower (gericht op betrokkenheid van bewoners). Ook is er een Toetsgroep die de spelregels van Mooi Mooier Middelland bewaakt (zie bijlage 3). Daarnaast is Huize Middelland als werkgroep ook onderdeel van Mooi Mooier Middelland. Ook zijn er andere projecten die verbonden zijn zoals het experiment 'veilig veiliger Middelland'.

In het kader van dit onderzoek hebben we een overzicht gemaakt van de werkgroepen (zie bijlage 1), maar dit is niet iets wat algemeen bekend is. Respondenten kennen een aantal werkgroepen, maar hebben geen overzicht van het geheel. Wel staat er een overzicht van de werkgroepen op de website, maar deze is (pas) sinds begin 2017 online en vermeldt ons inziens ook niet alle werkgroepen (zoals de Oostervantgroep en Toekomstgroep). De werkgroepen opereren tot op heden vrij geïsoleerd van elkaar, er is geen onderlegger voor wat de werkgroepen verbindt en betrokkenen hebben weinig idee van wat er gebeurt in andere werkgroepen. De informele uitwisseling en mededelingen via sociale media en de wijkkrant daargelaten. De enige plek waar (formeel) uitgewisseld wordt tussen werkgroepen is tijdens het projectleidersoverleg, maar wat de projectleiders daar bespreken sijpelt volgens een betrokkene nog weinig terug naar de werkgroepen. Op basis van

##### Blok 5: Oostervant

De werkgroep Oostervant is een atypisch voorbeeld van een werkgroep waar gedurende het proces een complexe hiërarchische structuur is ontstaan op initiatief van de projectleider die het project op 'zijn bordje kreeg'. Dit is tevens een van de weinige werkgroepen waar Woonstad een meer actieve rol inneemt. De werkgroep richt zich op de herinrichting van het Oostervantplein. Het is een groot project waar veel verschillende actoren bij betrokken zijn en wat om forse investeringen vraagt. Hierdoor ligt het bovendien politiek gevoelig voor de betrokken partijen. Er was al een visie en plan (op basis van het Kansrijke Wijken programma), en er waren prestatieafspraken gemaakt voordat Mooi Mooier Middelland op het toneel verscheen. Vanaf dat moment waren de betrokken actoren ook gebonden aan het proces van Mooi Mooier Middelland. Dit betekende dat bewoners op een andere en nauwere manier betrokken moesten worden en dat (traditionele) procedures en beslissingen via (de toetsgroep van) Mooi Mooier Middelland liepen. Denk aan de keuze voor het inhuren van een communicatiebureau. Het bleek al vanaf het begin lastig om bewoners te betrekken bij het project. Om vat te krijgen op de complexiteit is de werkgroep weer opgeknipt in subgroepen (zoals een stuurgroep, procesgroep, bewonersgroep etc.). Ook is om bewonersparticipatie op gang te brengen een bewonersondersteuner aangesteld om de projectleider (van cluster Stadsontwikkeling) te helpen. Met deze structuur poogt de projectleider volgens een respondent grip te houden op het proces.

<sup>25</sup> Zie het artikel van De Wilde & Duyvendak (2016) Engineering community spirit: the pre-figurative politics of affective citizenship in Dutch local governance. *Citizenship Studies* (20): 8 973-993 voor een bespreking hoe het smeden van een gemeenschap ingezet wordt als beleidsinstrument om stedelijke buurten te besturen.

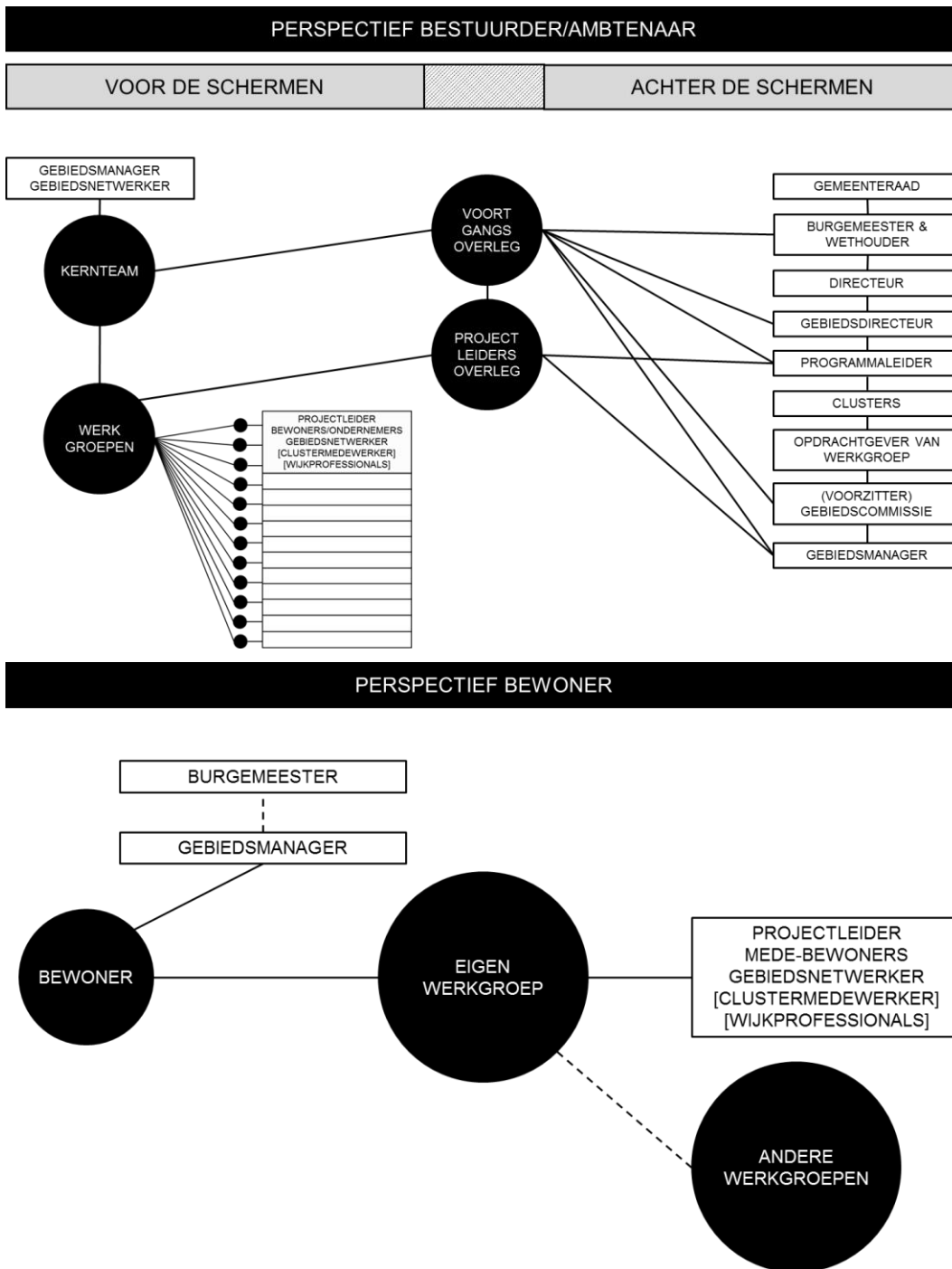
onze observaties en gesprekken lijkt er nog weinig kruisbestuiving en onderlinge samenwerking plaats te vinden. De organisatiestructuur komt deels uit de koker van de gebiedsorganisatie, en is in overleg met de bewoners (thematisch) verder uitgewerkt bijvoorbeeld tijdens de wijkbijeenkomsten in de opstartfase. De werkgroepen hebben elk een eigen ontstaansgeschiedenis. Zo komen sommige werkgroepen bijvoorbeeld voort uit reeds bestaande bewonersgroepen die zich bij Mooi Mooier Middelland hebben aangesloten. De werkgroepen zijn niet dichtgetimmerd of vastgelegd. Zo kan de samenstelling van een werkgroep veranderen, kan een werkgroep ophouden te bestaan en van thematische richting veranderen. De werkgroepen hebben zich sinds de opstartfase ook anders ontwikkeld. Bijvoorbeeld wat betreft de snelheid waarmee zij zaken tot uitvoer hebben gebracht, de structuur en de werkwijze. Het merendeel van de respondenten is tevreden over de sfeer en dynamiek binnen de werkgroep. Tegelijkertijd wordt ook benadrukt dat er wel veel gepraat wordt en er een dominante vergadercultuur is vergelijkbaar met de werkwijze van het bestuurlijke regime. Enkele sceptici spreken dan ook over een 'mini gemeente'. Meerdere respondenten zetten vraagtekens bij deze werkgroepstructuur omdat het een dominante manier van werken representeert die een selecte groep mensen aantrekt en daardoor minder toegankelijk is voor buitenstaanders en mensen die deze werkwijze niet gewend zijn (zie ook paragraaf 5.3). Ondanks dat de structuur van Mooi Mooier Middelland fluïde is, is het in zekere zin als koepel toegevoegd aan het bestaande. Er bestaat soms spanning tussen werkgroepen en de kern van de organisatie van Mooi Mooier Middelland.

Elke werkgroep bestaat uit bewoners, een kartrekker (vanuit de bewonerskant) en een projectleider. Projectleiders worden betaald en bewoners kunnen solliciteren naar de vacature die publiekelijk wordt uitgezet. De projectleiding bestaat soms ook uit een duo of trio. De werkwijze en rolinvulling van projectleiders verschilt per werkgroep. Elke werkgroep heeft ook een formele opdrachtgever achter de schermen. Dit zijn ambtenaren uit de clusters waar de werkgroep thematisch onder valt. Bij elke werkgroep is ook een van de gebiedsambtenaren betrokken. Sommige werkgroepen hebben een meer complexe structuur, zoals werkgroep Oostervant (zie blok 5). We worden door betrokkenen gewezen op het paradoxale karakter van de hang naar structuur: Deze is namelijk redelijk geformaliseerd en ontwikkeld, terwijl een uitgangspunt van het experiment was om juist 'uit de structuren' te komen.

De respondenten zien de gebiedsambtenaren als het 'middenmanagement' of 'de stuurgroep' die tussen werkgroepen en gemeente instaan en het overzicht van het geheel bewaren. Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat de gebiedsmanager een cruciale rol vervult. De gebiedsmanager wordt omschreven als 'programmanager', 'artistiek leider', 'pionier', 'het opperhoofd' of naar eigen zeggen een 'duizend dingen doekje'. De gebiedsmanager is voor veel mensen een eerste aanspreekpunt, escalatiemogelijkheid of verantwoordelijke. Zo wordt zij door bewoners op al deze rollen aangesproken<sup>26</sup>. Meerdere respondenten geven aan dat de gebiedsmanager er – naast ondersteuning van de gebiedsnetwerkers en informele ondersteuning van de harde kern aan betrokkenen – er vrijwel alleen voor staat. Achter de schermen blijkt echter een gehele structuur in werking te zijn getreden om Mooi Mooier Middelland in te bedden binnen het bestuurlijk model en het gemeentelijk apparaat. Zo is in de opstartfase een 'zakelijk leider' verantwoordelijk gesteld om op de achtergrond de ambtelijke kant te regelen en het financiële plaatje op orde te houden. Maar is er bijvoorbeeld ook een programmadirecteur en ambtelijk opdrachtgevers, en zijn diverse verantwoordelijkheden belegd binnen de gemeente. Uit meerdere gesprekken blijkt dat het werk achter de schermen niet altijd even vlekkeloos wordt uitgevoerd, wat voor de schermen nogal eens tot haperingen en obstakels leidt. Denk aan het uitbetalen van salarissen. Dit alles laat zien dat co-creatie veel organisatiewerk is (ook) achter de schermen en dat er ten minste twee realiteiten bestaan: een gemeentelijk perspectief op de structuur en de bewonersperspectief op de structuur (zie figuur 2 voor een visualisatie).

---

<sup>26</sup> De kop van een artikel op de website van Binnenlands Bestuur is treffend: "De co-creërende ambtenaar is eigenwijs en eenzaam". Zie: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/co-creerende-ambtenaar-is-eigenwijs-en-eenzaam.9561329.tynkx>



Figuur 2: Twee visualisaties van een organogram van Mooi Mooier Middelland. Boven het organogram met betrokken actoren zoals dat wordt ervaren vanuit het perspectief van een bestuurder of ambtenaar en onder het organogram zoals dat wordt ervaren vanuit het perspectief van een bewoner<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> De visualisaties zijn slechts impressies. Vooral de organisatiecultuur vanuit bestuurlijk/ambtelijk perspectief is een blijvend onderwerp van discussie geweest en is daarom door de tijd heen veranderd. Deze figuur is een impressie van de structuur vanaf maart 2017.

Er wordt benadrukt dat ambtelijk goed is nagedacht over de structuur van de organisatie en de inbedding van Mooi Mooier Middelland in de gemeentelijke organisatie. Mooi Mooier Middelland is formeel een stedelijk programma met een programmamanager en -directeur waarvoor de gemeenteraad als eindverantwoordelijke geldt. De organisatorische structuur is echter voor de betrokken bewoners doorgaans vaag of onbekend. Deze onduidelijkheid breidt zich echter ook uit tot andere betrokken partijen zoals wat de rol van de gebiedscommissie in het geheel is<sup>28</sup>. Afhankelijk van positie in en kennis van ambtelijk apparaat verschilt het inzicht in de opbouw van de organisatie en hoe het mandaat belegd is. Bewoners zien de gebiedsorganisatie en de burgemeester, maar zijn veelal onbekend met de tussenliggende lagen of verantwoordelijke personen. Een ambtenaar in het cluster zal misschien de organisatie achter de schermen kennen, maar geen weet hebben wat zich afspeelt aan de bewonerskant.

Deze organisatorische vaagheid en het gebrek aan heldere kaders van co-creatie benoemen respondenten als een struikelblok voor de dagdagelijkse gang van zaken. Sommige menen dat het proces hierdoor stroperig wordt, waardoor het volgens hen lastig is om als bewoner betrokken te raken of blijven. Een aantal respondenten geeft aan dat er gebrek aan management, sturing en organisatiekracht is, of dat deze teveel van deze verantwoordelijkheden in handen liggen van de gebiedsnetwerkers en -manager die hier onvoldoende tijd, mankracht en ondersteuning vanuit de gemeentelijke organisatie voor krijgen. Uit de interviews ontstaat het beeld dat het onrealistisch is om de verantwoordelijkheid voor zo'n project bij enkele mensen neer te leggen. Dit maakt het project kwetsbaar en leidt bovendien tot hoge werkdruk voor gebiedsambtenaren die daar in sommige gevallen een persoonlijke tol voor betalen. De werksituatie komt voor meeste betrokken bewoners – die de gebiedsambtenaren zien als collega's – als ongezonder over.

#### 4.5 Concluderend

Samenvattend kan gesteld worden dat wat Mooi Mooier Middelland is en waar het een antwoord op moet geven uiterst ambigu en diffuus is. Is het bijvoorbeeld een middel om de wijk te revitaliseren tot een kansrijke wijk, dan wel een bakfietswijk? Of een instrument om van Middelland simpelweg een meer leefbare wijk te maken? Of is het een manier om de lokale democratie te hervormen? Bij afwezigheid van een strategische visie en de worstelingen in de praktijk, is de focus steeds meer komen te liggen op het middel (namelijk co-creatie) en zijn bovendien de verwachtingen aan de bewonerskant en de kant van de gemeente onduidelijk. Co-creatie vraagt veel tijd en energie, bijvoorbeeld in het transparant maken van verwachtingen en rollen, waardoor de beoogde doelen op de achtergrond dreigen te raken.

De meerwaarde van Mooi Mooier Middelland voor bewoners, ambtenaren, de wijk en/of het bestuur van de stad, is niet alleen te beschrijven in kwantitatieve beleid- en bestuursmatige termen. De opbrengsten liggen op het niveau van netwerkvorming, gemeenschapsvorming, democratische actie en persoonlijke ontwikkeling. Tevens vormt Mooi Mooier Middelland een leeromgeving voor ambtenaren. Deze opbrengsten zijn niet begroot. De zwaartepunt van Mooi Mooier Middelland ligt op operationeel niveau en de werkwijze breekt de beleidsvoering open voor een brede en diverse groep (maatschappelijke) actoren. Een oordeel vellen over het functioneren en de kwaliteit van het programma op basis van effectieve inzet van middelen in de wijk, zou geen recht doen aan de meerwaarde die de aanpak heeft op maatschappelijk niveau.

De ervaren organisatorische vaagheid noopt tot de conclusie dat de huidige structuur van Mooi Mooier Middelland bijdraagt aan de complexiteit van het proces. Bijvoorbeeld de werkgroepstructuur is relatief

---

<sup>28</sup> De voorzitter van de gebiedscommissie was bij de onderhandelfase betrokken. In de voorbereidende fase en opstartfase heeft de gebiedscommissie een rol gespeeld in de organisatie van de wijkbijeenkomsten. Later omschrijft de gebiedscommissie haar rol als 'hoeder van het proces'. Leden van de gebiedscommissie zijn in de uitvoerings/reflectiefase betrokken in diverse gradaties. De voorzitter is bijvoorbeeld vooral betrokken achter de schermen en op formele momenten (bijv. tijdens een opening). Andere leden zijn daarnaast ook betrokken op meer informele momenten en sommige zijn zelfs actief als lid of mede-trekker van een werkgroep.

bepalend geweest voor de manier waarop Mooi Mooier Middelland functioneert als platform en waarop participatie georganiseerd wordt. Dit roept vragen op over de toegankelijkheid van platform en hoe balans gezocht kan worden tussen enerzijds een heldere organisatorische structuur die tegelijkertijd recht doet aan en ruimte laat voor een andere manier van werken.

---

## 5. CO-CREATIE IN DE PRAKTIJK: CENTRALE SPANNINGEN BINNEN MOOI MOOIER MIDDELLAND

Het experimentele en complexe karakter van Mooi Mooier Middelland brengt een aantal klassieke democratische en bestuurlijke vraagstukken met zich mee. We maken onderscheid tussen 1) rollen en gelijkwaardigheid, 2) toegankelijkheid en transparantie, 3) draagvlak en effectieve besluitvorming en 4) laveren tussen verschillende logica's. Deze worstelingen in de praktijk van co-creatie staan soms op gespannen voet met de democratische en bestuurlijke waarden die het uitgangspunt vormen voor het handelen van de betrokkenen. Deze waarden zijn deels gevoelsmatig/subjectief, deels inherent aan co-creatie en deels vastgelegd in het boekje over Mooi Mooier Middelland gepubliceerd rond de kerst van 2015. Voorbeeld van deze waarden zijn wederkerigheid, vertrouwen, gelijkwaardigheid en gedeeld eigenaarschap. Dit hoofdstuk sluit aan bij de vraagstelling over de betekenis van co-creatie voor het handelen van de betrokkenen.

### 5.1 Rollen en gelijkwaardigheid

Het diffuse antwoord op wat Mooi Mooier Middelland is en de organisatorische vaagheid, heeft ook haar weerslag op rollen en samenwerking binnen de organisatie. Dit vraagt van betrokkenen dat zij in de praktijk tijd en energie investeren in het creëren van transparantie in elkaars rollen, taken en verwachtingen. Een centraal uitgangspunt hierbij is gelijkwaardigheid tussen bewoners en ambtenaren. Hoe dit is vorm te geven, is een van de worstelingen van co-creatie in de praktijk. In deze paragraaf beschrijven we de manier waarop Mooi Mooier Middelland de grenzen van (traditionele) rolpatronen en taakopvattingen van ambtenaren en bewoners, professionals en vrijwilligers verschuiven en in hoeverre het ideaal van gelijkwaardigheid vorm krijgt.

### Schipperen tussen werelden

Mooi Mooier Middelland vraagt van betrokkenen om continu te schipperen tussen verschillende groepen en werelden. Zowel bewoners als ambtenaren vervullen een rol als makelaar tussen 'de wijk' en 'de gemeente', tussen de werkgroepen en tussen de verschillende sociale groepen en belangen. Bijvoorbeeld clusterambtenaren bewegen tussen de opdracht van hun cluster en de wensen van de bewoners. Bewoners bemiddelen op hun beurt tussen 'hun achterban' en Mooi Mooier Middelland. Deze makelaarspositie is lastig en is de reden dat betrokkenen vaak ervaren in een spagaat te zitten. Bijvoorbeeld de rol van gebiedsnetwerkers lijkt een bewoner een 'rotbaan', want: "boven zich hebben ze bazen die denken in structuren en protocollen en onder zich hebben ze 12000 bewoners die het allemaal beter weten". Uit de theorie blijkt dat deze problematische positie voorkomt uit het feit dat makelaars nooit (de waarden van) een enkele groep compleet vertegenwoordigen. Zij worden daarom nogal eens gezien als ambigue personages (Koster, 2016). Ook binnen Mooi Mooier Middelland zijn er veel personen die verschillende petten op hebben, en wordt de positie of het handelen van mensen om die reden in twijfel getrokken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de kritische manier waarop bewoners de gebiedsambtenaren aanspreken op hun verantwoordelijkheden.

#### Blok 6: vergoeding van de inzet van bewoners

Al in de fase van coalitievorming en onderhandeling was vergoeding van de inzet van bewoners een heikel punt. Republiek Middelland wenste dat eigenaarschap formeel overgedragen zou worden aan bewoners en zij meende dat deze positie ook gelijkwaardige vergoeding impliceert. Dit ging in tegen een dominante gedachte dat vrijwilligerswerk en bewonersparticipatie kosteloos moet zijn. Vergoeding bleef een onderwerp van discussie in de daaropvolgende fasen. Veel is bijvoorbeeld gesproken over wie wel of niet de rol van projectleider mag innemen. Uitkomst van deze discussie is dat gedurende het proces steeds meer werkzaamheden en functies betaald worden. Ook omdat de ervaring in de praktijk leert dat het tijd kost om een werkgroep draaiende te houden. Voor uitvoerende zaken wordt een formele opdracht geformuleerd met bijbehorende vergoeding. Wel dient opgemerkt te worden dat uit de interviews geen eenduidig verhaal naar voren komt over wie wel/niet betaald krijgt, en met welk geld dat precies gebeurt. Deze discussie vindt plaats binnen de context van structurele veranderingen op de arbeidsmarkt en het grote aantal zzp-ers dat volgens respondenten in de wijk woont. Uit de interviews blijkt dat de meeste mensen het meer dan logisch vinden dat bewoners betaald worden voor werkzaamheden die ze uitvoeren. Ook doet het betalen van bewoners recht aan de waarde van gelijkwaardigheid tussen ambtenaar en bewoner. Iemand geeft aan dat het waardevol is dat het werk bij mensen in de wijk belandt en zich ook op deze manier via Mooi Mooier Middelland professioneel kunnen ontwikkelen. Het idee van de gemeente dat bewonersparticipatie kosteloos is, houdt binnen Mooi Mooier Middelland geen stand.

Het vergoeden van bewoners/vrijwilligers schuift de grenzen tussen van traditionele rolpatronen en verwachtingen verder op, maar heeft ook implicaties voor co-creatie. Vooral in het begin hadden sommige betrokkenen het gevoel dat een aantal mensen vanuit opportunisme meededen, uit eigen belang handelen en Mooi Mooier Middelland vooral zagen als 'baantjesmachine'. Een bewoner merkt op dat het wel/niet vergoeden van bepaalde functies en bewoners mogelijk een negatief effect kan hebben op de relaties binnen een werkgroep en onderling vertrouwen, alsmede op de vrijwillige inzet van bewoners die niet betaald krijgen.

### Oprekken en opleggen

Naast dat betrokkenen van Mooi Mooier Middelland voortdurend schipperen tussen verschillende groepen, verschuift co-creatie de grenzen van (traditionele) rolpatronen en taakopvattingen van ambtenaren en bewoners, professionals en vrijwilligers<sup>29</sup>. Dit leidt tot een spanning die zich uit in de vaak terugkerende discussie over de vergoeding van diensten en werkzaamheden (zie blok 6), als ook in dagdagelijkse worstelingen. Een voorbeeld is de vraag of vergaderingen binnen of buiten formele werktijden plaats moeten vinden. En wie zich dan moet aanpassen: de bewoner die in zijn vrije tijd aanwezig is of de ambtenaar die betaald krijgt? Dat co-creatie de grenzen van het begrip 'bewoner' oprekt blijkt uit de vele rollen die bewoners innemen en taken die zij hebben binnen Mooi Mooier Middelland. Dit komt omdat bewoners vaak professionals/experts zijn in hun vakgebied of professionele vrijwilligers zijn. Dit dwingt hen steeds te schakelen tussen het zijn van een bewoner en het zijn van een professional, en persoonlijk grenzen te stellen. Bijvoorbeeld wat betreft het aantal uren dat zij zich 'vrijwillig' willen inzetten voor de wijk. Mooi Mooier Middelland laat zien dat vrijwilligerswerk en vrijwillige inzet niet vanzelfsprekend is en ook grenzen kent. Bovendien voeren bewoners binnen Mooi Mooier Middelland vaak van oudsher ambtelijk werk uit en zo kunnen de betaalde projectleiders ook als zogenaamde 'quasi-ambtenaren' getypeerd worden. Daarnaast hebben bewoners ook eigen belangen. Ze representeren bijvoorbeeld een bepaalde groep of hebben zakelijke belangen. Hierdoor hebben

<sup>29</sup> Mooi Mooier Middelland legt de vinger op een pijnlijke discussie die niet uniek is aan Mooi Mooier Middelland en speelt in veel lokale initiatieven of organisaties die werken met vrijwilligers. Zie bijvoorbeeld <http://www.socialevraagstukken.nl/vrijwilligerswerk-is-niet-gratis/>



bewoners mogelijk dubbele petten op. Ook als ze bijvoorbeeld onderdeel zijn van meerdere werkgroepen. Tevens wordt de rol van ambtenaren gekenmerkt door eenzelfde dubbelzinnigheid. Zij steken doorgaan ook vrije tijd in het project en zijn op hun beurt als zogenaamde 'quasi-bewoners' te typeren. Van ambtenaren vraagt co-creatie meer dan de formele taakomschrijving. Bijvoorbeeld een respondent is van mening dat co-creatie meer van de gebiedsnetwerkers vraagt dan wat zij traditioneel in de wijk doen als 'boundary spanner', dat wil zeggen het leggen van verbindingen tussen groepen.

Afgezien van het laveren, de rolverschuiving en de dubbelzinnige posities die betrokkenen van Mooi Mooier Middelland innemen, krijgen zij ook taken en rollen toegeschreven door anderen waar ze zich niet altijd prettig bij voelen of voelen zij zich door een situatie gedwongen een bepaalde rol in te nemen waardoor het uitgangspunt van gelijkwaardigheid in het geding komt. Voor bewoners geldt dit bijvoorbeeld wanneer zij als expert of spreekbuis van de wijk worden aangesproken en plots 'dé bewoner' zijn. Een ander voorbeeld is wanneer ze zich genoodzaakt voelen om als waakhond van democratische waarden te functioneren en zo de rol van 'jokkebrok' of spelbreker op zich nemen. Voor ambtenaren geldt dat zij, ondanks dat zij naast de bewoner gaan staan en proberen de maatschappelijke logica de beleidsvoering binnen te sluiten, zich in conflictsituaties gedwongen voelen stedelijk beleid en procedures te accepteren als gegeven. Een goed voorbeeld is de impasse rond de verkoop van het pand van het Wijkpaleis. In hoeverre is het überhaupt mogelijk voor bewoners en ambtenaren om op gelijke voet te staan?

## Gelijkwaardigheid

De notie van gelijkwaardigheid tussen bewoners en ambtenaren komt voort uit de democratische en beleidsmatige ambities van Mooi Mooier Middelland om zeggenschap van bewoners op beleid te vergroten. Een beleidsmatige waarde van co-creatie is dat de ambtenaar 'naast de bewoner gaat staan'. In andere woorden impliceert co-creatie een verschuiving naar een gelijkwaardige relatie tussen bewoners, professionals en ambtenaren. Dit krijgt in de praktijk van Mooi Mooier Middelland vorm in de samenwerking en interactie tussen ambtenaren en bewoners in de werkgroepen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de stem van bewoners en ambtenaren op gelijke waarde wordt geschat of dat bewoners en ambtenaren samen probleem eigenaar zijn. Voorwaarden voor deze gelijkwaardigheid is onderling vertrouwen en een zekere mate van transparantie van spelregels, sociale regels, wensen en belangen.

Tegelijkertijd is het afwegen van verschillende belangen, perspectieven en idealen inherent aan democratische processen. In deze processen zijn posities per definitie niet gelijkwaardig, maar dienen juist constant bediscussieerd te worden. Dit zien we ook terug in Mooi Mooier Middelland. Hierdoor is het niet altijd mogelijk voor ambtenaren om 'naast de bewoners te gaan staan'. Zeker niet in conflictueuze situaties, bijvoorbeeld wanneer verschillende logica's botsen. Te meer omdat positie en machtsverhoudingen ingebed zijn in dominante instituties. Hierdoor is het niet altijd mogelijk voor een ambtenaar om 'naast de bewoner' te gaan staan. De vraag is in hoeverre het realistisch is om deze verschillen op te heffen en volledige gelijkwaardigheid in posities te creëren. Net zoals het ambtelijk apparaat moet laveren tussen belangen en opdrachten van het college van burgemeester en wethouder en de gemeenteraad, is dit apparaat ook aan het laveren met de verschillende belangen van bewoners, ondernemers, etc.

Al met al laat Mooi Mooier Middelland zien dat er veel tijd en energie gestoken moet worden in het creëren van transparantie in elkaars rollen, taken en verwachtingen en dat co-creatie in de praktijk ook vraagt om het oprekken van deze rollen. Betrokkenen moesten dit stapsgewijs uitdokteren terwijl er weinig tijd was om wederzijdse verwachtingen te bespreken. Op basis van ervaring in de praktijk kan geconcludeerd worden dat transparantie in rollen, taken en verwachtingen een voorwaarde is om onderling vertrouwen te bevorderen. Echter de praktijk leert ook dat het streven naar gelijkwaardige posities tussen bewoners en ambtenaren in conflictsituaties lastig – zo niet onmogelijk en onwenselijk – is.

## 5.2 Toegankelijkheid en transparantie

De tweede worsteling van Mooi Mooier Middelland is een organisatorisch vraagstuk en heeft te maken met het borgen van de toegankelijkheid<sup>30</sup> en de mate van transparantie van het platform. Het belang van deze thema's is gebaseerd op de kanttekeningen die directbetrokkenen plaatsen bij de toegankelijkheid, de eenzijdigheid en gebrekkige representativiteit van – de harde kern van – van Mooi Mooier Middelland en het aanhoudende vraagstuk hoe een bredere groep Middellanders te betrekken bij beleidsvoering.

Het borgen van de toegankelijkheid van het proces van co-creatie vereist aandacht voor de laagdrempeligheid en openheid van de structuur, cultuur, werkwijze van de organisatie. Mooi Mooier Middelland kan gekenmerkt worden als een bestuurlijk spel waarbij kennis van de spelregels en het functioneren van de bureaucratie vereist is. Bijvoorbeeld kennis waar en bij wie je als bewoner moet zijn om een situatie elders of hoger in de gemeentelijke organisatie op de kaart te zetten is noodzakelijk om iets gedaan te krijgen als werkgroep. De gebiedsnetwerkers ondersteunen hierbij. Dit maakt dat Mooi Mooier Middelland volgens sommigen een groepje mensen aantrekt dat deze vaardigheden beheerst, al ervaring heeft met het stadsbestuur en bovenmatig interesse heeft om dit spel te spelen (en daar tijd voor kan en wil vrijmaken).

Daarnaast speelt ook de dominante organisatiestructuur en –vormen mee in de mate van laagdrempeligheid. Betrokkenen noemen het grootschalige karakter van de wijkbijeenkomsten en de werkgroepstructuur als belemmerend. Zij menen dat deze werkgroepstructuur mogelijk (onbewust) een uitsluitende werking heeft omdat het een specifieke manier van samenwerken is die sommige mensen wel en andere mensen niet gewend zijn of aantrekt. Bovendien is bekendheid met Mooi Mooier Middelland afhankelijk van het netwerk waarin bewoners zich bewegen. Dit geldt dus ook voor kennis van vacatures. Ook de cultuur en werkwijze van Mooi Mooier Middelland speelt een rol in de mate van laagdrempeligheid. Denk aan de overlegcultuur, het 'ons kent ons' sfeertje, het type taal dat gesproken wordt die aansluiten bij een specifieke sociaal-culturele groep. Dit alles maakt dat het voor sommige mensen gemakkelijker en vanzelfsprekender is om aan te haken dan voor anderen<sup>31</sup>.

Co-creatie vraagt van betrokkenen dat zij veel energie steken in transparantie in brede zin van het woord. De betrokkenen van Mooi Mooier Middelland zijn voortdurend bezig met het transparant en inzichtelijk maken van processen en keuzes. Dit doen zij vooral door communicatie middels sociale media en andere nieuwsberichten. In de voorgaande paragrafen is transparantie al meermaals naar voren gekomen, denk aan: de transparantie in rollen, en taken en verwachtingen (zoals beschreven in paragraaf 5.1), maar ook over transparantie in verschillende belangen (zoals beschreven in paragraaf 5.2), besluitvormingsprocessen en budgettering. Betrokkenen hechten waarde aan transparantie, omdat het een manier is om vriendjespolitiek te voorkomen. Dit hangt samen met gelijke toegang tot de hulpbronnen die Mooi Mooier Middelland beschikbaar stelt. Bovendien wordt transparantie in belangen als voorwaarde gezien om onderling vertrouwen op te bouwen. Binnen de organisatie is de controle ingebouwd in de vorm van de Toetsgroep die bijvoorbeeld toeziet op de budgetregels. Door meerdere ambtelijke respondenten wordt aangegeven dat bewoners strenger zijn dan ambtenaren. Kortom, de wens tot transparantie, en daarmee communicatie, lijkt ook een manier om houvast te vinden in de worsteling van de democratische en bestuurlijke legitimiteit van Mooi Mooier Middelland.

---

<sup>30</sup> Toegankelijkheid is het thema dat centraal staat in de masterscriptie van bestuurskundige A. Hiba (te verschijnen in 2017).

<sup>31</sup> Deze bevinding raakt aan de Iron law of Oligarchy. De politicoloog Michels (1911) stelt dat organisaties (gedoemd zijn) zich (te) ontwikkelen tot oligarchieën. Hij stelt dat dwingende organisatorische principes leiden tot een hiërarchische controle van organisatorische hulpbronnen (zoals informatie en communicatiemiddelen) door een kleine groep mensen die bepaalde vaardigheden, kennis en status hebben en daarmee dominant zijn in het besluitvormingsproces.

### 5.3 Draagvlak en effectieve besluitvorming

Net zoals transparantie is een aantal andere centrale kwesties binnen Mooi Mooier Middelland te herleiden tot klassieke bestuurlijke en democratische vraagstukken. De meest in het oog springende discussies binnen Mooi Mooier Middelland gaan over draagvlak, representativiteit en effectieve en efficiënte besluitvormingsprocessen. De praktijk laat zien dat het streven naar deze verschillende waarden elkaar in de weg kunnen staan en kan leiden tot een gevoel van inertie.

Het verwerven van breed draagvlak is een belangrijk uitgangspunt en het betrekken van een brede groep bewoners bij beleidsvoering een van de ambities van Mooi Mooier Middelland. Ondanks de creatieve pogingen om meer en een meer diverse groep Middellanders te betrekken bij het project, blijft in de praktijk een constante uitdaging. Een meerderheid van wijkbewoners is volgens respondenten niet bekend met Mooi Mooier Middelland. Sommige wijten dit aan de beperkte zichtbaarheid van het project, de relatief late inzet van communicatiemiddelen en het feit dat er niet vanaf het begin is ingezet op het genereren betrokkenheid, maar meteen overgaan werd op planvorming en uitvoering. Een aantal respondenten is zeer kritisch op de eenzijdigheid van de deelnemers. Zij zouden weinig representatief zijn voor de samenstelling van de wijk. Vanuit dit perspectief wordt Mooi Mooier Middelland ook wel omschreven als 'een sekte', 'een elitair clubje', 'een beetje een bevolking' of een 'verbal minority'. Ondanks de ambitie van democratische verbreding geeft Mooi Mooier Middelland tot op heden nog vooral een stem aan de 'usual suspects', hoewel zeker een verbreding in betrokkenen is gerealiseerd. Mooi Mooier Middelland weerspiegelt de verschillen die er al in de wijk zijn, en sommige respondenten zijn bang dat het de verschillen (of segregatie) ook versterkt. Denk aan het verschil in toegang tot informatie en kennis van vacatures, of de mogelijke implicaties die de eenzijdige samenstelling heeft voor de beslissingen die gemaakt worden en welke groepen hier meer of minder baat bij hebben.

De betrokkenen zijn zich sterk bewust de bovenstaande kanttekeningen en worstelen met de democratische legitimiteit van het platform. Zij stellen zichzelf vragen als: wat is 'voldoende' draagvlak? In hoeverre 'moet' iedereen meedoen? Wanneer is voldoende energie gestoken in het bereiken van bewoners? Wiens verantwoordelijkheid is het eigenlijk als dat niet lukt? Deze vragen zijn aan de orde van de dag omdat het vergroten van draagvlak en bereik van het platform de praktijk verlamt en vertraagt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de besluitvorming. Dit roept niet alleen de vraag op wie 'wij' zijn, maar ook wie zijn wij om te beslissen. Daar komen vragen bij als: wat is een juiste manier om beslissingen te maken, wie moeten daar bij betrokken zijn, wanneer is er voldoende draagvlak voor een besluit en moet er voor elk besluit evenveel draagvlak zijn? Besluitvorming wordt bemoeilijkt door onder andere de onduidelijke kaders van wie over bepaalde zaken dient te beslissen en met welke legitimiteit, alsmede met bereidheidwilligheid van bewoners om knopen door te hakken. Bijvoorbeeld tijdens het opstellen van de begroting bestond tegenzin bij bewoners om de verantwoordelijkheid te nemen om te beslissen over zo veel geld en bleek dat zij zich niet thuis voelden in het maken van besluiten. Zij zetten misschien liever een stap naar achter, dan een stap naar voren. Volgens betrokkenen is de zeven miljoen dan ook meer een last dan een zegen (zie blok 7).

Om de legitimiteit van Mooi Mooier Middelland te bewaken en vanuit de drive om alles goed en netjes te doen, zijn er allerlei checks & balances ingebouwd. Zoals bijvoorbeeld de toetsgroep. Betrokken ambtenaren en professionals die meer aan de zijlijn staan, verwonderen zich soms over de strengheid en nauwkeurigheid waarmee de bewoners te werk gaan. Formele instituties uit de wijk plaatsen kritische kanttekeningen bij de legitimiteit van bijvoorbeeld een Toetsgroep – zeker daar waar het hun eigen handelen en belangen aangaat. Vanuit bijvoorbeeld het perspectief van Woonstad is het 'van de zotte' dat beslissingen die Woonstad zou maken eerst via een groep bewoners moet die toevalligerwijs op die positie terecht zijn gekomen.

## 5.4 Laveren tussen verschillende logica's

Een laatste spanning is het schipperen tussen de verschillende logica's die gehanteerd worden: een bestuurslogica die meer vanuit de hoek van politiek en het college vertrekt, een beleidslogica die meer vanuit de ambtenarij vertrekt en een maatschappelijke logica die meer vanuit de wijk vertrekt met haar bewoners, vrijwilligers en ondernemers. Mooi Mooier Middelland fungeert als schakel tussen de logica's van het bestuur en beleid en die van de wijk. Door een respondent ook wel de onderwater- en bovenwaterwereld genoemd. Co-creatie is dan een middel om deze werelden met elkaar in contact te brengen en op een lijn te krijgen. De betrokkenen zijn doorgaans positief over de samenwerking tussen ambtenaren en bewoners binnen werkgroepen. Er wordt oprecht met elkaar gesproken en van elkaar geleerd. Ook al bestaat er ook wantrouwen. Ondanks de positieve samenwerking in de wijk lopen betrokkenen in de praktijk aan tegen de cultuur, structuur en werkwijzen van het bestuurlijke en -beleidsregime.

Ten eerste verschilt het tempo van de wijk van het tempo van de gemeente. Bewoners ervaren de ambtelijke routes en procedures als traag, complex en bureaucratisch. Ook passen de (meer integrale) plannen van Mooi Mooier Middelland niet altijd binnen de verkokerde structuur van de gemeente. Bijvoorbeeld de bureaucratische processen rondom de financiën. Dit leidt tot frustratie in de wijk zeker op het moment dat deze routes en procedures niet transparant zijn. Aan de andere kant ligt het tempo van de wijk ook weer lager, omdat co-creatie in de praktijk tijd nodig heeft voordat daadwerkelijk tot uitvoer over kan worden gegaan. Bijvoorbeeld om vertrouwen op te bouwen en ideeën te verzamelen. Dit is tijd die door bestuurlijke druk van bovenaf 'om het geld op te maken' niet altijd aanwezig is.

Deze druk van bovenaf is onderdeel van de bestuurlijke logica die sommige betrokkenen als beknellend ervaren. Denk aan de politieke belangen die op de achtergrond meespelen, de manier waarop Mooi Mooier Middelland als positief voorbeeld van bestuurlijke vernieuwing gepresenteerd wordt en de wens om het experiment te kopiëren naar andere wijken. Hierdoor hebben betrokkenen het gevoel dat dat er weinig erkenning is voor de lastige vraagstukken waarmee zij in de praktijk worstelen. Het risico is dat bestuurders en beleidsmaker co-creatie mogelijk zien als 'toverstokje' zonder begrip te hebben van de complexiteit van deze vorm van samenwerken. Bovendien geeft de bestuurlijke logica wisselende signalen af. Aan de ene kant is het zoeken van breed draagvlak – wat tijd kost – een belangrijk onderdeel van de opdracht van Mooi Mooier Middelland, maar aan de andere kant is het zaak om haast te maken met de uitvoering en 'niet op de laatste bewoner te wachten'.

Daarnaast ervaren directbetrokkenen een gevoel van wantrouwen, desinteresse en scepsis vanuit de gemeentelijke diensten (de clusters) voor Mooi Mooier Middelland en de plannen die uit de wijk komen. Dit geeft betrokkenen het gevoel dat clustermedewerkers de energie uit de wijk negeren en afwijzend staan ten aanzien van ideeën van bewoners. Bijvoorbeeld de Brancopark-werkgroep werd telkens terug naar de tekentafel gestuurd om 'zichzelf te bewijzen' omdat de clusterambtenaar niet geloofde dat er draagvlak was voor de plannen die de groep indiende. Het voelt onwennig voor de organisatie om bewoners zo een grote rol te geven en het idee ontstaat dat co-creatie vooral nog iets is wat 'de wijk' moet doen. Iemand merkt op de

**Blok 7: rol ambtenaren uit de clusters**  
Team Zebra werkt aan veilige routes in de wijk. Op basis van gesprekken met bewoners en scholen hebben zij in kaart gebracht welke routes verbeterd konden worden. De ervaring van bewoners kwam niet altijd overeen met de ideeën van de gemeente of bestaande regels (bijvoorbeeld dat er geen zebrapaden aangelegd mogen worden in 30km zones). Een bewoner vertelt dat de ambtenaar die hen hielp, de ideeën van team Zebra heeft 'moeten doordrukken' bij de gemeente en een zebrapad aan heeft gelegd zonder daar toestemming voor te hebben. Daar waren de collega's van het cluster niet al te blij mee. De scholen en bewoners daarentegen wel, want deze oversteekplek was al lang een doorn in het oog. De bewoner zegt over de ambtenaar: "Zonder hem was het onmogelijk geweest om het voor elkaar te krijgen. Als je niet iemand van de gemeente hebt die iets durft te doen, dan kom je er niet."

gemeente als serieuze partner gemist te hebben (zeker op het vlak van economische vraagstukken) en ook komt naar voren in een interview dat clustermedewerkers die betrokken zijn bij de werkgroep ondersteuning missen vanuit hun cluster. Ook in de beginfase bleek het veel tijd en energie te kosten om ambtenaren in clusters te vinden die zich wilden verbinden aan het experiment, omdat ze niet altijd overtuigd waren van meerwaarde van het betrekken van bewoners of de kwaliteiten van bewoners op waarde schatten. Een belangrijke factor is volgens een aantal respondenten de ambtelijke afrekencultuur, waardoor niet naar de meerwaarde maar naar de risico's wordt gekeken van een experiment als Mooi Mooier Middelland.

De ruimte die Mooi Mooier Middelland krijgt van de gemeentelijke organisatie is redelijk bijzonder. Desalniettemin is Mooi Mooier Middelland een uitzondering op de regel en is co-creatie iets dat gebeurt in 'de wijk' of door ambtenaren met 'gebied' in hun functietitel. Dit is een stigma van veel gebiedsgerichte interventies (Steenbergen e.a. 2017). Deze soms stroeve relatie met het bestuurlijke regime en de complexiteit van het regime zelf, bemoeilijken co-creatie in de praktijk. De wisselwerking met het reguliere beleid is eerder ad hoc dan gestructureerd en maakt dat kennis van de bestuurlijke en beleidsmatige context in zekere mate het functioneren van een werkgroep bepaalt. Denk aan bijvoorbeeld kennis over escalatiekanalen binnen de gemeentelijke organisatie. De clustermedewerkers die betrokken zijn bij een werkgroep zijn van grote waarde omdat ze inhoudelijke kennis hebben als ook weten hoe de gemeente functioneert. Ze zoeken ruimte op (bijvoorbeeld in beleid) om plannen van bewoners mogelijk te maken (zie blok 6). Bestaande bewonersgroepen die in het verleden de gemeente niet wisten te bereiken, hebben door Mooi Mooier Middelland wel de mogelijkheid om hun plannen waar te maken. Voor hen is de interactie een leerproces om te ontdekken 'hoe de gemeente werkt' en Mooi Mooi Middelland is daarbij ondersteunend. Daarnaast geven de betrokkenen van Mooi Mooier Middelland aan op sommige vlakken al twee stappen verder te zijn dan de gemeentelijke organisatie en merken dat de ruimte die ze krijgen beperkt is op het moment dat ze 'echt rammelen aan de macht'.

## 5.5 Concluderend

Uit de interviews en sessies hebben wij een viertal thema's gedestilleerd waar directbetrokkenen van Mooi Mooier Middelland mee worstelen. Deze veelal klassieke bestuurlijke en democratische vraagstukken laten zien dat Mooi Mooier Middelland alles behalve een eenvoudige vorm van samenwerken is. Betrokken bewoners en ambtenaren wisselen en schipperen voortdurend tussen verschillende rollen, groepen en belangen. Mooi Mooier Middelland kent een aantal structurele, culturele en praktische belemmeringen die op gespannen voet staan met de bestuurlijke, beleidsmatige, democratische en morele waarden van Mooi Mooier Middelland. Denk aan toegankelijkheid, gelijkwaardigheid en efficiëntie. Gezamenlijk zoeken zij naar praktische manieren om de democratische legitimiteit van het platform te vergroten. Bijvoorbeeld door communicatie in te zetten als middel om transparantie van het platform te vergroten.

Blok 8: Wat te doen met de poen: is 7 miljoen een randvoorwaarde voor co-creatie?

Vanuit bestuurlijk perspectief is Mooi Mooier Middelland een experiment met participatief begroten. Het startpunt was de 7 miljoen die de burgemeester had vrijgespeeld tijdens de coalitieonderhandelingen voor de collegeperiode 2014-2018. In het voorjaar van 2016 maakten betrokkenen gezamenlijk op basis van de input van de werkgroepen een begroting die de basis vormt voor de uitvoeringsfase. De beschikbaarheid van de 7 miljoen heeft een aantal positieve effecten gehad. Respondenten benoemen dat het bedrag een drijfveer is om zich in te zetten voor de wijk, dat het de verbeelding prikkelt, dat het mogelijkheden biedt om plannen ten uitvoer te brengen en dat het voor ambtenaren een verademing is omdat ze niet voor geld hoeven 'te shoppen' binnen hun cluster. Ook biedt het geld een basis om zaken op een andere manier concreet aan te pakken en vrijheid om bepaalde zaken naar eigen inzicht te organiseren (denk aan het nieuwjaarsfeest, het inhuren van bewoners en professionals, het doen van onderzoek). De 7 miljoen heeft een zekere symbolische functie. Door zo een groot bedrag in de wijk neer te leggen en zeggenschap daarover over te dragen aan de wijk, lijkt de gemeenteraad te zeggen vertrouwen te hebben in bewoners. Ondanks deze mogelijkheden van de 7 miljoen, herhalen betrokkenen echter telkens dat de grootte van het bedrag een vervreemdend en verlamdend effect heeft gehad. Op basis van onze bevindingen zetten we daarom vraagtekens bij de meerwaarde van het neerleggen van 7 miljoen in de wijk.

Allereerst voelden bewoners zich in de begrotingsfase weinig geroepen om over zoveel geld te beslissen. Zoals blijkt uit de tabel in hoofdstuk 3 speelden vragen als 'wie zijn wij om te beslissen over het geld' en in paragraaf 5.3 staat beschreven dat bewoners zich niet thuis voelden in het maken van besluiten over een dergelijk bedrag. Als Mooi Mooier Middelland als doel heeft om eigenaarschap van bewoners te vergroten, dan roept dit de vraag op of zo'n bedrag een gevoel van eigenaarschap niet juist in de weg staat. Daarnaast lag in de begrotingsfase de focus op het geld in plaats van op de visie en goede ideeën van bewoners, wat volgens sommigen daarom ook opportunistisch gedrag in de hand werkte. Overigens is deze manier van denken en werken volgens sommige respondenten een die past bij de bestuurlijke logica. Daar waar je zou denken dat het geld bestaande processen en planvorming in de wijk zou versnellen, werkte het juist vertragend omdat de 7 miljoen pas besteedbaar was op het moment dat de gemeenteraad de begroting had goedgekeurd. Hierdoor moest men wachten op het geld. Ook was in de uitvoeringsfase geregeld onduidelijkheid over 'waar het geld was', 'van wie het was', 'aan wie verantwoording moest worden afgelegd' et cetera. In andere woorden, de financiële zaken waren volgens betrokkenen achter de schermen niet op orde. Bovendien geldt ook voor de uitvoeringsfase dat de bewoners en bestuurders logica wat betreft het uitgeven van geld. Voor bewoners hoeft het geld hoeft niet op, iets wat vanuit logica van bestuurders juist wenselijk is.

Ondanks de benoemde voordelen lijken de centrale figuren die dicht op de organisatie zitten niet nog eens 7 miljoen te willen. Het lijkt dat het geld vooral op operationeel niveau een uitkomst is omdat het bewegingsruimte creëert om het experiment te ontplooiën, maar dat het een last is op het moment dat de zakelijke kant niet op orde is. De noodzaak van zo een groot budget hangt ook van de functie die Mooi Mooier Middelland moet en kan vervullen, maar deze strategische doelen of veranderopgave blijft vooralsnog diffuus. Bijvoorbeeld: als Mooi Mooier Middelland te doen is om co-creatie en betrokkenheid van bewoners bij beleid dan is dit misschien meer een culturele veranderopgave van de gemeente en ambtelijke apparaat dan een kwestie van geld.

---

## 6. CONCLUSIES

Op basis van een tiental interviews, een handvol observaties, informele gesprekken en reflectiesessies hebben we een verdiepend inzicht gegeven in de veelzijdigheid van Mooi Mooier Middelland. We hebben stilgestaan bij de ontstaansgeschiedenis, het doel en de meerwaarde van Mooi Mooier Middelland en de verschillende perspectieven hierop, de worstelingen van de betrokkenen en wat co-creatie van hen vraagt. In deze paragraaf staan we stil bij de lessen en randvoorwaarden die hieruit zijn te destilleren. We komen terug op de vraagstelling van de evaluatie:

- Wordt het experiment door de betrokkenen als zinvol ervaren? Leidt co-creatie tot meer eigenaarschap en zeggenschap van Middellanders in hun buurt? Zo ja, voor wie? En waaruit blijkt dat? Zo niet, zijn er dan andere voordelen om intensief samen te werken?
- Wat vraagt co-creatie van en wat betekent het voor het handelen van alle betrokkenen? Wat vraagt het van de bewoners, ondernemers, ambtenaren en wat vraagt het van hun eventuele organisatie/achterban? Welke lessen zijn daaruit te trekken?
- Wat zijn de randvoorwaarden voor het tot stand komen van Mooi Mooier Middelland /co-creatie? In hoeverre is Mooi Mooier Middelland context-specifiek voor Middelland?

We grijpen tevens terug op de context van Mooi Mooier Middelland als onderdeel van een bredere beweging op het gebied van lokale democratie en het wijkbestuur in Rotterdam.

### 6.1 Een stap voorwaarts, twee stappen achterwaarts

Om Mooi Mooier Middelland te kunnen duiden, moeten we terug naar de oorsprong. Het begon met de probleemdefinitie van een verdunning van de maatschappelijke opvang aan de 's Gravendijkwal en de veiligheidsaanpak van de Middellandstraat. Van hieruit is een breed krachtenveld op gang gekomen naar iets 'groters' en 'breders'. Diverse stemmen hebben binnen de ontwikkelingen in bestuur en beleid een plaats afgedwongen, hetgeen in het najaar van 2015 Mooi Mooier Middelland is gaan heten. Sindsdien is door bevolegde bewoners, ondernemers, ambtenaren en bestuurders een breed scala aan activiteiten georganiseerd en zijn er plannen uitgevoerd aan de hand van co-creatie. We hebben geconstateerd dat deelnemers verschillende interpretaties en verwachtingen hebben rondom deze vorm van samenwerken. Het is daarom verre van eenduidig wat de definitie van Mooi, Mooier Middelland precies is. Dit blijkt uit het proces van divergentie dat het sinds 2015 heeft doorgemaakt.

Om toch meer grip te krijgen op het fenomeen hebben we Mooi Mooier Middelland in dit rapport als volgt gedefinieerd: *een overkoepelend (en fluide) platform voor samenkomst en samenwerking om (gezamenlijk) de wijk mooier te maken*. Mooi Mooier Middelland biedt zo een infrastructuur die het mogelijk maakt om verschillende systemen van betekenis met elkaar te verbinden, maar ook om ideeën, ervaring, kennis, informatie en materiele hulpbronnen uit te wisselen. Het platform is zowel een symbolische als fysieke ruimte die de interactie tussen verschillende actoren faciliteert en verschillende niveaus van betrokkenheid mogelijk maakt.

Vanuit een tamelijk radicale veranderingsgezinde aftrap en concrete doelstellingen heeft Mooi Mooier Middelland zich ontwikkeld tot een breed en open platform voor Middellanders die wat willen betekenen voor de wijk. Daarmee heeft het zich ontwikkeld tot een vorm van coöperatieve gemeenschapsopbouw, wat een voorwaarde is voor democratische actie. Vanwege de meer radicale ambities aan het begin, kan de periode tot eind 2016 voor sommige betrokkenen niet voelen als een stap voorwaarts, maar eerder als twee stappen terug. We hebben echter ook de andere kant laten zien; dat er een basis is gecreëerd om de volgende stappen te zetten.

## 6.2 Eigenaarschap als voorwaarde en resultaat van co-creatie

De achterliggende ambities van Mooi Mooier Middelland zijn het vergroten van zeggenschap en een gevoel van eigenaarschap van bewoners. Mooi Mooier Middelland biedt als platform de mogelijkheid voor bewoners om betrokken te raken bij beleidsvoering in de wijk. We hebben gezien dat het platform verschillende vormen en maten van betrokkenheid en participatie faciliteert en dat bewoners meedoen vanuit verschillende motivaties en doelstellingen. Een op maat gemaakt antwoord is dan ook nodig om de vraag te beantwoorden in hoeverre co-creatie hieraan bijdraagt.

Een gevoel van eigenaarschap wordt door Tummers et al. (2016) benoemd als een van de factoren die het succes van co-creatie bepalen. Met betrekking tot de vraagstelling roept dit de vraag op of een gevoel van eigenaarschap niet een voorwaarde voor functioneren van Mooi Mooier Middelland moet zijn in plaats van een van de beoogde resultaten. Voor de groep bewoners die structureel betrokken zijn, vergroot Mooi Mooier Middelland het gevoel van eigenaarschap en zeggenschap over hun omgeving. De bewoners die de rol als projectleiders vervullen (en daar voor betaald krijgen) zijn ook meer in formele zin eigenaar, en hebben daarbij horende verantwoordelijkheden. Tot op heden is structurele betrokkenheid beperkt tot een select gezelschap. Mooi Mooier Middelland worstelt met het betrekken van een bredere groep bewoners. Echter, door de verschillende experimenten of vormen van participatie zijn wel degelijk meer bewoners op verschillende wijze kortstondig aangehaakt. Het is lastig om te beoordelen of dergelijke vormen van participatie bijdragen aan een duurzamer gevoel van eigenaarschap van bewoners voor de buurt.

De structuur, cultuur en werkwijze van het dominante bestuurs- en beleidsregime beperkt de ruimte die bewoners met Mooi Mooier Middelland hebben om beleidsvoering over de wijk zich eigen te maken en zeggenschap te mogen uitoefenen. De bewoners hebben kort gezegd niets te zeggen over 'de onderwaterwereld', ofwel hetgeen achter de schermen gebeurt. Denk aan bestaande procedures, regels en stedelijke programma's. Wanneer deze stedelijke processen niet zijn afgestemd op de processen in de wijk, leidt dat tot conflictsituaties. Dit doet afbreuk aan de notie van co-creatie dat vooralsnog iets is dat 'in de wijk' gebeurt. In andere woorden, eigenaarschap kent institutionele en structurele grenzen. De opkomst en ondergang van de Republiek die op radicale wijze (formeel) eigenaarschap opeisten is het meest duidelijke voorbeeld. Wel laat de discussie over vergoeding zien dat Mooi Mooier Middelland deze grenzen verder oprekt. Daar komt bij dat er ook verschil is in de mate van zeggenschap die bewoners hebben over de organisatie van Mooi Mooier Middelland zelf.

De motivatie van bewoners om betrokken te zijn bij Mooi Mooier Middelland is vaak gericht op een bepaald probleem in hun directe omgeving. De betrokkenheid is tevens vrijblijvend en kan ook tijdelijk van aard zijn. Bijvoorbeeld wanneer bewoners iets in hun straat bereikt hebben en Mooi Mooier Middelland voor hun persoonlijk geen (politieke) meerwaarde meer heeft. De vraag is in hoeverre dit problematisch is en of dit leidt tot de conclusie dat het platform een continue toevoer van vers bloed nodig heeft en dus tot de aanbeveling om de openheid van de organisatie te bewaken. De grilligheid van de betrokkenheid vergroot ook de noodzaak om binnen de gemeentelijke organisatie de discussie te voeren welke zaken Mooi Mooier Middelland aangaan en welke zaken niet. De vraag is welke publieke functies een platform als Mooi Mooier Middelland consequent kan uitoefenen en in welke publieke voorzieningen Mooi Mooier Middelland constant zou kunnen voorzien. Huize Middelland is een voorbeeld. Uit onderzoek blijkt namelijk dat co-creatie bescheiden doelen moet hebben in aanvulling op bestaande publieke diensten en niet ter vervanging daarvan. Te meer omdat de effectiviteit en efficiëntie van deze manier van samenwerken niet bewezen is en co-creatieprojecten in veel gevallen meer een symbolische functie hebben. Om de opbrengsten van co-creatie op waarde te schatten kan co-creatie begrepen worden als een proces van betekenisgeving waarbij betrokkenheid van bewoners een belangrijke politieke waarde is (Tummers e.a. 2016). Dit sluit aan bij onze bevinding dat de meerwaarde van Mooi Mooier Middelland breder is dan concreet zaken in de buurt gedaan te krijgen.



### 6.3 De meerwaarde van twee jaar experimenteren

Door de troebele of zelfs afwezige visie en strategische doelstellingen is de focus meer en meer komen te liggen op het co-creëren als zodanig en het genereren van een zo groot mogelijk draagvlak met de nadruk op inclusiviteit. Desalniettemin blijkt uit de bevindingen dat Mooi Mooier Middelland wel degelijk opbrengsten genereert en bovendien dat de meerwaarde van Mooi Mooier Middelland breder is dan alleen het bereiken van functionele en praktische doelen. Om de meerwaarde van Mooi Mooier Middelland te typeren en de voordelen van deze intensieve vorm van samenwerken uiteen te zetten, maken we een onderscheid tussen de volgende dimensies:

- a) Netwerk: de meerwaarde van Mooi Mooier Middelland bevindt zich voornamelijk op het vlak van netwerkvorming. Het totaal aan bewoners en andere actoren die zijn aangehaakt zijn legio. Schattingen lopen uiteen van 200 tot 250 bewoners die op verschillende wijze deelnemen aan Mooi Mooier Middelland. De diversiteit van het netwerk wordt enerzijds geroemd omdat Mooi Mooier Middelland tot nieuwe en onverwachte samenwerkingen leidt, maar aan de andere kant wordt de diversiteit van het netwerk in twijfel getrokken. Ook na twee jaar is het betrekken van een bredere groep bewoners te bij de wijk nog steeds een vraagstuk. Opvallend is ook dat de formele instanties en organisaties die actief zijn in de wijk beperkt betrokken zijn.
- b) Plekken: een tweede punt dat veelal genoemd wordt zijn de verschillende fysieke plekken die onder de vlag van Huize Middelland met elkaar verbonden zijn en voor veel betrokkenen een essentieel onderdeel van Mooi Mooier Middelland zijn. Naast de zogenaamde 'huiskamers' wordt ook op een andere manier aan place-making gedaan op pleinen, parken en straten. Tezamen met de sociale netwerken van mensen bouwt Mooi Mooier Middelland met dit netwerk van plekken aan een zogenaamde sociaal-fysieke infrastructuur voor wijkverbetering, maar ook aan publieke ruimtes (of sferen) voor democratische actie. Op kleine schaal zijn het de bewoners die dit proces sturen. Mooi Mooier Middelland kan echter het voortbestaan van deze netwerken en plekken niet alleen borgen, omdat het voortbestaan grotendeels afhankelijk is van de commitment, inzet en agenda's van de gemeente en Woonstad (denk aan vastgoedbelangen).
- c) Kennis en vaardigheden: Mooi Mooier Middelland functioneert ook als leeromgeving voor zowel ambtenaren als bewoners. De opbrengst voor de meer actieve deelnemers op persoonlijk vlak is dat zij kennis opdoen van het bestuurlijke spel en beleid, alsmede de vaardigheden die nodig zijn om het spel te spelen. Denk hierbij aan vergaderen, beargumenteren, inzicht in de rollen en omgaan met de Rotterdamse bureaucratie. Tevens heeft een kleine groep bewoners een groter bestuurlijk netwerk opgebouwd en zich ontwikkeld van bewoner, tot vrijwilliger, tot een betaalde projectleider. Daarnaast leren bewoners in bredere maatschappelijke zin burgerschapsvaardigheden door met bewoners van verschillende achtergronden samen te werken. Net als bewoners functioneert Mooi Mooier Middelland voor ambtenaren ook als leeromgeving daar ze gevoeligheid ontwikkelen voor de maatschappelijke logica en complexiteit van de leefwereld van bewoners. Dit is noodzakelijk aangezien beoogde gebiedsgericht werken van ambtenaren andere vaardigheden en houding vraagt (denk aan verbinden, faciliteren, mobiliseren, actief luisteren).
- d) Wijkimago: Mooi Mooier Middelland heeft de wijk een vorm, naam en identiteit gegeven. Waar de naam Middelland een aantal jaren nog vrij onbekend was, is het nu bij een grotere groep bewoners en ambtenaren bekend als stadsdeel. Ook dankzij het logo en de website. Mooi Mooier Middelland kan gezien worden als een vorm van 'wijkmarketing'. Vanuit bestuursmatig perspectief lijkt dit een eerste stap te zijn om 'een wijk' als schaal voor interventie behapbaar en daarmee controleerbaar te maken.
- e) Bottom-up agendering: een vijfde dimensie van de meerwaarde hebben we gevonden in de agendering van bepaalde problematiek of thema's. Het platform maakt het mogelijk om bottom-up tot een probleemdefinitie te komen, zoals bijvoorbeeld meer aandacht voor sociale aspecten, pleinen en verkeersveiligheid. Ook in algemene zin wordt via Mooi Mooier Middelland meer aandacht (bij beleidsmakers en bestuurders) gevraagd voor de wijk als geheel. Dit maakt van Mooi Mooier Middelland ook een arena voor maatschappelijke discussies en democratische

actie. Zo is de Toekomstgroep bijvoorbeeld bezig om een alternatieve visie en toekomstagenda te formuleren voor de wijk.

- f) Democratische verrijking: naast deze dimensies heeft Mooi Mooier Middelland voor bewoners, ambtenaren en bestuurders ook een ander doel, namelijk het experimenteren met meer directe vormen van democratie alsmede het idee van co-creatie. Denk hierbij aan de loting en het participatief begroten. Mooi Mooier Middelland is volgens sommigen door burgemeester expliciet in gang gezet als buitenboordmotor voor democratische vernieuwing. Dit leeft overigens nadrukkelijk minder bij bewoners, die zich vaak wel bewust zijn van dit kader.

Bovenstaande zes punten zijn – naast dat er praktische resultaten zijn voor de betrokkenen – tevens cruciale ingrediënten voor een effectief wijkbestuur en democratische actie.

#### 6.4 Tien randvoorwaarden voor co-creatie

Voor veel betrokkenen symboliseert Mooi Mooier Middelland iets anders dan 'co-creatie', er bestaan verschillende ideeën over wat Mooi Mooier Middelland zou moeten zijn. Dit maakt de randvoorwaarden allerminst eenduidig, en bovendien afhankelijk van de strategische keuze over wat Mooi Mooier Middelland is. Wel kan een aantal cruciale ingrediënten worden aangewezen voor de ontwikkeling van Mooi Mooier Middelland tot dusver. Dit zijn de aanwezigheid van of juist behoefte aan:

1. Ondernemende en welbespraakte bewoners met vrijwilligerservaring, kennis van de bureaucratie, een bovengemiddelde interesse in politiek en bestuur, etc. die hun vrije tijd inzetten zich in te zetten voor de buurt.
2. Ondernemende en bevoegen ambtenaren die buiten de kaders durven te denken en te handelen, en bereid zijn zelf ook veel vrijwillige uren in het proces te steken. Dit geldt niet alleen voor hun inzet in de wijk, maar ook in de gemeentelijke clusters. Dit vraagt ook om de een zekere discretionaire bevoegdheid bij deze ambtenaren om buiten de kaders te kunnen denken. Tevens is formele ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie/de clusters nodig voor zowel bewoners als ambtenaren in de vorm van extra mankracht, denkkracht, expertise en tijd. Vooral financiële expertise lijkt van belang. Ook het aanpassen van routes, procedures en regels zodat deze co-creatie vooruit helpen in plaats van belemmeren. Dit begint bij een breed gedeelde houding waarbij de meerwaarde van co-creatie omarmt wordt en er vertrouwen is in het werk van bewoners en ambtenaren in de wijk.
3. Betrokken bestuurders die ruimte creëren voor dit type experimenten en voor beleidsbeïnvloeding door bewoners en wijkpartners.
4. Een programmaleider op operationeel niveau die voor bewoners een herkenbaar aanspreekpunt is. Ter ondersteuning is er organisatorische ondersteuning achter de schermen op wijk- en concernniveau. Tevens is er een zakelijk en financieel leider die op de achtergrond verantwoordelijk is voor tactische zaken en inbedding in clusters.
5. Een open platformfunctie die op een laagdrempelige manier ruimte biedt voor diverse vormen van betrokkenheid op verschillende schaalniveaus. Van vrijblijvend tot structureel, van abstract tot concreet en van straat tot wijk. Alsmede een platform dat herkenbaar en zichtbaar is; door slimme manier van communicatie zowel online als offline waardoor verschillende doelgroepen bereikt worden. En een platform met een vorm die organisch kan veranderen maar tegelijkertijd heldere kaders biedt zodat deelnemers niet het gevoel hebben te zwemmen en kennisuitwisseling/interactie tussen (werk)groepen bevordert wordt
6. Een netwerk van herkenbare publieke plekken die spontane en informele interactie faciliteert en stimuleert. Dit draagt bij aan netwerkvorming, vergroot de betrokkenheid en biedt het platform fysiek de ruimte om te co-creëren.
7. Tijd om nieuwe rollen, taken, verantwoordelijkheden, afhankelijkheden en wederzijdse afhankelijkheden te doorgronden en daarop te acteren. Zo kan gelijkwaardigheid tussen bewoners en ambtenaren bijvoorbeeld institutioneel worden geborgd door het betalen van

- bewoners voor hun werkzaamheden. Het bieden van continuïteit en ondersteuning in deze ontdekkingsreis is cruciaal
8. Transparantie van processen en het borgen van de gelijke toegang tot kennis en informatie. Tevens is transparantie in de omvang, beschikbaarheid en de verdeling van het gemeentelijke geld in de wijk ook een pre. Inzicht in geldstromen bevordert co-creatie.
  9. Beschikbaarheid van flexibel budget dat betrokkenen op operationeel vrijheid geeft om het experiment te ontplooiën los van de gemeentelijke structuur en regels. En commitment vanuit clusters dat budgetten die omgaan in de wijk in co-creatie besteed worden.
  10. Reflexiviteit om met complexiteit om te kunnen gaan en om al doende te kunnen leren en al lerende te kunnen doen.

De huidige worsteling met co-creatie is ook terug te zien in deze tien randvoorwaarden. Voor een zekere mate van gelijkwaardigheid van de deelnemers, het creëren van transparantie in het proces en vertrouwen in elkaar, lijkt het namelijk alsof iedereen een extra stapje(s) bij moet zetten. Enerzijds heeft dit te maken met het experimentele karakter van het project, maar anderzijds ook met de onduidelijkheid in aanwezige kaders en structuren. Dit leidt tot een gebrek aan houvast en toegankelijkheid waardoor er veel (tijd, energie, vaardigheden en kennis) wordt gevraagd van de deelnemers. Zowel bewoners als professionals en ambtenaren zouden welhaast getraind moeten worden in deze manier van werken. Misschien vraagt co-creatie meer culturele en structurele ondersteuning en back-up vanuit de gemeentelijke organisatie dan bij aanvang van Mooi Mooier Middelland is geboden. Dit sluit aan bij bevindingen uit ander onderzoek waaruit blijkt dat publieke organisaties hun procedures, routines en systemen moeten aanpassen om co-creatie te laten slagen, en de houding van ambtenaren doorslaggevend is (Tummers e.a. 2016).

## 6.5 De lokale democratie herzien?

In Middelland bestond een zogenaamde 'window of opportunity' om het wijkbestuur op een alternatieve wijze te hervormen om op die manier de lokale democratie een impuls te geven. Deze bredere context roept de vraag op in hoeverre Mooi, Mooier Middelland – met haar focus op co-creatie – is te bezien als een heruitvinding van de lokale democratie en het wijkbestuur? Vanuit historisch perspectief is de lokale democratie continue onderhevig aan een proces van heruitvinding. In zekere zin beginnen we pas net en zijn we al eeuwen bezig met dezelfde thematiek. Vanuit transitieperspectief kunnen we echter stellen dat we met Mooi Mooier Middelland aan het begin staan van een nieuwe fase binnen de huidige heruitvinding van de lokale democratie (zie ook hoofdstuk 2).

Transities refereren aan een proces waarbij het dominante systeem vervangen wordt door een nieuw systeem met een alternatieve structuur, cultuur en werkwijze. Mooi Mooier Middelland biedt in deze zin wel degelijk een alternatief voor de dominante manier waarop beleid vorm krijgt en uitgevoerd wordt in de stad. Zo heeft Mooi Mooier Middelland een aantal cruciale ingrediënten ingebracht die voorwaardelijk zijn voor democratische actie. Denk bijvoorbeeld aan de gemeenschapsopbouw door middel van nieuwe netwerken en publieke plekken die zijn gecreëerd; aan de fixatie van de wijk door middel van vlaggen en verhalen; aan de experimenten rondom loting en participatieve begroting; en aan de rol- en gedragsveranderingen bij de bestaande orde. Actieve bewoners hebben door Mooi Mooier Middelland meer opties gekregen om het beleid en hun directe leefomgeving te beïnvloeden. Bijvoorbeeld doordat zij direct aan tafel zitten met stakeholders in werkgroepen, en er directere lijnen zijn met de clusters als ook het bestuur. Dit is niet een radicaal nieuwe structuur, cultuur of praktijk, maar zorgt er wel voor dat de dominante manier van werken wordt opengebroken; en er geprobeerd wordt binnen het lokale bestuur de maatschappelijke logica en de beleids- en bestuurslogica meer gelijkwaardig dan wel meer complementair.

Door de democratische experimenten en uitgangspunten, de hang naar inclusiviteit en draagvlak – ondanks nog beperkte resultaten – is de huidige manier van beleidsvoering wel degelijk opengesteld voor meer en een bredere groep bewoners. Ook is de aard/type van de interactie tussen bewoners en

ambtenaren anders dan 'normaal'. Beleidsvoering is in die zin iets transparanter geworden. Ook is – zij het in beperkte mate – de verdeling van macht en invloed herverdeeld en is Middelland in die zin politiek autonomer dan andere wijken (Bherer, Fernandez-Martinez, Espin & Sanchez, 2016). Tegelijkertijd laten de worstelingen van co-creatie in de praktijk en de eerdergenoemde randvoorwaarden uit de vorige paragraaf zien dat dit van veel factoren afhangt. Naast dat het een pas begonnen proces is, is het een kwetsbaar proces.

Het proces van Mooi Mooier Middelland is onder andere kwetsbaar omdat het afhankelijk is van de welwillendheid en het commitment van bestuurders en ambtenaren. Bovendien is Mooi Mooier Middelland momenteel meer de uitzondering dan de regel en werkt de gemeentelijke organisatie nog veelal vanuit een centrale top-down structuur (zie ook Steenbergen e.a. 2017). Dit roept de vraag op in hoeverre Mooi Mooier Middelland echt in staat is verschil te maken en zaken anders aan te pakken. De perspectieven van de directbetrokkenen zijn wisselend over het transformatieve potentieel van Mooi Mooier Middelland, maar ook de wens om dingen radicaal anders te organiseren.

## 6.6 Van herbezinning tot doorontwikkeling

Dit leidt tot allerlei vragen met het oog op de toekomst: geeft de gemeente daadwerkelijk iets uit handen tijdens het proces en voeren bewoners daadwerkelijk meer regie? In hoeverre breekt Mooi Mooier Middelland door bestaande structuren heen en weet het fundamentele wijzigingen in de wijk te realiseren? Zonder een heldere positie van zowel de gemeente als de bewoners ten opzichte van het doel van co-creatie op wijkniveau, kan co-creatie onbedoelde effecten met zich mee brengen. Het gevaar kan bijvoorbeeld ontstaan dat Mooi Mooier Middelland (en de gemeenschap) dienstdoen als een uitvoeringinstrument van de politieke agenda van de gemeente in plaats van de dominanten structuren te bevragen. Of dat het verwordt tot een goedkope oplossing voor een terugtrekkende welvaartstaat en het vormgeven van een 'compacte overheid'<sup>32</sup>. Overigens is dit dubbelzinnig want onze bevindingen nopen tot de conclusie dat Mooi Mooier Middelland (en daarmee co-creatie) misschien wel minder compact is in termen van tijd, ruimte, energie en inzet.

Hoe dan ook, voor een complementair en evenwichtig stedelijk bestuur is een doorontwikkeling van zowel een lokaal platform als Mooi Mooier Middelland als de responsiviteit van het stedelijk bestuur noodzakelijk. De hamvraag is uiteraard hoe Mooi Mooier Middelland zich gaat en wilt ontwikkelen in de komende jaren. Gaat het zich afsplitsen van de stad als soeverein wijkbestuur? Wil het Middelland omtoveren tot een broedplaats voor duurzame innovatie? Of wil het Middelland transformeren tot een bakfietswijk waar vooral de 'sterke schouders' de norm bepalen? Of wil het zich inzetten voor een Middelland waar gewoon veilig en fijn gewoond moet kunnen worden? Oftewel, diverse scenario's die nopen tot bezinning bij alle betrokkenen en wijkbewoners in het algemeen over welke acties nu prioriteit hebben en hoe Middelland zich verder kan en dient te ontwikkelen. Om tot een doorontwikkeling te komen doen we in het volgende hoofdstuk een aantal aanbevelingen.

---

<sup>32</sup> Zoals we dit ook zien bij de manier waarop de rol van 'de gemeenschap' wordt ingezet binnen duurzaamheidstransities (Frantzeskaki e.a. 2017).

---

## 7. AANBEVELINGEN

Onze evaluatie laat duidelijk zien dat met een initiatief als Mooi Mooier Middelland de ruimte ontstaat voor een grotere betrokkenheid en meer gedragen en innovatieve oplossingen voor concrete problemen in de wijk. Tegelijk is duidelijk dat een dergelijk initiatief aanloopt tegen allerlei problemen en uitdagingen. Deze zitten in het vinden van een balans tussen overleg, afstemming en netwerkopbouw enerzijds en concrete actie, resultaten en impact anderzijds. Maar ook in het vinden van een effectieve omgang met bestaande structuren en instituties.

Om de potentie van een lokaal netwerk als Mooi Mooier Middelland beter te benutten en om een effectievere samenwerking met regulier (stedelijk) beleid te krijgen, is het noodzakelijk zowel Mooi Mooier Middelland als platform door te ontwikkelen als om binnen de institutionele context aanpassingen door te voeren. We moeten hierbij niet de illusie hebben een optimum te kunnen vinden of te kunnen komen tot een oplossing voor alle problemen. Wel heeft Mooi Mooier Middelland de potentie om bij te dragen aan een complementair stadsbestuur.

Oftewel, wanneer co-creatie een wenselijke richting is volgens zowel het stadsbestuur als vanuit de wijk is onze hoofdaanbeveling om Mooi Mooier Middelland door te ontwikkelen. Dit doen wij vanuit de stellingname dat men pas net begonnen is in Middelland om de lokale democratie en het wijkbestuur te herschikken. Om deze doorontwikkeling meer handen en voeten te geven gebruiken we de driedeling uit hoofdstuk 2: hoe kan Mooi Mooier Middelland zich verder verdiepen, verbreden en opschalen om meer transformatief te worden?

### 7.1 Verdiepen: omgaan met verschil en het doel van co-creatie

Zoals we hebben gezien wordt Mooi Mooier Middelland deels lamgelegd en vertraagd door de spanning tussen draagvlak en besluitvorming, de vermenging van rollen en het botsen van verschillende logica's. Hierdoor ontstaat bij betrokkenen een gevoel van stagnatie. Voor Mooi Mooier Middelland om verder te groeien als platform is het belangrijk om dit gevoel van stagnatie en verlamming te doorbreken – zonder de illusie te hebben dat dit helemaal mogelijk is – door te denken in termen van verschil. In andere woorden om meer te differentiëren. Er is namelijk niet één manier van participeren en niet elk type probleem vergt eenzelfde besluitvormingsproces. En niet voor elk besluit is een maximale mate van draagvlak nodig. Net zoals dat niet elk speerpunt een werkgroepstructuur nodig heeft. Ook co-creatie hoeft niet de enige manier van samenwerken te zijn.

#### Denken en handelen in verschil

De grootste uitdaging qua verdieping ligt ons ziens in het productief maken van de complexiteit in de praktijk. Door een differentiatie van participatievormen, problemen en besluitvormingsprocessen kan Mooi Mooier Middelland mogelijk efficiënter en effectiever opereren. Denk bijvoorbeeld aan een helder onderscheid tussen acties gericht op gemeenschapsvorming en acties gericht op concrete beleidsbeïnvloeding. Hierbij is het zaak om te bepalen welk type problemen vragen om welke mate van draagvlak. En ook om te variëren in organisatievormen al naar gelang de functie die Mooi Mooier Middelland op een bepaald thema wil vervullen. Concreet betekent dit ook dat Mooi Mooier Middelland een breder repertoire aan procesvormen ontwikkelt. Naast co-creatie kan men denken aan design-workshops, transitie-experimenten, pilots, sociale ondernemingen, et cetera. Om dit leerproces te borgen zou de gemeente geld en tijd beschikbaar moeten stellen in het zoeken naar (creatieve) instrumenten om bijvoorbeeld besluitvormingsprocessen te versoepelen. Hierbij kan de kennis en expertise die aanwezig is in de wijk het uitgangspunt vormen.

## **Aanscherping visie op het middel co-creatie**

Een tweede aanbeveling om Mooi Mooier Middelland verder te verdiepen is een aanscherping van zowel de strategische visie van de gemeente op co-creatie als van de wijk en haar bewoners op Mooi Mooier Middelland. Voor de gemeente in haar geheel is het noodzakelijk om te reflecteren op co-creatie in het algemeen: wanneer is co-creatie wel/niet geschikt? Voor welke uitdaging is het een oplossing? Hoe kan het beter gefaciliteerd worden? Co-creatie in het algemeen en de ontwikkeling van Mooi Mooier Middelland in het bijzonder vraagt om een veel explicieter positiebepaling vanuit de gemeente, en een breder draagvlak voor de waarden en uitgangspunten van deze manier van samenwerken: waarom en hoe ondersteunen we dergelijke experimenten. Concreet betekent dit dat de gemeente de status van Mooi Mooier Middelland erkent als coöperatieve vorm van wijkontwikkeling en duidelijke institutionele kaders ontwikkelt waarbinnen het mandaat van Mooi Mooier Middelland valt.

Ook voor Mooi Mooier Middelland geldt dat zij een scherpe visie moet ontwikkelen hoe zich na deze collegeperiode te ontwikkelen en wat zij daar van de gemeente voor nodig heeft. Waar gaat zij wel niet over? Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen van een scherpe lange termijn wijkagenda. Gerelateerde vragen zijn: wat zijn de overkoepelende doelen? Hoe ziet de wijk er over 50 jaar uit? Blijft Mooi Mooier Middelland onderdeel van het gemeentebestuur of streeft het naar autonomie?

## **7.2 Verbreden: koppelingen aan andere opgaven en groepen**

Voor een verbreding van Mooi Mooier Middelland identificeren we vier aanbevelingen, te weten een democratische verbreding door het betrekken van bewoners, een verbreding van het type opgaves in de wijk, een verbreding van het aantal ambtenaren en bestuurders dat aangesloten is en een verbreding van geleerde lessen.

### **Democratische verbreding**

Binnen Mooi Mooier Middelland ligt een sterke uitdaging omtrent de democratische verbreding: hoe meer mensen te laten aanhaken binnen de beweging in het algemeen en binnen de besluitvorming in het bijzonder? Dit zal een constant proces van uitvinden, testen en aanscherpen blijven. Vooral om niet te vervallen in een soort bezigheidstherapie voor bovenmatig geïnteresseerde bewoners en ambtenaren. Tegelijkertijd moet niet de illusie gewekt worden dat iedereen altijd en overal betrokken bij moet zijn. Accepteer als Mooi Mooier Middelland een trekkende rol van een kleine kern, maar organiseer hier omheen veel systematischer ad hoc betrokkenheid en interactie. Concreet betekent dit in te blijven zetten op het ondersteunen van betrokkenheid rond concrete problemen. Omdat een randvoorwaarde van Mooi Mooier Middelland is dat een groep bewoners tijd en energie steken in de buurt, kan de gemeente eventueel kennis en training beschikbaar stellen die de rol van kartrekker op zich nemen.

### **Koppeling met andere uitdagingen in de stad vanuit de wijk**

Een verbreding van de beweging in Middelland zit echter ook in een koppeling met andere centrale opgaven in de stad. Een democratisering van Middelland is een, maar er kan ook gedacht worden in de democratisering van opgaven als verduurzaming van de woningvoorraad, luchtverontreiniging, een meer menselijke zorg, etc. Op die manier kan ook meer aansluiting worden gevonden bij het handelen van andere belanghebbenden als woningcorporaties, energiebedrijven, welzijns- en zorginstellingen, etc. Dit kan tevens voorkomen dat co-creatie het doel blijft en het vooral gaat om zoveel mensen te betrekken en te discussiëren. Door dit soort opgaves centraal te stellen is het noodzakelijk om ook voorbij de wijkgrenzen te kijken. Veel problemen spelen namelijk breder en op diverse schaalniveaus. Zoals uit meerdere studies blijkt zijn wijkgrenzen fluide en bovendien is de wijk als schaalniveau beperkt als het gaat om het adresseren van maatschappelijke problematiek (Steenbergen e.a. 2017). De problemen in kwestie moeten op een effectieve wijze aan schaalniveaus worden gekoppeld. Sommige problemen

spelen zich namelijk niet alleen af in Middelland, maar zijn overkoepelend. Op deze manier wordt het ook gemakkelijker om gericht op lokaal niveau in te breken op stedelijk beleid.

### **Aansluitingsvermogen van de gemeente**

Een volgende aanbeveling qua verbreding is een herbezinning van co-creatie/Mooi Mooier Middelland op tactisch niveau. Nu is de ambtenarij op stedelijk niveau en vanuit de clusters onvoldoende aangehaakt. Dit belemmert de efficiëntie en effectiviteit. Daarom lijkt het noodzakelijk om dit breder en beter in te bedden binnen de gemeentelijke organisatie. Verantwoordelijkheden en taken liggen rusten nu te veel op de schouders van de gebiedsmanager en gebiedsnetwerkers. Tevens lijkt het noodzakelijk om (institutioneel) meer ruimte te creëren voor spontane actie vanuit de wijk. Het versterken van lokale democratie en wijkgestuurd werken is een veranderopgave van gemeente als geheel en vraagt ook om inzet van de ambtelijke organisatie. Co-creatie is niet iets dat alleen 'in de wijk gebeurt'. Om de twee werelden parallel te trekken en te voorkomen dat bestuurders Mooi Mooier Middelland gebruiken om verantwoordelijkheden af te wenden, moeten niet alleen zogenaamde 'moraalridders en vrijheidsstrijders' deze waarden en manier van werken omarmen. Dit betekent dat de bewijslast niet alleen bij Mooi Mooier Middelland ligt, maar ook gemeentelijke organisatie zich bezint op de manier waarop zij Mooi Mooier Middelland ondersteunen.

Om de manier van werken en cultuur breder in te bedden, dient de kennis en reflectie op de vaardigheden die voor ambtenaren noodzakelijk zijn, (en aanwezig is) meer structureel en actiever gedeeld te worden. Concreet betekent dit ook dat de gemeente niet alleen geld, maar ook ambtelijke capaciteit alloceert bij Mooi Mooier Middelland. Bijvoorbeeld denkkraft om te komen tot passende organisatievormen. Een andere aanbeveling is om ambtenaren te mandateren om binnen Mooi Mooier Middelland tot beleid te komen dat leidend kan zijn.

### **Leren van andere (democratische) innovaties op wijkniveau**

Een laatste aanbeveling qua verbreding van de beweging is de aansluiting bij andere ontwikkelingen op het gebied van wijkgericht en wijkgestuurd werken en bestuur in Rotterdam (en misschien ook omstreken). In Rotterdam zijn meerdere bewegingen gaande naar wijkgericht werken en krijgen interventies op wijkniveau anders vorm. Door te leren van andere strategieën, besluitvormingsprocessen, communicatie-uitingen en andere interventies kan een breder handelingskader ontstaan.

## **7.3 Opschalen: doorbreken bestaande structuur, cultuur en werkwijzen**

Ten slotte is het zaak te kijken hoe Mooi Mooier Middelland opgeschaald kan worden en zo meer tegenwicht kan bieden tegen dominante manieren van denken, doen en organiseren. We doen hiervoor drie aanbevelingen: inzetten op complementariteit, het parallel focussen en openbreken en het koesteren van radicaliteit.

### **Complementariteit**

We hebben gezien dat Mooi Mooier Middelland breekt met de veelal uniforme handelen van het stedelijke bestuur. Uniform in de zin dat generieke oplossingen worden uitgerold over de stad. Dit zien we bijvoorbeeld bij sociale wijkteams, wijkactieteams, Huizen van de wijk en de gebiedscommissies. Op deze manier draagt Mooi Mooier Middelland bij aan de diversiteit binnen het stedelijk bestuur. En daarmee daagt Mooi Mooier Middelland het stedelijk bestuur ook uit om zich aan te passen en adaptiever te worden voor de maatschappelijke logica vanuit de wijk. Mooi Mooier Middelland moet vanuit dit perspectief tegenwicht blijven bieden aan het stedelijke bestuur wanneer maatregelen niet

stroken met lokale noden en behoeften. Concreet betekent dit dat in samenwerking met de gemeente manieren gevonden moet worden hoe zeggenschap van bewoners en doorzettingskracht van Mooi Mooier Middelland institutioneel verankerd kan worden. Bijvoorbeeld door het instellen van een aantal veto-kaarten, Ook om het voortbestaan van plekken te waarborgen.

### **Focussen en aanscherpen**

Een tweede punt is om het cyclische proces van openbreken en focussen aan te scherpen. In de beginfase is divergentie van doelen, belangen en perspectieven ontstaan, wat van meerwaarde is geweest bijvoorbeeld om Mooi Mooier Middelland te verbreden. Vervolgens is echter weinig aandacht meer geweest voor convergentie waardoor er een gevoel van verwarring en verlamming binnen Mooi Mooier Middelland lijkt te bestaan. Dit betekent niet dat Mooi Mooier Middelland zich ergens op moet vastpinnen, juist ook omdat zo'n uitsluiting van alternatieven botst met de kernwaarden van Mooi Mooier Middelland (bijv. inclusiviteit en diversiteit). Maar wat tot de aanbeveling strekt is de discussie omtrent de doelstellingen en visie van Mooi Mooier Middelland systematisch open te gooien en na loop van tijd weer te sluiten (en dus momenten van divergentie en convergentie in te bouwen). Op deze manier kan het strategisch tekort van Mooi Mooier Middelland worden aangescherpt.

### **Koesteren van radicaliteit**

Binnen deze strategische dimensie is het zaak om de radicale bewoners, ideeën en uitgangspunten te (blijven) koesteren. Een bewustwording op dit transformatieve potentieel van Mooi Mooier Middelland is noodzakelijk omdat het anders mogelijkwerijs een beleidsinstrument wordt van de gemeente. Dit terwijl alle respondenten het eens zijn dat Mooi Mooier Middelland van de bewoners zelf is, dan wel van de gemeente en de bewoners samen. Echter, onvoldoende zelfbewustzijn en kritische reflectie kan leiden tot een uitvoering van het gemeentelijk beleid. Denk hierbij aan het inspelen op bezuinigingen op het vlak van welzijn (het heropenen van wijkcentra door bewoners die zijn gesloten door de gemeente) en het worden van een kansrijke/bakfietswijk. Gevraagd naar of Mooi Mooier Middelland een tegenreactie is op een falend beleid van de gemeente wordt ontkennend gereageerd. Echter niet door iedereen wordt deze notie van verzet gedeeld. Maar waar is het dan wel een reactie op? Waar zet het zich tegen af of komt het voor op? Dit soort strategische vragen zijn cruciaal voor het verdere verloop van het initiatief. Een manier voor deze reflectie is om terug te gaan naar de radicale kern van Mooi Mooier Middelland. Het is begonnen als een protest van bewoners aangaande het gemeentelijk beleid en de inzet en verdeling van middelen. En wat is het nu? Is het nu een ongevaarlijk knuffelproject? Dat netjes in het gareel van de gemeente loopt? Dit is uiteraard overdreven aangezet en te zwart/wit beschreven. Maar er schuilt wel degelijk een zekere ironie in Mooi Mooier Middelland. Het blijven aanwakkeren van collectieve zelfreflectie zou een middel kunnen zijn om deze kritische noot te kraken.

Tot slot is voor een doorontwikkeling van Mooi Mooier Middelland zowel een ontzuivering als een oprechte erkenning nodig van de rol en inzet van bewoners en andere betrokkenen. Co-creatie is geen heilige graal voor gebiedsgericht werken dan wel een eenduidig antwoord om diverse maatschappelijke vraagstukken op wijkniveau op te lossen. Het is een middel om tot meer gedragen besluiten en resultaten te komen. Daarom zou het Mooi Mooier Middelland geen recht doen om het te beoordelen op basis van kwantitatieve output en het wel of niet efficiënt en effectief inzetten van gemeentelijke middelen in de wijk. Een eerlijker graadmeter voor Mooi Mooier Middelland zou zijn om te onderzoeken of het in staat is te laveren tussen diverse belangen, logica's en noden van Middellanders en die van de stad.



---

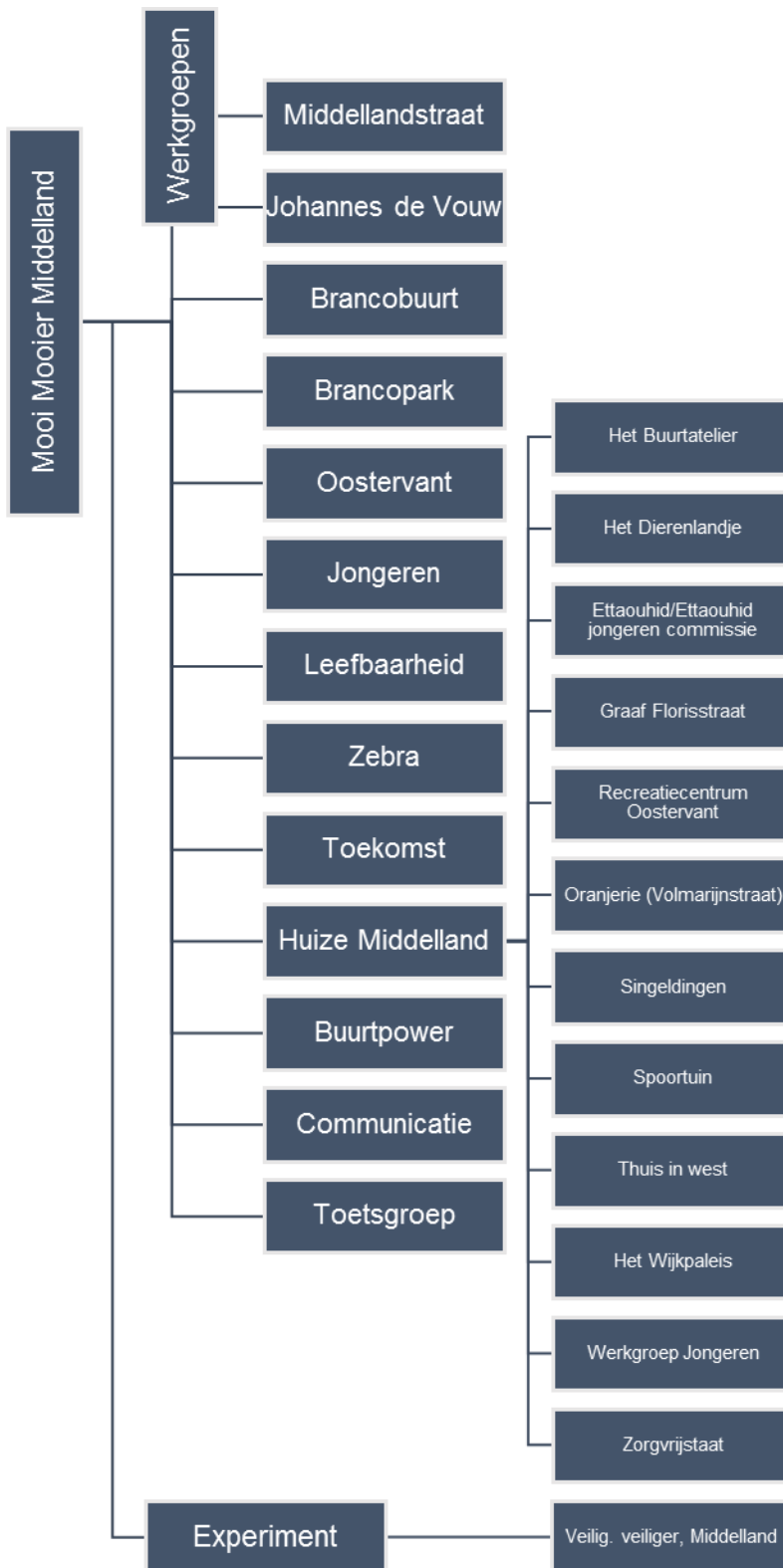
## LITERATUURLIJST

- Bherer, Fernandez-Martinez, Espin & Sanchez (2016). The promise for democratic deepening: the effects of participatory processes in the interaction between civil society and local governments. *Journal of Civil Society*, 12: 344-363.
- Burns, Hambleton & Hogget (1994). *The Politics of decentralization. Revitalizing local democracy*, Londen, 1994.
- Castenmiller (1994). *Onverschillige democratie, Betrokkenheid bij de lokale politiek*. Amsterdam, Het Spinhuis, 1994.
- De Wilde & Duyvendak (2016) *Engineering community spirit: the pre-figurative politics of affective citizenship in Dutch local governance*
- Frantzeskaki, Dumitru, Anguelovski, Avelino, Bach, Best, Binder, Barnes, Carrus, Egermann, Haxeltine, Moore, Mira, Loorbach, Uzzell, Omman, Olsson, Silvestri, Stedman, Wittmayer, Durrant & Rauschmayer (2017). Elucidating the changing roles of civil society in urban sustainability transitions. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 22: 41-50
- Gent (2009). De noodzaak van ontrafeling van ontrafeling van problemen van stedelijk beleid: het 40-wijkenprogramma, in: S. Musterd, W. Ostendor (Ed.) *Problemen in wijken of probleemwijken?* Assen: Van Gorcum.
- Geyl (1946) *Wij en de wijkgedachte*, Contactcommissie voor de wijkgedachte, Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw.
- Grin, Rotmans & Schot (2010). *Transitions to sustainable development: new directions in the study of long term transformative change*. Routledge.
- Koster, M. (2016) *Brokers in participatory urban governance: Assembling formal and informal politics*. *L'Espace Politique* 29.
- Hakvoort (1980). *Territoriale decentralisatie: een onderzoek naar het functioneren van deelgemeenten te Rotterdam*. Van Gorcum.
- Loeber & Joustra (2004). *Transitie en 'systeem': de eenheid van verandering*. Coördinatiepunt DO-IT, Ministerie van VROM.
- Loorbach, Buuren, van Steenberg, van Leeuwen, Rach, Bil, Schipper, Munneke & van der Steen (2016). *Een kwestie van kiezen: naar een complementaire democratie voor alle Rotterdammers*. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Rijshouwer en Uitermark (2016). *De stad van iedereen? Eigenaarschap van Amsterdamse Buurtinitiatieven?* Gemeente Amsterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Rotmans (2003). *Transitiemanagement. Sleutel naar een duurzame samenleving*. Assen: Van Gorcum Uitgeverij.
- Schwartz-Shea & Yanow (2013). *Interpretive research design: Concepts and processes*. Routledge.
- Sour & Desmet (2015). *Spirit in West. Samen pionieren*. Woonstad, Rotterdam.
- Steenbergen, Buchel, Schipper, Loorbach (2017). *Een maat op de wijk. Evaluatie van de pilot Wijkgestuurd werken in Rotterdam*. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Steyaert, Bodd & Linders, *Actief burgerschap. Het betere trek- en duwwerk rondom publieke dienstverlening*, Eindhoven, 2005.
- Tummers, Voorberg & Bekkers (2015). *Ten policy recommendations for co-creation during social innovation*. LIPSE Work Package 2.

Van Ostaaijen (2013) Afrekenen met de deelgemeenten: het functioneren van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen en een vergelijking met dorps- en wijkraden. Bestuurswetenschappen, nummer 5-6, Den Haag: Boom.

Wijkprofiel Rotterdam (2016) <http://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2016/rotterdam/delfshaven/middelland/>

BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN DE WERKGROEPEN



## BIJLAGE 2: RESPONDENTEN EN VRAGENLIJST

We nemen de namen van de respondenten niet op in de rapportage omdat de ervaring heeft geleerd dat het lastig is om in een kleine gemeenschap als Middelland en Rotterdamse bestuur de anonimiteit van uitspraken en citaten te borgen:

Respondentenlijst	
1.	Bewoner
2.	Bewoner
3.	Bewoner
4.	Bewoner
5.	Bewoner
6.	Bewoner/ projectleider
7.	Bewoner/ Huize Middelland
8.	Bewoner/ Republiek Middelland
9.	Professional Woonstad
10.	Ambtenaar (gebied)
11.	Ambtenaar (cluster)

Klankbordgroep	
1.	Bewoner (werkgroep)
2.	Bewoner (projectleider Huize Middelland)
3.	Bewoner (Republiek Middelland)
4.	Bewoner/ondernemer
5.	Gebiedscommissielid
6.	Ambtenaar (gebied)
7.	Ambtenaar (gebied)

Observaties en sessies		
	Bijeenkomst:	Aanwezigen:
1.	Nieuwjaarsborrel	In totaal +- 50 bezoekers waaronder gebiedscommissie, ambtenaren gebied, wijkagenten, bewoners.
2.	Sessie onderzoek Carolien Hoogland	Huize Middelland (3), ambtenaren gebied (4), bewoners (3), onderzoeker (1),
3.	Werkgroepvergadering werkgroep Leefbaarheid	Bewoners (5), projectleider (1), ambtenaar gebied (1), ambtenaar cluster (2), wijkagenten (2), medewerker Woonstad (1).
4.	Toekomsttalkshow toekomst Lokale Democratie door Gerard Drosterij	20 bezoekers waaronder bewoners, studenten, gebiedscommissie en gebiedsambtenaar
5.	Democratic Challenge netwerkbijeenkomst in Den Haag	39 deelnemers uit heel het land waaronder raadsleden, griffiers, initiatiefnemers, experimenten, wetenschappers, partners, medewerkers van BZK en VNG. Uit Rotterdam een raadslid, griffier, ambtenaar en initiatiefnemers. Ook vanuit Mooi Mooier Middelland.
6.	Reflectiesessie in het Wijkpaleis	+ - 20 directbetrokkenen waaronder gebiedscommissieleden, gebiedsambtenaren, bewoners, ondernemers en professionals uit de wijk
7.	Leersessie in Brancopark	+ - 30 bewoners, ambtenaren, burgemeester, buitenstaanders zoals via Democratic Challenge netwerk

Vragenlijst	
Eigen rol, betrokkenheid en motivatie	Rol, functie, werkgroep
	Hoe betrokken geraakt
	Motivatie en reden
Wat is Mooi Mooier Middelland	Omschrijving eigen woorden
	Uitgangspunten/kernwaarden
	Doelen
	Meerwaarde

De wijk Middelland	Omschrijving en ervaring
	Reden van experiment
Reconstructie/ontwikkeling	Fasen
	Belangrijke momenten en gebeurtenissen
Organisatie als geheel	Structuur/organisatie
	Verantwoordelijkheid
	Knelpunten/verbetering
	Diversiteit en draagvlak
Rollen/samenwerking	Relatie bewoners en gemeente
	Rol ambtenaren en bewoners
	Vrijwilligerswerk/vergoeding
	Gelijkwaardigheid /afhankelijkheid
	Kennis
Werkgroep in bijzonder	Aanleiding ontstaan
	Opdracht
	Dynamiek/sfeer
	Rollen
	Prioriteiten
	Besluitvormingsproces
Toekomst	Tot 2018
	Na 2018
	Opbrengsten
	Lessen/leren

De vragenlijst is semigestructureerd afgenomen omdat het doel van het onderzoek exploratief en verdiepend van aard is. Dit betekent dat niet gewerkt wordt met een set aan vaste vragen, maar met een aantal open thema's en onderwerpen die de leidraad vormen voor het interview. De interviewer en respondent volgen de loop van het gesprek en de respondent bepaalt dus mede de richting van het interview. De vragenlijst is bovendien een levend document. Op basis van elk interview is de topiclijst aangevuld, aangepast en/of zijn concrete vragen toegevoegd ter verduidelijking of verificatie van uitspraken uit eerdere interviews.

---

## BIJLAGE 3: SPELREGELS MOOI MOOIER MIDDELLAND

# MOOI, MOOIER MIDDELLAND

---

## SPELREGELS INKOOP MOOI, MOOIER MIDDELLAND

### Uitgangspunten

- inkoopproces moet zo transparant mogelijk zijn
- hou het simpel, gedoe komt er toch
- Middellanders zullen de beste aannemers zijn
- inkoopregels gemeente Rotterdam
- je kunt jezelf niet aansturen/opdracht geven
- werkgroepen hebben de lead in de uitvoering **en monitoring**

### Werkgroepen

- bestaan uit bewoners, ondernemers, ambtenaren
- verantwoordelijk voor: het formuleren doelstellingen, spreken af of het werk uitgevoerd moet worden door de gemeente of door inkoop, kopen in volgens spelregels en checken uitvoering **en resultaten**
- leden van de werkgroep kunnen geen betaald werk doen voor de werkgroep, tenzij er argumenten zijn om dit toch te doen (de toetsgroep wordt hierbij betrokken)
- uitzondering geldt voor de projectleider (betaalde functie) hij/zij is vanzelfsprekend onderdeel van de werkgroep

### Projectleider

- is verantwoordelijk voor de uitvoering en verantwoording van het programma
- doet dit samen met de werkgroep
- is verantwoordelijk voor juiste inkoop volgens inkoopspelregels
- wordt ingehuurd door de gemeente Rotterdam op ADVIES van de werkgroep
- opdrachtgever van gemeente Rotterdam toetst het functioneren van de projectleider
- is er verantwoordelijk voor dat de werkgroep tot besluiten komt

### Toetsgroep

- stelt de inkoopspelregels vast

- toetst of het inkoopproces volgens de regels verloopt
- heeft met name aandacht voor integriteit en transparantie
- toetst op basis van rapportage van projectleider of opdrachtgever over inkoopproces
- kan uitzonderingen op deze inkoopregels maken
- bestaat uit 3 bewoners of ondernemers en 1 ambtenaar
- bewoners en/of ondernemers formuleren profiel voor deelnemende ambtenaren aan de toetsgroep
- bewoners en/of ondernemers van de toetsgroep worden geselecteerd door de gebiedscommissie en zijn maximaal 2 jaar lid van de toetsgroep

### Profiel leden toetsgroep

De toetsgroep is een belangrijk orgaan in het inkoopproces rond Mooi, mooier Middelland. De leden van de toetsgroep toetsen gevraagd (op verzoek van werkgroepen) en ongevraagd het inkoopproces. De toetsgroep komt een aantal keer per jaar bijeen maar is te allen tijde digitaal bereikbaar voor vragen van de werkgroepen. Leden van de toetsgroep zijn bewoners en/of ondernemers uit Middelland (3) en ambtenaren van de gemeente Rotterdam (1 of 2). De leden van de toetsgroep voeren geen betaald werk uit in opdracht van Mooi, mooier Middelland noch zijn zij lid van een werkgroep. De leden van de toetsgroep zijn: eerlijk, onafhankelijk en wijs. Daarnaast hebben zij ervaring met offertetrajecten en inkoop. Lidmaatschap van de toetsgroep is onbezoldigd.

### Inkoopregels

- al het werk dat door de werkgroepen ingekocht wordt, wordt breed gecommuniceerd (zowel de oproep als de keuze van aannemer). Het werk dat onder de 7.000 euro wordt ingekocht wordt ook breed gecommuniceerd in de wijk. Voor werk onder 7.000 euro geldt geen verplichte brede uitvraag. Voor het werk dat tussen de 7.000 en 15.000 euro wordt ingekocht, is een uitvraag verplicht (voor het werk boven 15.000 euro ook, zie inkoopregels gemeente Rotterdam).
- er geldt een maximum tarief van 60 euro per uur excl. BTW
- uitvoering door een groep geniet de voorkeur
- uitzonderingen alleen door de toetsgroep te maken

### Gebiedscommissie (enkele leden)

- selecteert de bewoners voor de toetsgroep
- fungeert als geschillencommissie
- overige leden gebiedscommissie werken mee in de uitvoering

### Ingangsdatum

- De spelregels gaan in per 1 september 2016. Leden van de toetsgroep zijn: Wilco Verhagen, Ferukh Ahmed, Sannetje van Haarst en Rachelle van Oosten (gemeente Rotterdam).

### Werkwijze

- De toetsgroep toetst op basis van rapportages aangeleverd door projectleider of opdrachtgever van de gemeente Rotterdam. In deze rapportage wordt melding gemaakt van de doelstelling, de uitvraag, het budget, het selectieproces (op welke manier is de uitvraag kenbaar gemaakt? Hoe luiden de ondubbelzinnige toetsingscriteria?) en de voorgenomen keuze inclusief inzicht in kostenraming van voorgestelde aanbieder.
- Na goedkeuring door de toetsgroep kan tot inkoop worden overgegaan.
- De toetsgroep komt een keer per maand bijelkaar.
- Ambtelijk lid van de toetsgroep is secretaris van de toetsgroep.

### **Bijlage 1**

Inkoopregels gemeente in een notendop

- Boven een uitgave van € 15.000 moeten er meerdere (3 tot 5) offertes gevraagd worden. Boven € 209.000 dient er een Europese aanbesteding uitgevoerd te worden.
- Als er meerdere offertes aangevraagd worden onder € 15.000, dan dient dit op een objectieve en transparante wijze te gebeuren. Daarnaast dient er ook voldaan te worden aan de inkoop beginselen gelijke behandeling en proportionaliteit.

Transparant wil zeggen dat je bij je offerteaanvraag duidelijk aangeeft wat jij belangrijk vindt en welke beoordelingsmethodiek gebruikt wordt. Daarnaast dienen de afgewezen partijen op de hoogte gesteld te worden met een brief waarin je aangeeft waarom de afgewezen partij een bepaalde score heeft gekregen en wat de kenmerken zijn van de winnende partij. Onder de € 15.000 mag je volstaan met het opvragen van 1 offerte. Dan hoef je dus geen rekening te houden met het eerder genoemde.

### **Bijlage 2**

Voorbeeld van een uitvraag

### **Bijlage 3**

Format rapportage aan toetsgroep

Doelstelling

- Wat is de doelstelling van de werkgroep (in relatie tot de uitvraag)?

Budget

- Wat is het beschikbare budget?

Uitvraag

- Hoe luidt de uitvraag?

Selectieproces

- Op welke manier is de uitvraag kenbaar gemaakt?
- Hoe luiden de ondubbelzinnige selectiecriteria?

Voorgenomen keuze aanbieder

- Kostenraming van de aanbieder
- Indien het een vervolgoopdracht betreft: hoe luiden de resultaten van de aanbieder uit het verleden?







IDENTITEIT STRAAT COMMUNICATIE / BRANCHERING

UITSTRALING PANDEN GEVELS / ROLLUIKEN / RECLAME / LUIFELS

ONDERNEMERS VERSTERKEN INTERIEUR / AANBOD / UITSTRALING

VERDUURZAMING PANDEN VERLICHTING KOELING VERWARMING

NIEUW ONDERNEMERSCHAP INNOVATIE

WINKELIERVERENIGING KLANKBORD BRANCHERING

EIGENARENPLATFORM VERSTERKEN

UITVOERINGORGANISATIE TEAM-RON ALLIANTIE PANDENBRIGADIER

TIJDELIJKE FUNCTIES LEEGST

KUNST OPENBARE RUIMTE  
EVENEMENTEN BRADERIE / M

HERINRICHTING PLEIN ONTMOETING / VERBLIJFSRUIMTE / FLEXSHOP

STRAATPROFIEL AANPASSEN RUSTIGER / PARKLETS / FIETSPARKEREN

VERGROENING PLEINEN / STRAAT / GEVELS

KLEINE INGREPEN FIETSPARKEREN / VERLICHTING / AFVALBAKKEN

VEILIGHEID CAMERA'S/TOEZICHT

HEIM VAN MIDDELLAND  
BESTEMMINGSPLAN HERZIEN STUURMIDDEL BRANCHERING

Lotte Hesper  
 post@lottesesper.nl  
 06-4421 5556  
 Workshop 14-09  
 23 september  
 3 vragen aan  
 Christof van der  
 Heide  
 integraal  
 Christof van der  
 Heide

- 1 GEVELS PUNTEN
- 2 PLEIN
- 3 WINKELS
- 4 STRAAT

