

Evaluatie Coöperatieve Wijkraad, door Bewonersorganisatie Oosterpark

Introductie

In 2017 is de Gemeenteraad vijf experimenten gestart met als doel om bewoners meer invloed te laten uitoefenen op beslissingen in hun omgeving. De Oosterparkwijk kreeg de meest verregaande vorm van dit experiment: De Coöperatieve Wijkraad (CWR).

De CWR is geïnspireerd op de Lambeth Cooperative Council. Lambeth is een deelgemeente van Londen. De deelgemeenten van Londen zijn ongeveer vergelijkbaar met die in Amsterdam. De deelgemeente is verantwoordelijk voor dat deel van het beleid, wat direct met de deelgemeente te maken heeft. In Lambeth werd geconstateerd dat er te veel afstand was tussen gemeenschappen en organisaties uit de wijk en aan de andere kant de Council en de uitvoerende ambtenaren. Van daar dat vanaf 2009 plannen werden gemaakt voor een nieuwe invulling van de bestaande Council. Lambeth had in 2018 ruim 325.000 inwoners en is daarmee groter dan Groningen.

Samenstelling CWR

De Cooperative Council wordt per verkiezing gekozen. De gekozen leden zijn lid van landelijk of grootstedelijke politieke partijen. Hoewel wij geen cijfers hebben over de opkomstpercentages in Lambeth, is het aannemelijk dat gekozen leden over een bepaalde achterban beschikken en contacten met meerdere gemeenschappen of groepen in hun wijk hebben.

Het besturen van een deelgemeente of wijk vraagt de nodige kwaliteiten, vaardigheden en achtergrondkennis van de bestuurders.

De bewonersleden van de CWR zijn ingeloot. De meerderheid daarvan hebben geen politieke achtergrond of enige bestuurlijke ervaring. We hebben helaas moeten constateren dat door het gebrek aan ervaring het erg lang duurde eer de bewonersleden enigszins waren ingewerkt.

Hierdoor werd er vooral ad hoc besloten en was er in onze ogen te weinig consistent beleid. Tegelijkertijd hebben we gezien dat een belangrijk deel van de bewonersleden zich met hart en ziel in gezet hebben.

Tegen ons advies in, werd aan de bewonersleden verteld dat hun functie bij de CWR ongeveer één dagdeel per week zou kosten. Gezien de tijd die een gemiddeld lid van een bewonersorganisatie in de hele stad Groningen aan dit werk besteed, was dit idee verre van reëel. De praktijk heeft ons helaas gelijk gegeven. Om de wijk te leren kennen, actief deel te nemen aan allerlei overleggen was één dagdeel onvoldoende. Het negatieve effect hiervan was dat een deel van de leden niet meer dan één dagdeel per week ter beschikking stelden (en/of dat niet konden) en een ander deel een veelvoud aan uren bezig was.

Ook voor de gemeenteraadsleden van de CWR kwamen voor dit dilemma te staan. Wilden ze dat de CWR goed functioneerde, dan vroeg dat veel meer uren dan eerst gedacht was. Doordat veel

bewonersleden geen ervaring hadden met ambtelijke stukken, vergaderingen, overlegstructuren enz. werden gemeenteraadsleden gedwongen om op zijn minst de rol van mentor op zich te nemen. In andere gevallen werden ze de aanjager of de trekker van een project. Alleen al het aantal in te zetten uren door raadsleden, maakt een CWR in de huidige vorm geen haalbare optie is om uit te voeren.

Onze angst was dat de invloed van de gemeenteraadsleden gekleurd zou kunnen worden door de keuzes van hun partij in de gemeenteraad. Helaas is dit bij minimaal één onderwerp werkelijkheid geworden. Een door bewonersleden gestarte discussie over het ophalen van grof vuil in de Oosterparkwijk, eindigde in een stevig gesprek tussen de raadsleden over deze kwestie. Partijlijnen werden bepalend en de aanwezige bewonersleden waren niet in staat dit gesprek te doorbreken en over dit onderwerp verder te spreken. Tegelijkertijd werd duidelijk dat de stem van de gemeenteraadsleden zwaarder woog dan die van de bewoners. Het onderwerp is daarna niet meer op tafel gekomen.

Er was een ongelijkheid in de mate waarin de bewonersleden en raadsleden zich inzetten voor de CWR. Ondanks dat dit onderwerp meerdere malen op de agenda van de interne CWR-bijeenkomsten aan de orde geweest, is het de CWR niet gelukt om alle leden op ongeveer dezelfde wijze actief te houden. De CWR is een gemeentecommissie en de leden waren door de burgemeester benoemd en alleen hij kon ze ontslaan. Het is onduidelijk waarom de toenmalige burgemeester in één of meerdere gevallen niet heeft ingegrepen.

We hebben tevens geconstateerd dat voor veel leden het de eerste keer was dat ze zich met het wel en wee van de wijk bemoeiden en dat het gemiddelde persoonlijke netwerk binnen de wijk beperkt was. Het gevolg hiervan was dat het de CWR heel veel tijd heeft gekost om inzicht te krijgen in welke groepen, gemeenschappen en organisaties de wijk rijk is, wie hier de sleutelpersonen in zijn en waar deze groepen, gemeenschappen en organisaties voor staan. In het introductieprogramma wat aan de bewonersleden van de CWR is gegeven, is ook vrijwel geen aandacht gegeven aan het bestaan van deze groepen, gemeenschappen en organisaties.

De CWR in verhouding met bestaande organisaties in de wijk

De opdracht aan de CWR door de gemeenteraad was in onze ogen duidelijk: de CWR staat naast de al bestaande organisaties in de wijk.

Echter, doordat de CWR top-down in de wijk is ingebracht, werd het als een instrument van de gemeente beschouwd. Een voorbeeld hiervan is dat gedurende de hele periode van het bestaan van de CWR, geen enkele keer een lid van de CWR is uitgenodigd om één van de oprichtings- bijeenkomsten van het nieuwe buurthuis bij te wonen. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat er bij de evaluatie van de CWR geen enkel bestuurslid van de speeltuinverenigingen of het jongerencentrum aanwezig was.

Hoewel een aantal van de traditionele gemeenschappen zoals kerken en speeltuinverenigingen aan invloed hebben ingeboet, hebben zij nog steeds contacten met een groot aantal wijkbewoners. Ook opbouwwerk van het WIJ-team en Wijkwerken van WerkPro zijn grotendeels buiten de op-

start van de CWR gehouden. Deze professionele organisaties hebben veel banden met wijkbewoners en weten wat er speelt en wat behoeften zijn.

De relatie met de al bestaande Bewonersorganisatie Oosterpark was en is ingewikkeld. Een deel van het werkveld waarmee de CWR zich bezig hield, overlapte de werkzaamheden van de BO. Over hoe deze twee actieve organisaties zich ten opzichte van elkaar moesten verhouden was duidelijk niet uitgewerkt. Wel was uitdrukkelijk in de spelregels opgenomen, dat de CWR geen beslissingen mocht nemen over onderwerpen waar andere organisaties zich al mee bezig hielden.

De BO heeft vanaf het begin van de openbare vergaderingen van de CWR zoveel mogelijk van deze bijeenkomsten bijgewoond, terwijl de CWR pas in het vroege voorjaar van 2019 voorstelde om op reguliere basis overleg te hebben. Dit overleg heeft drie maal plaats gevonden.

Om de CWR te helpen bij de opstart en omdat er uit het wijkpanel een aantal thema's naar voren kwamen heeft de BO toch besloten de CWR uit te nodigen in een aantal al lopende projecten. In een aantal gevallen claimde de CWR echter in diverse media het project als CWR project. Dit leidde tot ergernis bij de BO.

Het zou beter zijn geweest als voordat het experiment gestart was, CWR en BO op een of andere wijze aan elkaar verbonden zouden zijn geweest. Dit was echter door de opgelegde taakinvulling van de CWR door de gemeenteraad niet mogelijk. De CWR mocht zich niet met wijkoverstijgende problemen bezig houden, terwijl de BO zich o.a. met het Oosterhamriktracé bezig houdt. Daarnaast moet een bewonersorganisatie onafhankelijk zijn en kan het geen gemeentelijke commissie worden zoals de CWR formeel wel was. Door de opzet van het CWR-concept en gebrek aan directe verbinding was een gelijkwaardige samenwerking onmogelijk.

Het gebiedsteam van de gemeente had eveneens een kleine rol in de processen en werkzaamheden van de CWR. Pas in de zomer van 2019, toen duidelijk werd dat de CWR weinig van hun plannen had kunnen uitwerken, nam het gebiedsteam een veel grotere rol in het geheel. Aan de ene kant pakte dit goed uit. Plannen van de CWR werden sneller omgezet in daden. Aan de andere kant werd voor de wijk de CWR nog meer een gemeentelijke organisatie.

Betrokkenheid met en door de wijk

Meer inspraak kan niet van bovenaf worden opgelegd als niet eerst uitgebreid gesproken is met de mensen over wie het gaat. Hun vragen, hun gedachten horen leidend te zijn; niet de van te voren bedachte vorm waarin de inspraak of samenwerking gegoten moet worden.

De rol van de al in de wijk actieve bewoners is bepalend voor het succes van een CWR. Zij kennen de wijk, de mensen en de knelpunten. Een CWR-achtige club kan alleen succes hebben als deze op voorhand wordt gedragen door de al actieve wijkbewoners. Concreet betekent dit dat de Gemeente of Gemeenteraad wel initiërend kan zijn maar dat de wensen van de bewoners bepalend zijn.

Om het gemis aan relatie met de wijk op te vangen hebben de initiatiefnemers in hun plannen een wijkpanel opgenomen. De gedachte hierachter was dat als er voldoende wijkbewoners lid zouden zijn van dit panel, hun mening een goede weergave zou zijn van de meningen binnen de wijk. De CWR kreeg als opdracht mee, dat ze bij hun beslissingen de mening van de wijk een grote stem zouden geven.

Door de wetenschap was bepaald dat 400 panelleden een goede afspiegeling van de wijk zouden geven. Opvallend is dat in geen enkele van de vragen die aan het panel werd voorgelegd de 400 deelnemers meededen. Na de eerste, wel goed bezochte bijeenkomst, nam het aantal deelnemers fors af. De noodzakelijke 400 als afspiegeling van de wijk is zeker tegen het einde van de periode van de CWR bij lange na niet bereikt. Daarnaast was het niet duidelijk wanneer het panel wel of niet werd ingeschakeld en vond de BO het onbegrijpelijk dat bij sommige besluiten het panel niet in ingeschakeld.

Een vorm als een wijkpanel kan een positief effect hebben op de werkzaamheden van een CWR en een goed middel zijn om een mening in de wijk te peilen. Maar zo'n panel moet voortdurend actief benaderd worden. Een wijkpanel blijft alleen functioneren als er voldoende tijd en energie in wordt gestoken. Het moet een gemeenschap worden en die ontstaat niet zomaar. Over hoe zo'n gemeenschap gevormd wordt en actief wordt gehouden is zowel in de ontwikkelfase als tijdens de periode van bestaan van de CWR weinig tot geen aandacht geschonken.

Ook de betrokkenheid van bewoners van de wijk bij vergaderingen van de CWR was zeer beperkt. Buiten een aantal individuen die een subsidie-aanvraag kwamen toelichten, was het aantal wijkbewoners wat in twee jaar tijd een vergadering heeft bijgewoond op twee handen te tellen.

Al met al is er weinig of geen sprake van extra betrokkenheid in de wijk door wijkbewoners. Naar ons idee hadden de meesten ook zonder de CWR op één of andere manier hun bijdrage aan de wijk gedaan.

Financiën

Een groot voordeel van de CWR was dat de toegang tot de wijkgeldten eenvoudiger was. Op een simpele manier kon een aanvraag worden ingediend en ondersteuning van opbouwwerk of de BO was niet of nauwelijks meer nodig. Het zou in de toekomst wenselijk zijn als het systeem van aanvragen van financiële ondersteuning voor projecten in de wijk zo simpel zou blijven.

De kosten voor de organisatie van de CWR waren hoog. Niet alleen kregen de deelnemers een maandelijks vergoeding van 125,- euro per maand. Dit is ruim 35.000,- over de hele periode. Ook de ondersteuning van ingekochte diensten, reclames en de uren die gemeenteambtenaren in de CWR hebben gestoken waren zeer hoog. Naar aanleiding van cijfers die wij hebben opgevraagd aan het gebiedsteam, komen wij uit op een bedrag van tussen de 110.000,- en 130.000 euro aan extra kosten over de hele periode van de CWR. Dit zijn dus extra kosten die boven op de uitgaven van de CWR uit de gereserveerde post van het gebiedsteam komen. Het is maar zeer de vraag of een CWR met minder ondersteuning vanuit de Gemeente zou kunnen functioneren.

De BO heeft zich meerdere keren af gevraagd of het niet beter was geweest om deze gelden en daarmee komende middelen in bestaande structuren te investeren.

Conclusie

De BO heeft respect voor hoe een deel van de bewoners en gemeenteraadsleden hun best hebben gedaan om van de CWR een succes te maken. Ze hebben veel tijd, liefde en aandacht in dit experiment gestoken. Daarnaast kunnen we niet anders als de rol van Frank Brander, die namens het gebiedsteam als ondersteunend lid van de CWR was toegevoegd, positief benadrukken. Het is enkel en alleen aan de inzet van deze mensen dat de CWR dingen voor elkaar heeft gekregen en een positieve invloed op de wijk heeft gehad.

Deze inzet heeft echter er helaas niet toegeleid dat de CWR een succes is geworden.

De beoogde doeleinden, zoals gesteld in de spelregels van de gemeenteraad, zijn in onze ogen nagenoeg niet behaald. Dit is ook uit het onderzoek van BI&OIS gebleken.

We hadden graag gezien dat betrokkenheid van wijkbewoners bij de CWR, groter was. Maar ook dat de acties van de CWR meer betrokkenheid binnen de wijk zou veroorzaken. Daarnaast zou een florerende wijkpanel, die regelmatig bevraagd en beantwoord kan worden, een grote aanwinst zijn geweest. En het wijkpanel heeft niet die legitimiteit in besluitvorming opgeleverd, die er van werd verwacht.

We hopen dat de gemeenteraad na het afsluiten van de vijf experimenten verder zal gaan met het onderzoeken en experimenteren van vernieuwingen in de democratie. En dat er dan vooral met burgers en burgerorganisaties wordt samen gewerkt. Daarom volgen er na deze conclusie een serie aanbevelingen voor de periode na de CWR en de verbreding van de democratie in het algemeen.

Aanbevelingen Bewonersorganisatie Oosterpark voor de periode na de CWR

- 1) De wijze waarop subsidie aan wijkgerelateerde projecten wordt gegeven binnen een wijk moet transparant en voor iedereen toegankelijk zijn. Voorwaarden om subsidie voor bewonersinitiatieven te krijgen moeten duidelijk zijn. Genomen beslissingen moeten inzichtelijk zijn, gepubliceerd in de wijkkrant en gemotiveerd door de subsidiegever.
- 2) Wijken die dat willen krijgen twee tot drie gemeenteraadsleden toegewezen, waarmee drie of vier maal per jaar overleg is over de gang van zaken binnen de wijk. Deze bijeenkomsten zijn openbaar, agendapunten kunnen vooraf worden aangegeven. Van de bijeenkomsten wordt een verslag gemaakt, die wordt gedeeld met de wijk en de gemeenteraad.
- 3) Het is de gekozen gemeenteraad die de beslissingen in een stad moet nemen. Het is hun taak om die beslissingen in begrijpelijke taal, open en eerlijk met de bewoners van de stad te communiceren. Het gaat dan dus niet om een marketingpraatje over hoe goed de gemeente het doet, maar om aan te geven welke afwegingen gemaakt zijn en waarom uiteindelijk voor deze beslissing gekozen is.
- 4) Bij bovenstaande verantwoordelijkheid hoort ook dat de gemeenteraadsleden zich blijven informeren over wat erin de wijken speelt (zie aanbeveling 2). Het is de taak van de Bewonersorganisatie om de gemeenteraadsleden in deze bijeenkomsten te informeren over wat er in hun wijk speelt. Maar een Bewonersorganisatie moet ook input krijgen. Naast de aanbeveling dat de bijeenkomsten met de gemeenteraadsleden openbaar is, is het wenselijk dat een bewonersorganisatie een platform heeft waarmee het de mening van bewoners uit de wijk kan peilen. De vorm hiervan staat niet vast, dat is afhankelijk van de wijk en de bewonersorganisatie. Maar hier kan aan een wijkpanel gedacht worden.
- 5) Veel van de vrijwilligersorganisaties in de wijk hebben meer menskracht nodig. De gemeente start een actie om meer bewoners actief te betrekken bij de organisaties die dat wensen. Op zich zou dit werk door de vrijwilligersorganisaties zelf gedaan moeten worden. Maar de meesten zijn zo onderbezet dat daar geen energie meer voor is.
- 6) De beloning voor vrijwilligerswerk moet opnieuw worden ingevoerd. Dit hoeft geen grote beloning te zijn. Een kaartje voor een concert in de Oosterpoort, een bon voor een maaltijd in het HOP, een cadeaubon bij de Praxis of het warenhuis van Groningen is al genoeg. Het gaat om het gebaar, niet om de hoogte van het bedrag.
- 7) Een sterke wijk is opgebouwd rond gemeenschappen. Deze gemeenschappen (de sociale basis) zijn traditiegetrouw opgebouwd rond een kerk, sportvereniging, speeltuingebouw, (deel van een) straat. Tijden veranderen en de traditionele gemeenschappen verwateren. In een wijk met veel sociale huurwoningen is het van belang dat er voldoende van deze gemeenschappen aanwezig zijn. Communitybuilding in wijken die dat nodig hebben, wordt zeer aanbevolen.

Advies Bewonersorganisatie Oosterpark verbreding democratie

Met de vijf democratie experimenten in de stad, heeft de Gemeenteraad laten zien open te staan voor nieuwe democratische ontwikkelingen. De BO vindt dit een goede zaak en heeft daarom een aantal adviezen voor de Gemeenteraad, wanneer ze verder na wil denken over deze materie.

- 1) Meer inspraak kan niet van bovenaf worden opgelegd als niet eerst uitgebreid gesproken is met de mensen over wie het gaat. Hun vragen, hun gedachten horen leidend te zijn. Niet de van te voren bedachte vorm waarin de inspraak of samenwerking gegoten moet worden.
De rol van de al in de wijk actieve bewoners is bepalend voor het succes van een democratisch project. Zij kennen de wijk, de mensen en de knelpunten.
Een CWR-achtige Bewonersgroep kan alleen succes hebben als deze op voorhand wordt gedragen door de al actieve wijkbewoners. Concreet betekent dit dat de Gemeente of Gemeenteraad wel initiërend kan zijn maar dat de wensen van de bewoners bepalend zijn.
- 2) Het is van belang dat er door de Gemeente of Gemeenteraad van te voren duidelijk wordt gemaakt wat het kader is waar binnen beslissingen door bewonersgroepen genomen kunnen worden en wat de rol van de inspraak in het proces is.
- 3) Als de Gemeente een Bewonersgroep de ruimte biedt om te beslissen over bepaalde geldstromen binnen een wijk, dan moet die informatie wel beschikbaar en toegankelijk zijn. De CWR had in hun opdracht deze ruimte gekregen, maar de Gemeente had zelf deze informatie nog niet beschikbaar. En kon daardoor dus ook niet gedeeld worden. In zijn algemeenheid is de aanbeveling dat als de Gemeente een Bewonersgroep een kader aangeeft, de informatie die nodig is om binnen dit kader te werken, wel beschikbaar moet zijn en gedeeld wordt.
Kaders die worden gegeven moeten aantoonbaar kloppen en werkzaam zijn.
- 4) Zodra Bewonersgroepen de ruimte krijgt om binnen de budgetten in een wijk te schuiven zal de openheid en toegankelijkheid van actieve professionele organisaties in de wijk minder worden. Aangezien openheid kan leiden tot minder geld of juist meer geld naar die organisaties.
Geld is macht en leidt automatisch tot een ongelijke relatie en minder openheid.
- 5) Beslissingen die genomen worden en vraagstukken die behandeld worden moeten duidelijk en vaak worden gecommuniceerd binnen de wijk.
- 6) Een vorm als een wijkpanel kan een positief effect hebben op de werkzaamheden van een Bewonersgroep en een goed middel zijn om een mening in de wijk te peilen. Maar zo'n groep moet voortdurend actief benaderd worden.
Een wijkpanel blijft alleen functioneren als er voldoende tijd en energie in wordt gestoken. Het moet een gemeenschap worden en die ontstaat niet zomaar.
- 7) Maak gebruik van de kennis van de opbouwwerkers van de wijk. Zeker als er minder ervaren actieve bewoners plaats nemen in een Bewonersgroep, is er veel begeleiding nodig zowel op het gebied van de functie, hoe de gemeente functioneert maar ook hoe van de diverse mensen een eenheid/groep kan worden geformeerd.
- 8) Als een Bewonersgroep onderdeel van het gemeentelijk apparaat wordt kan het nooit een bewonersorganisatie vervangen. Het zal te vaak gebeuren dat belangen van bewoners en

gemeente haaks op elkaar staan. Uiteindelijk moeten georganiseerde bewoners altijd de mogelijkheid hebben om hun gelijk bij de rechter te halen. Dit kan niet als het een commissie van de gemeenteraad is.

- 9) Besturen is een vak die bepaalde vaardigheden en kwaliteiten verlangt. Beslissingen nemen over een wijk en een wijkbudget is een vorm van besturen. Met een loting is het reëel dat lang niet alle ingelote leden die vaardigheden hebben die noodzakelijk zijn. Het is absoluut van belang dat zoveel mogelijk bewoners van een wijk de ruimte krijgen om hun mening te geven. Dit wil echter niet zeggen dat al die bewoners zelf ook de oplossingen voor hun vragen of kritiek moeten vinden.
- 10) Maar boven dit alles hangt de vraag in hoeverre bewoners werkelijk de behoefte hebben om zelf beslissingen te nemen over wat er in hun wijk gebeurt. Het is onze ervaring dat de meeste mensen alleen actief worden als hun directe woonomgeving wordt aangetast. Zodra de situatie is aangepast of veranderd, verdwijnt ook de behoefte om zich actief met de omgeving bezig te houden. Uit onderzoek van SCP blijkt keer op keer dat bewoners hun directe leefomgeving zeer op prijs stellen. De onvrede die bij een grote groep Nederlanders leeft, heeft vooral te maken met macro-economische omstandigheden en de angst om hun huidige status quo te verliezen. Daarbij komt dat veel mensen uitstekend in staat zijn om een beslissing waar ze zelf geen voordeel van hebben, te accepteren mits helder en duidelijk wordt aangegeven wat de keuzemogelijkheden waren, welke argumenten hebben meegespeeld en waarom uiteindelijk voor deze beslissing is gekozen. Dit is een wezenlijk andere benadering van de bevolking van onze stad dan waar nu sprake van is. Een open communicatie tussen bewoners en gemeenteraad is van levensbelang waarin het serieus in gesprek gaan met de bevolking een eerste vereiste is. Dit neemt echter niet weg dat als aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan een gemeenteraad moet doen waarvoor het gekozen is: besturen.