

Right to Challenge

Procesevaluatie 2016-2017

Onderzoek **en** Business Intelligence





Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

© 2017 Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

Projectnummer: 5097

Auteur(s): Dick Butte & Titia Maasland

2016-2017

Postadres:
Postbus 21323
3001 AH Rotterdam

Telefoon: (010) 267 15 00
E-mail: onderzoek@rotterdam.nl
Website: www.rotterdam.nl/onderzoek



Right to Challenge

Procesevaluatie 2016-2017



Inhoud

Inhoud	4
1 Inleiding.....	6
1.1 Achtergrond	6
1.2 Lancering RtC in Rotterdam en projectstructuur	6
1.3 De challenges van mei 2015 tot september 2017	6
1.4 Drie proefchallenges in relatie tot de gemeentelijke challenges	7
1.5 De procesevaluatie	7
1.6 Onderzoeksopzet en methoden van onderzoek.....	8
1.7 Methoden van onderzoek	8
1.8 Samenwerking met Erasmus Universiteit.....	9
2 Beschrijving Challenges	10
2.1 Proefchallenge Afrikaandermarkt	10
2.2 Proefchallenge Ravottuh	11
2.3 Proefchallenge Buurtscoot	11
2.4 Samenwerking IJsselmondse Speeltuinen (SIJS).....	12
2.5 Parkeerbeleid bedrijventerrein Hordijk	12
2.6 Herinrichting Schepenstraat	13
2.7 Onderhoud Botanische tuin Afrikaanderwijk	13
2.8 Schoonmaak markt Afrikaanderplein.....	14
3 Proces van implementatie: ervaringen van betrokken ambtenaren en initiatiefnemers	15
3.1 Organisatie en procesverloop proefchallenges	15
3.1.1 Brainstormfase	15
3.1.2 Beoordelingscommissie	15
3.1.3 Lancering proefchallenges en doorlooptijd	16
3.1.4 De uitvoeringsfase.....	16
3.2 Organisatie en procesverloop gemeentelijke challenges	16
3.2.1 Leren vanuit een praktijk	16
3.2.2 Zoeken naar de rol van een contactfunctionaris als intermediair.....	17
3.2.3 Onduidelijkheden en verschillende verwachtingen	17
3.2.3 Interne organisatiestructuur krijgt meer vorm met kader en platform	18
4 Hantering uitgangspunten Right to Challenge in de praktijk	19



4.1	Scope van challenges	19
4.1.1	Deels overnemen van bestaande taken bij gemeentelijke challenges	19
4.1.2	De proefchallenges richten zich op nieuwe taken	20
4.2	Draagvlak	20
4.2.1	Draagvlak levert geen discussies op bij gemeentelijke challenges	20
4.2.2	Bij proefchallenges geen eis van draagvlakmeting	20
4.3	Effectiviteit en meerwaarde	21
4.3.1	Verwachte effectiviteit versus maatschappelijke meerwaarde stedelijk challenges	21
4.3.2	Verwachte effectiviteit versus maatschappelijke meerwaarde proefchallenges	22
4.4	Kostenneutraliteit	23
4.4.1	De hoogte van de uitvoeringskosten	23
4.4.2	Gemeentelijke kosten weinig transparant	24
4.4.3	Nieuwe taken en verdienmodel bij proefchallenges	25
4.5	Wettelijke randvoorwaarden	25
4.5.1	Lange onduidelijke discussies i.v.m. het willen overnemen van wettelijke taken van de gemeente	25
4.6	Randvoorwaarden Initiatiefnemers	26
4.6.1	Wie zijn de Initiatiefnemers?	26
4.7	Randvoorwaarden Gemeente	27
4.7.1	Een langzaam proces naar meer samenwerking	27
4.7.2	Communicatie en samenwerking tussen initiatiefnemers en gemeente	28
4.7.3	Communicatie en samenwerking tussen gemeente en initiatiefnemers proefchallenges	28
4.7.4	Loslaten valt niet mee voor de gemeente	29
4.7.5	Capaciteitsproblemen	30
5	Conclusies en aanbevelingen	31
5.1	Conclusies	31
5.2	Verbeterpunten voor optimalisering van het instrument	33



1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Net als in Amsterdam, Arnhem, Eindhoven, Utrecht en andere Nederlandse gemeenten is in Rotterdam in 2014 een motie aangenomen met betrekking tot Right to Challenge en opgenomen in het coalitieakkoord 2014-2018: 'Volle kracht vooruit'. De basis van Right to Challenge Rotterdam ligt in het collegeprogramma 2014-2018.

Right to Challenge (RtC) is een concept overgekomen uit Engeland. Binnen Right to Challenge krijgt een buurt of wijk het recht om lokale voorzieningen en taken van de gemeente over te nemen, wanneer zij denken het zelf anders en beter te kunnen organiseren. De kern van de ambitie is dat de gemeente met deze vorm van democratische vernieuwing de betrokkenheid en zeggenschap van Rotterdammers in de directe leefomgeving wil stimuleren en ondersteunen.

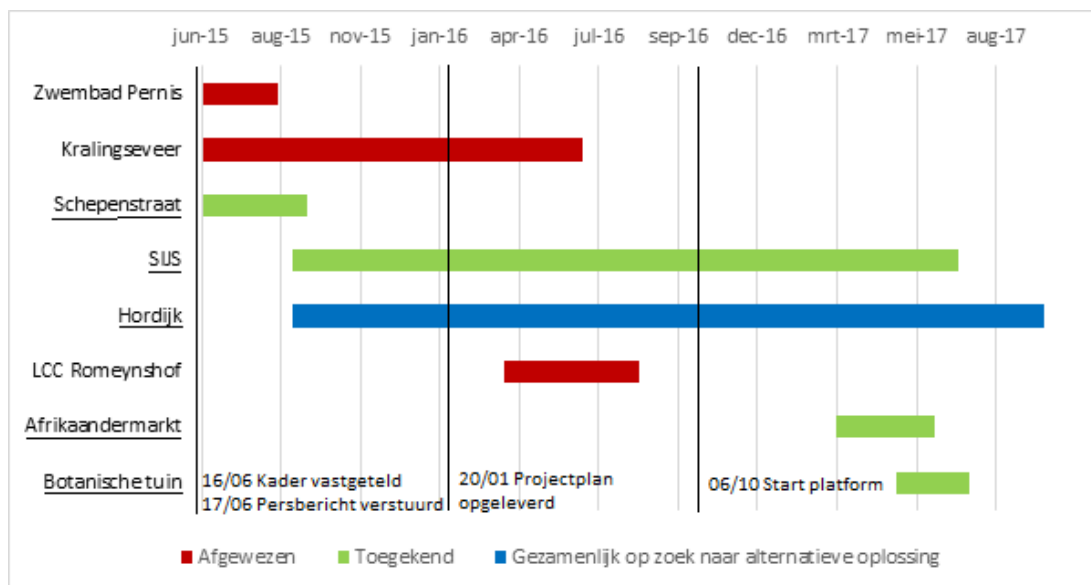
1.2 Lancering RtC in Rotterdam en projectstructuur

Vanaf juli 2014 is een projectleider RtC aangesteld en twee maanden later is een werkgroep RtC opgericht. Na een proces van overleg met diverse partijen waaronder Rotterdamse sociale ondernemers, ambtenaren, Rotterdamse burgers en ook collega's in andere steden, heeft de aangestelde projectleider samen met de werkgroep RtC een Rotterdams kader geformuleerd voor het uitvoeren van RtC. Hierin staan een aantal essentiële uitgangspunten genoemd. Op 16 juni 2015 is het kader RtC vastgesteld door het college. Direct de volgende dag is door de gemeente een persbericht en een tweet verstuurd, waarbij gewezen werd op een speciale postbus voor Rotterdammers om een challenge aan te melden.

De opdracht aan de projectorganisatie was om RtC vanuit de praktijk te ontwikkelen. Dat betekende volgens de projectleider veel experimenteren, om daarna te evalueren en de aanpak aan te passen. Een interne structuur moest nog worden opgezet.

1.3 De challenges van mei 2015 tot september 2017

Snel na het persbericht en de tweet, werd het eerste initiatief aangemeld. Vanaf dat moment tot september 2017 waren er 18 initiatieven voor een challenge. Vier werden tot nu toe toegekend waarvan er één intussen is uitgevoerd, twee momenteel worden uitgevoerd en één nog in behandeling is. De resterende initiatieven hebben uiteindelijk om verschillende redenen niet geleid tot het indienen van een challenge.



Figuur 1: Verloop ingediende challenges van indienen tot afwijzing/toekenning

1.4 Drie proefchallenges in relatie tot de gemeentelijke challenges

Begin 2015 ging de vernieuwde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht. Hierin werd de organisatie van burgerparticipatie als mogelijkheid om bewoners te betrekken opgenomen. Vooruitlopend op het gemeentelijke traject voor Right to Challenge zijn daarom onder verantwoordelijkheid van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg drie aan de Wmo gekoppelde proefchallenges gestart. Met behulp van de proefchallengers werd onder begeleiding van De Makers van Rotterdam¹ verkend hoe aan RtC vorm kon worden gegeven. Ondanks dat de insteek en organisatie van deze proefchallenges anders was dan de gemeentelijke challenges, wordt in de evaluatie ook naar deze initiatieven gekeken, omdat de bevindingen van belang zijn voor de verdere doorontwikkeling van het instrument RtC.

1.5 De procesevaluatie

De periode 2015 en 2016 werd bepaald als experimenteerperiode om RtC op te zetten. Met de Gemeenteraad is afgesproken dat deze periode zou worden afgesloten met een evaluatie. De gemeente wil met de opgedane ervaringen het opgestelde kader bijstellen. De gemeentelijke projectleider Right to Challenge en de projectleider van de proefchallenges hebben de

¹ De Makers van Rotterdam is een onafhankelijke netwerkorganisatie zonder winstoogmerk. Voor en door sociaal ondernemers. Centraal staat het ontlokken van inspirerende discussies, praktijkgericht onderzoek en maatschappelijke innovatie gericht op het versterken van de kracht van Rotterdam en Rotterdammers.



gemeentelijk onderzoeksafdeling OBI (Onderzoek & Business Intelligence) gevraagd om deze procesevaluatie uit te voeren.

1.6 Onderzoekopzet en methoden van onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een kwalitatieve evaluatie van acht challenges. In overleg met de projectleider is besloten de studie te beperken tot vijf challenges die onder het stedelijk kader zijn ingediend en de drie proefchallenges vanuit Wmo. Wat betreft de stedelijke challenges richtten we ons op de drie eerst ingediende en twee later ingediende initiatieven.

Belangrijkste doel van de evaluatie is om transparant te maken waar en op welke wijze bijgestuurd kan worden om het instrument Right to Challenge procesmatig voor Rotterdam te verbeteren.

Voor de evaluatie hebben we twee kernvragen gehanteerd:

- In welke mate is het uitgedachte Rotterdamse concept van 'Right to Challenge' in de praktijk haalbaar, hanteerbaar en/of wenselijk?
- Hoe beoordelen betrokken ambtenaren en initiatiefnemers het proces van implementatie van het instrument Right to Challenge en welke verbeterpunten dragen zij aan?

Daarnaast hebben we diverse deelvragen meegenomen in het onderzoek, zoals:

- Wat zijn de mogelijke succesfactoren?
- Wat zijn de knelpunten?
- Zijn de voorwaarden waaronder een challenge volgens het concept zou moeten slagen gerealiseerd?
- In welke mate is de wijze waarop de challenges worden geïmplementeerd in lijn met verwachtingen en ambities van betrokkenen?
- In hoeverre worden de gekozen uitgangspunten als passend/werkbaar ervaren door de verschillende betrokken partijen?
- In welke mate worden gaandeweg het jaar ervaringen met voorgaande challenges meegenomen in de opzet van de nieuwe challenges?

1.7 Methoden van onderzoek

- De belangrijkste onderzoeksmethode is het afnemen van semigestructureerde interviews onder diverse betrokkenen. In het totaal hebben we 15 ambtenaren gesproken en 15 initiatiefnemers. Bij de meeste challenges hebben we twee interviewrondes gehouden met een tussenperiode van ongeveer een jaar. Alleen bij de laatste twee ingediende challenges



voerden we één ronde uit. Alle interviews namen we op en werden woordelijk uitgewerkt en vervolgens geanalyseerd bij behulp van de analyse software Atlas-ti.

- Voor iedere casus bestudeerden we de geschreven communicatie die plaatsvond tussen initiatiefnemers en de gemeente.

1.8 Samenwerking met Erasmus Universiteit

Het onderzoek voerden we stap voor stap uit in nauwe samenwerking met de Erasmus Universiteit, waarbij we een inhoudelijke verdeling van taken hadden. Dit voorliggende onderzoeksrapport beschrijft de procesmatige aspecten van de Rotterdamse challenges en baseert zich op de directe ervaringen van betrokkenen.

De afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit levert een rapportage waarin zij gebruik maakt van de resultaten van OBI, aangevuld met informatie over vergelijkbare initiatieven in andere Nederlandse steden. Bovendien voerden zij literatuurstudie uit, hielden zij een enquête onder Rotterdamse ambtenaren en namen nog een aantal interviews af met Rotterdamse bestuurders. Dit alles levert een meer generiek beeld op van het instrument RtC.



2 Beschrijving Challenges

In dit hoofdstuk geven we acht korte beschrijvingen van de challenges die we voor de procesevaluatie hebben gevolgd. Eerst beschrijven we de drie proefchallenges van de Afrikaandermarkt, Ravottuh en de Buurtscoot. Daarna volgende de vijf challenges die onder het stedelijke kader vallen, namelijk: Samenwerkende IJsselmonds Speeltuinen, bedrijventerrein Hordijk, herinrichting Schepenstraat, Botanische tuin Afrikaanderwijk en de schoonmaak van de Afrikaandermarkt.

2.1 Proefchallenge Afrikaandermarkt

In 2013 is de Afrikaanderwijk Coöperatie opgericht door de stichting Freehouse. De Afrikaander Wijkcoöperatie is gericht op het van binnenuit versterken van de wijk economie. De coöperatie brengt bestaande werkruimtes, ondernemers, producenten, sociale organisaties en de markt samen. Ze stimuleren duurzame lokale productie, kennisuitwisseling, culturele ontwikkeling en ondernemerschap op basis van een gedeelde verantwoordelijkheid en participatie. Ze willen de Afrikaanderwijk een sterker en kapitaalkrachtiger gebied te maken met betrokken bewoners en ondernemers.

Een van de ideeën is het schoonmaken van de Afrikaandermarkt. Het afval van de markt brengt veel overlast voor de buurtbewoners met zich mee. De Afrikaanderwijk Coöperatie denkt dat het opruimen van de markt efficiënter kan. Door gedurende de dag de markt op te ruimen, in plaats van enkel na afloop, kan veel overlast bespaart blijven. Door afval direct te scheiden verwachten ze zo'n grote besparing dat de schoonmakers overdag ingehuurd kunnen worden. Bovendien denkt de Afrikaanderwijk Coöperatie dat wanneer de marktbezoekers zien dat er schoongemaakt wordt, dit bijdraagt aan de bewustwording van de marktbezoeker. Het opruimen van de markt wil de coöperatie 'inbesteden' aan werkeloze buurtbewoners. Hieraan willen ze een opleidingsprogramma koppelen, zodat de buurtbewoners zich verder kunnen ontwikkelen. Ook wil de coöperatie restmaterialen hergebruiken door ondernemingen in de wijk nieuwe producten te laten ontwikkelen van het restafval en het overgebleven voedsel naar de voedselbank te brengen.

De coöperatie is door de Makers van Rotterdam benaderd om deel te nemen aan het proeftraject vanuit Wmo. Op het moment dat de Afrikaanderwijk Coöperatie benaderd werd door de Makers van Rotterdam was de wijkcoöperatie al in gesprek met Stadsontwikkeling en Stadsbeheer over het opruimen van de markt. Deze gesprekken waren toen nog heel prematuur. Pas gaandeweg het proeftraject heeft de wijkcoöperatie besloten het plan van de Afrikaandermarkt in te dienen als challenge.



2.2 Proefchallenge Ravottuh

Stichting BuurtLAB is in 2007 opgericht door twee sociale ondernemers. De oprichters waren werkzaam in het veld en vonden dat de organisaties waarvoor zij werkten te ver afstonden van de doelgroep zelf. Vanuit die gedachte is Stichting BuurtLAB opgericht. BuurtLAB ontwikkelt concepten om de leefbaarheid in buurten te verbeteren en richt zich hierbij op kinderen die onvoldoende maatschappelijk kunnen participeren. De concepten van BuurtLAB worden bottom up bedacht: met de buurtbewoners zelf.

Zo is ook het idee voor Ravottuh ontstaan: vanuit de behoefte van de buurtbewoners uit Schiebroek. BuurtLAB wil met dit project avontuurlijke, groene speelterreinen ontwikkelen voor kinderen en hun ouders. Hieraan koppelen ze een programma rondom ontmoeting, participatie, activiteiten, zorg, onderhoud en beheer. Dit komt ten goede aan de gezondheid en natuureducatie van de kinderen, maar ook aan de sociale infrastructuur in de wijk.

Stichting BuurtLAB is door de Makers van Rotterdam benaderd om deel te nemen aan het proeftraject vanuit Wmo. In 2013 heeft stichting BuurtLAB samen met Stichting Abela en Stichting de Speeldernis het plan voor Ravottuh ontwikkeld in het kader van het *Jaar van het Stadsinitiatief*. Toen stichting BuurtLAB benaderd werd door de Makers van Rotterdam bestond het Ravottuh project dus al.

2.3 Proefchallenge Buurtscoot

Stichting Wilskracht Werkt is in een maatschappelijk initiatief, dat samen met bewoners ondersteuning in de buurt organiseert. De organisatie is 2007 opgericht door Wil Roode, omdat zij zag dat bepaalde groepen vanuit reguliere regelingen en initiatieven onvoldoende ondersteuning ontvingen. Wilskracht Werkt heeft een challenge ingediend voor het beheren van het aanbod van de scootmobielen. De 'Buurtscoot' is een concept waarbij mensen niet hun eigen individuele scootmobiel krijgen, maar waarbij mensen de scootmobielen gaan delen. Dit biedt een oplossing voor mensen die geen bergruimte hebben voor de scootmobiel, slechts tijdelijk eentje nodig hebben of net niet in aanmerking komen voor een eigen scootmobiel. Ook biedt de Buurtscoot begeleiding bij het gebruiken van de scootmobiel. Zowel vrijwilligers als uitkeringsgerechtigden worden hiervoor ingezet.



Wilskracht Werkt is benaderd door de Makers van Rotterdam om deel te nemen aan het proeftraject vanuit Wmo. Toen Wilskracht Werkt benaderd werd door de Makers van Rotterdam waren zij al twee jaar bezig met de Buurtscoot.

2.4 Samenwerking IJsselmondse Speeltuinen (SIJS)

SIJS is de overkoepelende organisatie van acht samenwerkende speeltuinen in IJsselmonde. Via SIJS wordt het toezicht voor de speeltuinen geregeld en wordt een impuls gegeven aan de vernieuwing en versterking van de speeltuinen.

Het idee om de verantwoordelijkheid voor een aantal speeltuinen te nemen door middel van het indienen van een challenge is in het voorjaar van 2015 ontstaan. De aanleiding voor het indienen van de challenge is de ontevredenheid over de afstemming tussen partijen die verantwoordelijk zijn voor het dagelijks onderhoud en partijen die gaan over het groot onderhoud. Bovendien voelen de speeltuinen zich onvoldoende betrokken bij beslissingen die worden gemaakt. Om deze redenen wil SIJS de (eind-)verantwoordelijkheid voor al het onderhoud van de speeltuinen op zich nemen. Het gaat hierbij om dagelijks, planmatig en ad-hoc onderhoud en vervanging van toestellen. Door alle onderhoudstaken bij SIJS en de speeltuinen te leggen, zou het dagelijks en groot onderhoud beter op elkaar aan moeten sluiten.

Al eerder had een van de initiatiefnemers het idee een bijdrage te kunnen leveren aan het onderhoud van de speeltuinen, maar de gemeente stond hier toen niet voor open. Toen Right to Challenge in beeld kwam, dienden de initiatiefnemers daarom een challenge in.

2.5 Parkeerbeleid bedrijventerrein Hordijk

Bedrijventerrein Hordijk bestaat uit Hordijk West, Hordijk Oost en de Hekendorpstraat. Er zijn ongeveer 110 bedrijven op het terrein. Er is een parkeerprobleem ontstaan na de komst van het Maasstadziekenhuis en de herinrichting van het bedrijventerrein vanaf 2011. Bezoekers en medewerkers van het ziekenhuis en de Medimall maken gebruik van de parkeerplaatsen op het bedrijventerrein. Daarnaast wordt er door veel vrachtwagens, die niet direct iets van doen hebben met het bedrijventerrein, in avonden en weekenden gebruik gemaakt van de parkeerplaatsen op het terrein. Ook is de belijning en bebording op het bedrijventerrein niet op orde.

Met de challenge wil de ondernemersvereniging de verantwoordelijkheid nemen over het onderhoud en beheer van de openbare ruimte op het Bedrijventerrein Hordijk. De initiatiefnemers hopen dat er door het indienen van de challenge eindelijk stappen worden



ondernomen: “De voorstellen die nu op tafel liggen, lagen er een aantal jaar geleden ook al. Maar er gebeurde niets. Door de challenge moeten ze in ieder geval iets doen.”

2.6 Herinrichting Schepenstraat

De Schepenstraat is gelegen in de wijk Blijdorp. Aan de lange, groene straat (600 meter) zijn ongeveer 300 adressen gesitueerd. Door inklinking van de bodem is de opstap naar entredeuren van de woningen 20 tot 40 cm geworden en op sommige plekken zijn er problemen met de huisaansluitingen en het hoofdriool. Daarom is er een herinrichtingsplan voor de straat ontworpen door de gemeente. De gemeente heeft vervolgens een bewonersavond belegd om het herinrichtingsplan met de bewoners te bespreken.

Bij deze inspraakavond is er een enorme toeloop van bewoners en er is veel protest, vooral omdat alle 140 bomen gekapt moeten worden en vervangen door nieuwe bomen. Besloten wordt dat een groepje bewoners in nauw contact met de gemeente verder gaat overleggen, niet alleen over de bomen, maar ook over de dreigende saaiheid van de straat en slimmere maatregelen rond de verkeersveiligheid. Er zijn actieve bewoners met de benodigde expertises (twee architecten, twee stedenbouwkundigen en een ingenieur watermanagement), die met kennis van zaken weerwoord kunnen geven op het voorgeschotelde plan van de gemeente en kunnen nadenken over alternatieven. Ze hebben zich met nog andere bewoners gegroepeerd in de kernTEAM Schepenstraat.

De bewoners wilden hun kennis, ervaring en professionele achtergrond actief inzetten om gezamenlijk te komen tot een kwalitatief inrichtingsplan voor de Schepenstraat, dat voorziet in een technische, functionele en esthetische opwaardering. Nog voordat het instrument RtC gelanceerd werd in Rotterdam, kwamen ze met dat idee. Uiteindelijk is hun door de gemeente het instrument aangeboden.

2.7 Onderhoud Botanische tuin Afrikaanderwijk

De botanische tuin aan het Afrikaanderplein is opgericht in 1923. De tuin werd gebruikt als praktijkruimte voor de biologielessen aan de HBS, en later de scholengemeenschap Van Oldenbarnevelt. Vervolgens is de tuin in verval geraakt. Midden jaren 1980 is de tuin volledig gerenoveerd en teruggebracht naar het oorspronkelijke ontwerp. De tuin is een Rijksmonument. De tuin wordt onderhouden door vrijwilligers.

De financiering liep heel lang via de deelgemeente. Sinds het verdwijnen van de deelgemeente kwam ook de financiering in de knel. De versleuteling binnen de gemeente was een probleem, omdat het niet duidelijk was binnen welke dienst het viel. Een paar jaar werd



met eenmalige vergoedingen de tuin draaiend gehouden. Met RtC wordt getracht de bestaande situatie te continueren. De challenge is dus niet het overnemen van een bestaande taak, maar meer het kunnen continueren van een bestaande situatie waarin vrijwilligers de tuin onderhouden.

2.8 Schoonmaak markt Afrikaanderplein

Deze challenge is het vervolg op een eerder gestarte proefchallenge. (zie.2.1)

.



3 Proces van implementatie: ervaringen van betrokken ambtenaren en initiatiefnemers

In dit hoofdstuk volgt eerst een korte beschrijving van de organisatie en het procesverloop van de proefchallenges vanuit Wmo. De situatie van de drie proefchallenges was heel anders dan bij het stedelijke RtC. Dat proces, waarbij het uitgangspunt was om met uitgenodigde sociale ondernemers in gezamenlijkheid te experimenteren met het instrument, wordt uitvoerig beschreven in het rapport: 'Zo kén het ook'.²

Het stedelijke RtC werd in Rotterdam gelanceerd terwijl nog nauwelijks een interne organisatiestructuur bestond. Het uitgangspunt was om aan de slag te gaan, te experimenteren en gaandeweg te ontdekken hoe het instrument het beste tot zijn recht komt.

3.1 Organisatie en procesverloop proefchallenges

3.1.1 Brainstormfase

Om de toepassing en werking van RtC als nieuw instrument te onderzoeken, heeft het Cluster MO aan De Makers van Rotterdam gevraagd om een oefenomgeving te creëren. Hierin kon met potentiële challengers samen op onderzoek gegaan worden naar inhoudelijke en organisatorische condities waaronder RtC kan werken. De organisatie 'Makers van Rotterdam' heeft de drie sociale ondernemingen zelf benaderd met de vraag hieraan mee te werken. De ondernemers werd van tevoren niet beloofd dat het traject in een challenge zou eindigen. De initiatiefnemers namen deel aan het traject omdat zij de verwachting hadden veel te kunnen leren van het traject.

Het ontbreken van belangen aan beide kanten zorgde voor een open en prettige samenwerking. Gaandeweg het proces werd het steeds concreter en serieuzer. Hierdoor ontstond vanuit de initiatiefnemers de verwachting dat de challenge ook realiteit kon worden. Toen het oefentraject ten einde kwam ontstond hier onduidelijkheid over. Uiteindelijk hebben de initiatiefnemers een termijn gekregen om hun definitieve plan in te dienen bij de gemeente.

3.1.2 Beoordelingscommissie

De plannen werden ingediend en beoordeeld door een commissie, bestaande uit enkele gebiedsdirecteuren, directeur Welzijn, Zorg en Jeugdhulp Gemeente Rotterdam, directeur van het Expertisecentrum Maatschappelijke innovatie (EMI) bij Hogeschool Rotterdam en een

² Sterk, E. e.a. (2015) 'Zo ken het ook', De makers van Rotterdam, rapport [20151013_Zo_ken_het_ook](#)



sociaal ondernemer. De initiatiefnemers betreuren dat ze zelf niet het gesprek aan konden gaan met de commissie en waren redelijk verbaasd over de uitkomst van de beoordeling. Ze moesten toch veel aanpassen. Uiteindelijk ging er een paar maanden overheen voordat de plannen definitief goedgekeurd werden. Een ambtenaar vertelt verbaasd te zijn over hoe makkelijk de initiatiefnemers dachten over de eisen aan de kwaliteit van de plannen. Er zijn nou eenmaal bepaalde regels omtrent publieke middelen. Om in zee te gaan met een initiatief moet het plan wel aan bepaalde eisen voldoen.

3.1.3 Lancering proefchallenges en doorlooptijd

Tussen het inleveren van de eerste plannen en de uiteindelijke start van de uitvoering ervan zat veel tijd. De gemeente geeft aan dat ze zich onvoldoende heeft gerealiseerd welk effect de lange doorlooptijd had voor de initiatiefnemers. In de verwachting dat hun initiatief tijdig (goed)gekeurd zou worden hebben de initiatiefnemers elders geen financiële ondersteuning aangevraagd.

De stagnatie is deels te wijden aan de verschillen in verwachtingen tussen de initiatiefnemers en de gemeente zoals in de paragraaf hierboven besproken. Deels ook door organisatorische problemen. Het bleek lastig om de beoordelingscommissie te formeren en er was ook een wisseling van betrokken ambtenaren.

3.1.4 De uitvoeringsfase

De initiatieven bevinden zich nu in de uitvoeringsfase welke loopt tot Eind 2017. De initiatiefnemers zoeken dan opnieuw naar financiële ondersteuning.

Elk project heeft vanuit de gemeente een ambassadeur toegewezen gekregen, wiens taak het is mee te denken en de ondernemers in contact te brengen met partijen die een rol kunnen spelen bij een eventuele continuering.

3.2 Organisatie en procesverloop gemeentelijke challenges

3.2.1 Leren vanuit een praktijk

Zoals aangegeven is RtC als stedelijk instrument gelanceerd zonder dat er een uitgewerkte interne organisatiestructuur was, met de gedachte dat het instrument in de praktijk vorm moest gaan krijgen. Dit trok een zware wissel op de ambtenaren, initiatiefnemers maar ook voor de projectleider.



3.2.2 Zoeken naar de rol van een contactfunctionaris als intermediair

Direct bij de lancering van RtC werd er voor gekozen om voor initiatiefnemers van een challenge een vast contactpersoon vanuit de gemeente aan te stellen, zodat zij niet steeds weer opnieuw hun verhaal hoefden te doen. De gedachte ging hierbij uit naar een gebiedsnetwerker of een gebiedsmanager, afhankelijk van de schaalgrootte (buurt of wijk). Echter niet iedere gebiedsmanager acteert op eenzelfde wijze.

Zo ging het een keer om een gebiedsmanager, die zelf door de initiatiefnemer werd benaderd. Deze gebiedsmanager voelde zich overonderd omdat er nog maar weinig over de rol en verantwoordelijkheden was gecommuniceerd. Gaandeweg ervaarde hij een situatie dat binnen de ambtenarij bovenliggende en onderliggende machten en posities bestaan en dat ambtenaren uit de gebieden de onderliggende partij vormen en uiteindelijk weinig te zeggen hebben. Formele zeggenschap is er niet, uitsluitend overtuigingskracht. Het bleek voor hem een lastige positie om de gemeentelijke ambtenaren te bewegen tot (snelle) actie, tot grote frustratie van de initiatiefnemers.

Bij een andere challenge nam de gebiedsmanager wel een belangrijke intermediaire positie in als contactpersoon door de relevante gemeentelijke diensten succesvol te enthousiasmeren voor deze challenge.

3.2.3 Onduidelijkheden en verschillende verwachtingen

Op het moment dat de eerste challenges werden aangemeld (SIJS en Hordijk) bestond er een politieke beslissing maar bleek het ambtelijk apparaat er nog niet op toegerust om het proces tussen de gemeente en de initiatiefnemer goed te stroomlijnen.

De initiatiefnemer die zowel van SIJS en Hordijk indiende, wijst op de website van toen, die suggereert dat bij het indienen van een challenge de gemeente direct samen met de initiatiefnemers kijkt hoe het plan zo snel mogelijk kan worden uitgevoerd, openheid van zaken geeft wat betreft de kosten en duidelijkheid geeft over het wel of niet honoreren van de challenge. Hij constateerde echter dat spelregels niet duidelijk waren, de criteria vaag en dat de communicatie met de gemeente veel trager verliep dan aangekondigd. Pas maanden na het indienen van de challenge kon een gesprek worden aangegaan. Nu ruim twee jaar later (september 2017) is de challenge SIJS sinds een paar maanden in onderdelen gehonoreerd, maar is nog niet gestart (zie bijlage 2). Bovendien moeten er nog een aantal financiële hobbels worden weggewerkt.



Het proces bij het indienen van de challenge Hordijk is vergelijkbaar, zij het dat deze challenge uiteindelijk niet als zodanig kon worden uitgevoerd om juridische en beleidsmatige redenen.³ Een klacht van de initiatiefnemer van SIJS en Hordijk is dat het instrument ambtelijk nauwelijks werd gedragen en er geen doorzettingsmacht lag binnen de organisatie van RtC om challenges door te kunnen zetten.

Diverse betrokken ambtenaren wijzen erop dat het klopt dat spelregels nog niet duidelijk waren en dat ze zich overvallen voelden om het proces van een challenge aan te gaan. Er speelde op de achtergrond volgens hen ook een aantal andere zaken een rol die het proces vertraagden. De problemen van Hordijk waren bijvoorbeeld al jaren bekend bij de gemeente en zijn vele pogingen ondernomen om tot een oplossing te komen. Sommige ambtenaren voelden het als het misbruiken van het instrument RtC om dezelfde voorstellen weer op tafel te leggen, die eerder werden verworpen.

Het proces bij de challenge van de Schepenstraat is niet vergelijkbaar omdat het initiatief van de bewoners startte zonder dat er nog sprake was van RtC. Het instrument RtC is pas later aangeboden. Initiatiefnemers wisten lange tijd amper welke rol het instrument RtC speelde in het proces.

3.2.3 Interne organisatiestructuur krijgt meer vorm met kader en platform

Gaandeweg de experimenteerfase van RtC kreeg de interne organisatiestructuur meer vorm. Er kwam een toetsingsinstrument en in oktober 2016 werd een platform opgericht waarin directeuren of afdelingshoofden van verschillende gemeentelijke diensten zitting namen. Zij waren gemandateerd om direct te adviseren aan de vakinhoudelijke wethouders over het wel of niet honoreren van challenges. De komst van het platform heeft het werk vergemakkelijkt. De besluitvorming verloopt sneller en er is meer duidelijkheid over hoe een traject verloopt. Bovendien is er meer pr activiteit om initiatiefnemers en ook ambtenaren te wijzen op de mogelijkheid van een challenge.

³ Door de aandacht die het parkeerprobleem via de challenge kreeg is de gemeente wel met de ondernemersvereniging rond de tafel gaan zitten om te proberen tot oplossingen te komen. Op een paar kleine aanpassingen na op het bedrijventerrein, is het parkeerprobleem echter nog niet opgelost. Er liggen nu een aantal opties op tafel. De planning is dat voor 21 maart 2018 één van de opties wordt gekozen.



4 Hantering uitgangspunten Right to Challenge in de praktijk

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen van de initiatiefnemers en betrokkenen ambtenaren met de in het kader RtC geformuleerde uitgangspunten.⁴ De vraag die werd voorgelegd is in welke mate de uitgangspunten in de praktijk wel of niet gehanteerd werden en wat de waardering is. Dat geldt ook voor de proefchallenges ook al zijn deze zonder het kader gestart.

4.1 Scope van challenges.

“Bij de Rotterdamse RtC gaat het om huidige, lokale voorzieningen. Of gemeentelijke taken. Cruciaal is dat het gaat om taken die de overheid op dit moment uitvoert. Het gaat dus niet om nieuwe taken of voorzieningen, of om taken waarvan de gemeente, onder andere vanwege bezuinigingen, heeft besloten deze niet meer uit te voeren. Alle taken en lokale voorzieningen komen in aanmerking, uitgezonderd degene die exclusief zijn voorbehouden aan de overheid, zoals strafvervolgning of het werk van de hulpdiensten.”

4.1.1 Deels overnemen van bestaande taken bij gemeentelijke challenges

In grote lijnen gaat het bij het indienen van de eerste drie gemeentelijke challenges inderdaad om lokale voorzieningen of taken die eerst door de gemeente werden of zouden worden uitgevoerd: het door bewoners zelf maken van een inrichtingsplan voor hun straat, het in eigen beheer gaan onderhouden van speeltuinen en het zelf zorgdragen voor het parkeerbeleid op een bedrijventerrein. Bij de uiteindelijke planvorming is in gesprek met de gemeente echter vanwege diverse beleidsmatige en praktische complicaties meer en meer sprake van het in gezamenlijkheid uitvoeren van taken. Hierdoor werd er ook door diverse betrokkenen geopperd om niet te praten over ‘Right to Challenge’, maar over ‘Right to Cooperate’.

Bij de twee latere challenges is er minder sprake van het overnemen van bestaande taken. Bij de challenge Botanische tuin gaat het om het continueren van een taak die reeds lang werd uitgevoerd door vrijwilligers. Deze taak kwam in de verdrukking vanwege het wegvallen van gemeentelijke financiering.

Bij de challenge Afrikaandermarkt is sprake van het gezamenlijk met de gemeente schoonhouden van het Afrikaanderplein tijdens marktdagen. De challenge voegt nieuwe elementen toe, zoals de markt vaker schoonmaken en het duurzaam hergebruiken van afval.

⁴ Right to Challenge; op zijn Rotterdams, 2015, interne notie Gemeente Rotterdam



4.1.2 De proefchallenges richten zich op nieuwe taken

Geen van de proefchallenges daagt huidige lokale taken uit. Alle challenges dragen op een nieuwe wijze bij aan de doelstellingen van de Wmo.

4.2 Draagvlak

“Het project (de challenge of het initiatief) wordt gedragen door de buurt of wijk. Het creëren en onderhouden van draagvlak is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemers. Het project (de challenge of het initiatief) schaadt geen andere bewoners.”

4.2.1 Draagvlak levert geen discussies op bij gemeentelijke challenges

Bij de stedelijke challenges geven alle betrokkenen aan dat het draagvlak van essentieel belang is voor het uitvoeren van een challenge. Elke challenge wordt besproken met de gebiedsorganisatie die een inschatting maakt van het draagvlak. Alleen bij de herinrichting van de Schepenstraat is met subsidie van de gebiedscommissie een digitale meningspeiling gehouden onder alle bewoners. Een overgrote meerderheid van de respondenten (98%) gaf aan achter de challenge te staan.

Bij de challenge voor het overnemen van het onderhoud van de IJsselmondse speeltuinen was uitsluitend sprake van een peiling bij de verschillende besturen van de speeltuinen. Bij het overnemen van het parkeerbeleid ging het om de ondernemers die deel uitmaakten van de bedrijvenvering. Ongeveer 70% van de ondernemers op het bedrijventerrein laten zich door de vereniging vertegenwoordigen.

4.2.2 Bij proefchallenges geen eis van draagvlakmeting

De proefchallenges stelden vooraf geen eisen aan een draagvlakmeting. Er is geen zicht op de bekendheid van de projecten in de wijken. Wel is het zo dat Buurtscoot een onderzoek uitvoert om te achterhalen waarom de aanloop lager is dan verwacht.

4.3 Effectiviteit en meerwaarde

“Het initiatief moet in de uitvoering (minstens) net zo effectief zijn als de gemeentelijke uitvoering en moet daarnaast een maatschappelijke meerwaarde hebben voor de wijk of buurt.”



4.3.1 Verwachtte effectiviteit versus maatschappelijke meerwaarde stedelijk challenges

Op de vraag of de uitvoering van een challenge net zo effectief is als een gemeentelijke uitvoering, antwoorden ambtenaren en initiatiefnemers soms verschillend.

Zo ziet een betrokken ambtenaar dat bij de herinrichting van de Schepenstraat wel het één en ander bereikt is door de bewoners met bijvoorbeeld het behouden van een deel van de bomen, maar twijfels blijven bestaan over de duurzaamheid van bepaalde oplossingen. Zo is het door nu bomen in verdiepte plantvakken te plaatsen volgens deze ambtenaar maar de vraag hoe die er over pakweg 10 jaar uitzien. Verschillende ambtenaren vragen zich achteraf ook wel af of het wel zo effectief is om bewoners tot op detailniveau zo'n plan te laten maken. Het levert iedere keer weer heel veel discussie op. Veel kan volgens hen ook bereikt worden met een intensief participatie of co-creatie traject.

Betrokken ambtenaren zijn het er over eens dat een belangrijke waarde van de challenge de bereikte sociale verbondenheid in de straat is. De activering en participatie van de bewoners heeft geleid tot een grotere sociale cohesie met onder andere een boodschappendienst, onderlinge kinderopvang en toekomstig groenbeheer. Het is als bijeffect succesvol en dat is volgens deze ambtenaar wel wat waard.

De initiatiefnemers zien het anders. Zij vinden dat ze met hun inzet weldegelijk een veel beter plan hebben gemaakt dan het oorspronkelijke gemeentelijke plan. Het gaat daarbij niet alleen om het behoud van meer bomen, maar ook met het plaatsen van een grote variëteit aan bomen in plaats van de vier standaard bomen die er anders zouden komen. Ook komen er mooiere groenstroken, fietsen kunnen beter worden geplaatst en er worden door de bewoners zelf onderhouden gezellige plekjes ingericht. Kortom, de straat wordt door hun inbreng in hun ogen kwalitatief veel beter ingericht, doordat er veel meer ruimte kwam voor op bewoners toegesneden maatwerk. Volgens hen is dit het resultaat door steeds maar weer in discussie te (kunnen) gaan met de verschillende betrokken ambtenaren om standaard patronen voor hen te doorbreken.

Bij SIJS zijn verschillende betrokken ambtenaren sceptisch. Deels heeft dat te maken met ervaringen met deze initiatiefnemer in het verleden. Maar het heeft ook te maken met de continuïteit. 'Stel dat de initiatiefnemer wegvalt, wat dan?' Er is minder garantie dat die uitvoering van taken goed gebeurt dan wanneer dat door de gemeente wordt uitgevoerd. Ook bij deze challenge verwachten ambtenaren meer van een mogelijke maatschappelijke meerwaarde dan van de effectiviteit in de uitvoering. Een ambtenaar wijst op de brede inzet van mensen die ver verwijderd zijn van de arbeidsmarkt. Een ander ziet dat de challenge een experiment is voor mensen in de samenleving om meer verantwoordelijkheid te nemen. Er kan



volgens hem een olievlekwerking vanuit gaan, die op langere termijn straks de gemeente wat kan opleveren.

Bij de challenge Afrikaandermarkt is geen sprake van het overnemen van een gemeentelijke taak, maar van een aanvulling. Het na de marktdag opruimen en schoonmaken blijft een taak van Stadsbeheer en volgens een betrokken ambtenaar zijn ze daar ook heel erg goed in. Maar door het regelmatig tijdens de marktdag opruimen van de markt door vrijwilligers, is er voor de buurt minder overlast van zwerfvuil. Daar zijn ambtenaren en initiatiefnemers het over eens.

Bij de Botanische tuin is al lange tijd sprake van het onderhouden van de tuin door vrijwilligers. Er is bij ambtenaren geen twijfel over de effectiviteit. Het gaat om voldoende financiële ondersteuning om hun werk te kunnen continueren.

4.3.2 Verwachte effectiviteit versus maatschappelijke meerwaarde proefchallenges

Vanuit Wmo gaat het om nieuwe taken die bijdragen aan de doelstellingen van Wmo. Het is daardoor lastig vast te stellen of de challenges effectiever zijn. Alle initiatiefnemers hebben vooraf in hun plan moeten opnemen welke sociale meerwaarde het project heeft. Gedurende de uitvoering van de proefchallenge wordt de initiatiefnemers gevraagd om deze sociale impact te meten. Het aantonen van deze impact blijft een uitdaging voor de initiatiefnemers. De gemeente biedt hiervoor een tool, maar de invulling moeten ze zelf bepalen. Het grootste knelpunt zit in de kosten en tijd die het ontwikkelen van een dergelijke meting met zich meebrengt. De initiatiefnemers vinden dat de eisen niet in verhouding staan tot de grootte van het project.

De projectleider vindt het logisch dat er om verantwoording wordt gevraagd omdat het om gemeenschapsgeld gaat. Ook vindt deze ambtenaar dat de initiatiefnemers op strategisch niveau meer vooruit moeten denken. Niet alleen kunnen de resultaten meer inzicht geven en kan op deze manier de aanpak verbeterd worden, ook kan de uitkomst helpen om bij toekomstige partners aan te tonen waarom ze hun aanpak moeten ondersteunen.



4.4 Kostenneutraliteit

“De uitvoering bedraagt niet meer dan de huidige kosten. In de challenge wordt aangegeven hoeveel geld nodig is om de gemeentelijke taak over te nemen. Als het gevraagde bedrag hoger is dan het gemeentelijk budget, geven de initiatiefnemers aan waar de overige kosten uit gedekt worden. Dit kan ook een besparing zijn op een ander budget van de gemeente. Eventuele onderbesteding - geld dat wel is begroot maar niet wordt uitgegeven - komt ten goede aan de wijk. Hiervoor zoeken de initiatiefnemers in overleg met de wijk en gemeente een bestemming.”

4.4.1 De hoogte van de uitvoeringskosten

De challenge Schepenstraat is uitgevoerd en met deze challenge kunnen we kijken naar de kosten van de challenge in relatie tot kosten in het geval gemeente de taak zelf zou hebben uitgevoerd. Volgens betrokken ambtenaren zijn de kosten voor het uitvoeringsplan door de challenge (veel) hoger uitgevallen. Hoeveel precies kunnen zij niet aangeven omdat volgens hun zeggen een ander plan niet was doorgerekend. De Kernroep heeft 71 000 euro betaald gekregen voor de opdracht. Echter de meerprijs zit volgens de ambtenaren vooral in de extra uren van hen. De oorspronkelijke architect van het plan bijvoorbeeld, die tijdens het gehele traject betrokken bleef, geeft aan dat hij in zijn nieuwe rol twee keer zoveel tijd kwijt was dan wanneer hij het plan zelf had gemaakt.

Een herinrichting van een straat heeft implicaties voor diverse andere zaken zoals de riolering, de aanleg van kabels en ook voor het beheer op langere termijn. Bovendien zijn er meerdere extra onderzoeken ingezet om te trachten de bomen te kunnen behouden en is soms gekozen voor wat duurdere herinrichtingsmaterialen dan gebruikelijk. Overigens is niet bij voorbaat een budget vastgelegd, wat wel een uitgangspunt is voor stedelijke challenges. Volgens de projectleider RtC kwam dat door de bijzondere situatie dat het plan er al lag voordat er sprake was van een challenge.

De initiatiefnemers relativeren de hogere kosten door te stellen dat de kwaliteit ook veel beter is geworden. Bovendien wijzen ze erop dat de gemeente te weinig kan en wil loslaten, waardoor meer ambtelijke uren besteed zijn dan nodig was.

Bij de SIJS challenge die intussen in onderdelen is goedgekeurd en vanaf 1 januari 2018 kan starten, is nog steeds niet duidelijk wat de precieze kosten van de challenge zijn in relatie tot de gemeentelijke kosten. De complicatie zit vooral in het wel of niet of het in welke mate in rekening brengen van coördinatie kosten. In de door de gemeente in eerste instantie beschikbare budget zit niet de door de gemeente zelf uitgevoerde en in verschillende fte's versleutelde coördinatiekosten.

Een probleem van efficiëntie heeft te maken heeft met het schaalvoordeel van de gemeente, waarmee inkoop, uitvoering en coördinatie kostenefficiënter te organiseren valt.



Wat de besparing is door te werken met het grote aantal vrijwilligers is nog niet in te schatten. De meeste werkzaamheden worden nu al door hen uitgevoerd. Het gaat hierbij overigens om vrijwilligers die voor ongeveer 75% afkomstig zijn uit gemeentelijke trajecten voor mensen die ver van de arbeidsmarkt staan en in ruil voor hun uitkering een 'tegenprestatie' moeten leveren. Voor de vier speeltuinen worden 150 mensen uit deze trajecten ingezet.

Bij de challenge van de Afrikaanderplein is nog niet duidelijk wat de challenge oplevert voor de gemeente. De initiatiefnemer heeft een kosten-baten berekening laten maken waarin een positief beeld blijkt door het gescheiden aanbieden van het afval en het hergebruik van diverse afvalproducten. In de praktijk moet blijken of dat inderdaad zo is. Er ligt een afspraak om dat over een jaar te evalueren.

4.4.2 Gemeentelijke kosten weinig transparant

Wat alle initiatiefnemers opmerken is dat de gemeente maar moeilijk de kosten transparant wil of kan maken van een taak of voorziening. Bij het opstellen van het stedelijk kader RtC werd er nog van uitgegaan dat de gemeente kosten direct transparant maakt zodat het voor initiatiefnemers duidelijk is of zij met dat budget de gemeente kunnen challengen. Dit bleek te optimistisch.

Ambtenaren wijzen erop dat challenges vaak diverse clusters bestrijken en dat bij de taken die gechallenged worden er sprake is van kosten die versleuteld zitten in diverse fte's, bij verschillende clusters.

Soms is het zo, zoals bij het schoonmaken van de Afrikaandermarkt, dat de gemeente niet precies weet hoeveel een taak kost, omdat dit niet zo specifiek gemeten wordt. Bij de challenge van SIJS is al enige maanden oponthoud in de precieze berekening omdat niet snel duidelijk kan worden gemaakt wat de budgetten zijn vanaf 1 januari 2018 bij de verschillende diensten voor de meerjaren onderhoudsplannen.

Soms is er sprake van kosten die gemaakt worden voor derde (commerciële) partijen waarbij sprake is van gemeentelijke aanbestedingen. Deze kosten worden niet zomaar blootgegeven. Dit was lange tijd een belemmering bij de challenge voor het maken van het plan van de herinrichting van de Schepenstraat.

Sommige ambtenaren voelden zich overvallen met de komst van Right to Challenge en waren nog niet ingesteld om kosten transparant te maken. Initiatiefnemers wijzen vooral op een onwil van ambtenaren om informatie met hun te delen en zich er voor in te zetten om een helder financieel plaatje te schetsen, terwijl zij dat wel doen. Voor de initiatiefnemers is het een bron van irritatie.



Er zijn wel signalen dat bij de laatste ingediende challenges de gemeente steeds makkelijker een algemeen kostenplaatje kan maken voor bepaalde taken. Voor het verzorgen van groenstroken is met bijvoorbeeld een bepaalde kostprijs per vierkante meter een rekenmodel ontwikkeld waarmee een challenge kan rekenen.

4.4.3 Nieuwe taken en verdienmodel bij proefchallenges

Aangezien er niet een taak één-op-één wordt overgenomen is het niet duidelijk of de uitvoering meer bedraagt dan de huidige kosten. De challenges eindigen eind 2017. Dan moet duidelijk zijn of de door de initiatiefnemers gestelde doelstellingen behaald zijn en of zij binnen hun begroting zijn gebleven. Belangrijk daarbij is de verantwoording van wat het project oplevert aan maatschappelijke innovatie.

De initiatiefnemers hebben het gevoel dat van hun totale transparantie wordt gevraagd, terwijl andersom de gemeente dit volgens hen niet kan geven. Zo dragen zij aan dat Stadsbeheer geen harde cijfers aan de Afrikaanderwijk Coöperatie kan geven wat betreft het exacte aantal kubieke afval wat nu afgeboekt wordt. Ook Stichting BuurtLAB kon van de gemeente vooraf geen duidelijke cijfers ontvangen wat betreft het budget. Volgens de initiatiefnemers maakt dat voor hen lastig om duidelijke berekeningen en passende begrotingen te maken.

De projectleider vanuit de gemeente geeft aan dat het geen onredelijke eis is om een duidelijke begroting te verlangen als het om een substantiële financiële ondersteuning gaat.

4.5 Wettelijke randvoorwaarden

“Het initiatief voldoet aan de wettelijke eisen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en beheer.”

4.5.1 Lange onduidelijke discussies i.v.m. het willen overnemen van wettelijke taken van de gemeente

Bij twee gemeentelijke challenges is veel en lang discussie geweest omtrent taken die in conflict kwamen met gemeentelijke eisen op het gebied van veiligheid en handhaving.

De challenge van SIJS behelsde in eerste instantie ook de aanschaf en onderhoud van speeltoestellen. Volgens een paar van de gesproken ambtenaren en ook de uiteindelijk betrokken wethouder raakte dit teveel aan de wettelijke taak van de gemeente als eigenaar om te zorgen voor veiligheid. Door dit uit handen te geven zou een te groot risico ontstaan bij verantwoording als er iets ernstigs gebeurt. Uiteindelijk is deze taak geschrapt uit de challenge.



De inhoud van de challenge Hordijk is in het geheel afgewezen omdat teveel elementen raakten aan wettelijke/gemeentelijke bepalingen. Het gaat daarbij om handhaving, dat een primaire taak van de gemeente moet zijn en ten tweede wil de gemeente geen uitzonderingen maken op het gemeentelijke parkeerbeleid.

De initiatiefnemers zijn een andere mening toegedaan en vinden nog steeds dat in beide gevallen er geen enkele juridische belemmering is om de taken uit te voeren. De conclusie van hen is dat het niet kan omdat het gemeentelijk beleid nu eenmaal zo is, en dat er te weinig flexibiliteit is om het beleid te veranderen.

In principe voldoen alle MO challenges aan de wettelijke randvoorwaarden. Alleen bij Ravottuh is veiligheid ter sprake gekomen. De plekken zijn gecertificeerd en in samenwerking met Stadsbeheer wordt de veiligheid gemonitord.

4.6 Randvoorwaarden Initiatiefnemers

“Criteria voor de initiatiefnemers:

- De initiatiefnemers beschikken over een rechtsvorm*
- Het initiatief komt uit de buurt of wijk. De initiatiefnemers zijn geworteld in de wijk*
- De initiatiefnemers kunnen aannemelijk maken dat zij de prestatie kunnen leveren op basis van hun kennis en ervaring”*

4.6.1 Wie zijn de Initiatiefnemers?

Van de vijf gemeentelijke challenges zijn het er bij twee bewoners, namelijk bij het herinrichtingsplan van de Schepenstraat en het onderhouden van de Botanische tuin. In de overige gevallen betreft het een stichting, een vereniging of een coöperatie die een bepaalde binding hebben met een buurt of wijk.

De drie proefchallenges zijn allemaal uitgevoerd door sociale ondernemingen.

Bij de Buurtscoot is het initiatief volgens de initiatiefnemer ontstaan vanuit behoeftes van buurtbewoners in Noord, en is met RtC kon het initiatief ook worden uitgevoerd in andere wijken. Op basis van deskresearch is gekeken welke wijken de meeste potentie hadden. Het project van de Afrikaandermarkt is volgens de initiatiefnemer ook ontstaan vanuit behoeftes van de wijk.

Alhoewel het Ravottuh project al bestond, is de stichting Buurtlab zelf benaderd door de buurten met de vraag of ze het project ook daar kunnen uitrollen. Bij de ontwikkeling en het ontwerp van de plekken zijn de buurtbewoners betrokken.



4.7 Randvoorwaarden Gemeente

“Dit vraagt het van de gemeente:

- Een open houding van ambtenaren, waarbij kennis gedeeld wordt en gedacht wordt vanuit kansen en mogelijkheden*
- Lef van de organisatie en politiek om te experimenteren, los te laten en uitzonderingen toe te staan*
- Capaciteit, zodat ambtenaren ook de ruimte hebben om zich in te zetten voor RtC”*

4.7.1 Een langzaam proces naar meer samenwerking

Veel van de initiatiefnemers van de vijf stedelijke challenges zeggen dat ze vooral in de beginperiode aanliepen tegen een nogal starre houding van ambtenaren. Initiatiefnemers van SIJS en Hordijk geven veel kritiek op de trage, niet flexibele en gesloten houding van de ambtenaren waarmee ze te maken kregen. Ze ervoeren weinig ruimte om buiten de geplaveide ambtelijke banen te denken.

Wel geven ze toe dat gaandeweg bij sommige ambtenaren een opener opstelling ontstond.

Bij de herinrichting van de Schepenstraat liepen de initiatiefnemers in het begin aan tegen een in hun ogen negatieve en stroeve houding van technisch ambtenaren. Die waren taakgericht, kenden weinig zelfreflectie en hadden weinig zin om ‘moeilijk te doen’ en alles steeds weer ter discussie te stellen. Gaandeweg ontstond meer openheid in de communicatie. Hierbij heeft wellicht meegespeeld dat speciaal voor het ontwikkeltraject met de bewoners vanuit de dienst Stadsontwikkeling een projectleider was aangesteld om de communicatie te stroomlijnen. Een initiatiefnemer ziet echter dat de verbeterde verhouding vooral kwam doordat ambtenaren meer en meer merkten dat het Kernteam een serieuze partner bleek. Een aantal is de samenwerking toen meer gaan waarderen.

Veel van de betrokken ambtenaren geven toe dat zeker in het begin ze niet erg open stonden voor de challenges. Dat kwam vooral omdat ze, zoals al eerder in het rapport vermeld, zich overvallen voelden, niet goed wisten wat ze ermee aan moesten en niet voldoende capaciteit hadden om het proces met de initiatiefnemers aan te gaan. Gaandeweg, toen het instrument meer vorm kreeg en beter werd gecommuniceerd, veranderde dat voor een aantal.

Bij de challenge van de Afrikaanderwijk Coöperatie is volgens de initiatiefnemers sprake van prima samenwerking. Ze hebben het gevoel dat ze niet tegenover de gemeente staan, maar dat ze in gezamenlijkheid het initiatief uitvoeren.



4.7.2 Communicatie en samenwerking tussen initiatiefnemers en gemeente

Diverse ambtenaren geven aan dat van hen met de lancering van RtC opeens een vorm van communicatie werd verwacht in relatie tot de burgers, die zij helemaal niet gewend waren. Het moet een combinatie zijn van luisteren, transparantie, maar ook assertiviteit. Een ambtenaar zei in dit verband ook uitdrukkelijk dat meedenken niet automatisch meepraten betekent. Dat werd volgens hem soms wel verwacht. Dat leverde wrijvingen op in de communicatie, die dan weer helder moest worden uitgepraat.

Ambtenaren geven aan dat het een leerproces betekent en ook dat niet alle collega's daar zoveel zin in (zullen) hebben en of daarvoor geschikt zijn. Een aantal zegt dit wel sterk te waarderen. Ze gaan graag het proces aan met initiatiefnemers, hoewel dat veel tijd kost en die tijd niet altijd verrekend kan worden.

Wat tijdens een evaluatiesessie met ambtenaren en initiatiefnemers van de challenge Schepenstraat werd opgemerkt is, dat zowel ambtenaren als ook de initiatiefnemers vaak niet op de hoogte waren van elkaars acties en processen. Achtergronden van beslissingen, twijfels en keuzes bleven vaak verborgen waardoor oprechte motivaties moeilijk waren in te schatten. Daardoor ontstond vooral in het begin wantrouwen. Een initiatiefnemer geeft aan dat hij niet het gevoel kreeg dat als je iets afsprak het ook echt afgesproken was. Met zoveel ondoorzichtige gemeentelijke schijven en kaders kunnen zaken ook zo weer teruggedraaid worden.

4.7.3 Communicatie en samenwerking tussen gemeente en initiatiefnemers proefchallenges

Initiatiefnemers geven aan dat ambtenaren een andere denk- en werkwijze en andere belangen hebben dan sociale ondernemers. Vaak beïnvloeden bepaalde verantwoordelijkheden en obstakels het proces zonder dat de partijen van elkaar de achterliggende beweegredenen weten. Open communicatie is volgens hen daarom van belang.

In de ontwikkelfase werd volgens de initiatiefnemers samengewerkt en open gecommuniceerd. Zo werden de achterliggende beweegredenen en denkwijze van elkaar helder. Dit zorgde voor wederzijds begrip. De ondernemers werden zodanig betrokken, dat wanneer iets niet lukte zij inzicht hadden waarom dat was.

Gaandeweg het proces veranderde deze vorm van samenwerken. Hoe concreter het proces leidde naar het gaan uitvoeren van de challenge, hoe formeler het volgens initiatiefnemers werd. Zo betreurt een initiatiefnemer dat ze nooit in gesprek zijn gegaan met de beoordelingscommissie. Middels een formulier kregen ze commentaar, zonder helder te hebben wat de achterliggende gedachten waren. In gesprek met de commissie hadden ze vragen kunnen beantwoorden en knelpunten beter kunnen bespreken.



Volgens de projectleider van de proefchallenges ontstond de stroefheid in de overgang van een gezamenlijke en enigszins vrijblijvende ontwikkelfase naar het concreet kunnen honoreren van de challenges. Dit kon alleen als er gedegen projectvoorstellen en begrotingen gemaakt werden. Er bleek veel sturing voor nodig was om deze geleverd te krijgen.

Initiatiefnemers wijzen erop graag te zien dat het proces zoveel mogelijk vorm te krijgt als een co-creatieproces en dat het niet eindigt in een ouderwetse 'afstandelijke' opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.

4.7.4 Loslaten valt niet mee voor de gemeente

Zowel initiatiefnemers als betrokken ambtenaren constateren dat het voor de gemeente (nog) lastig is om los te laten; om te experimenteren en om te faciliteren in plaats van uit te voeren. Sommige ambtenaren wijzen erop dat het tamelijk naïef is te denken dat je ook zomaar even een bestaand beleid los kan laten en verantwoordelijkheden kan leggen bij een aantal Rotterdammers: *'Het moet gewoon goed geregeld zijn en dat is niet altijd zomaar gedaan, zeker niet als veiligheid in het geding is.'* Een ambtenaar heeft het gevoel in een spagaat te zitten omdat aan de ene kant een houding van flexibiliteit wordt gevraagd terwijl aan de andere kant binnen kaders gewerkt moet worden, met meerjarenplanningen en budgetten die binnen een bepaalde tijd moeten worden uitgegeven.

Sommige ambtenaren zeggen dat ze het gevoel hadden dat ze in gesprek met initiatiefnemers geconfronteerd werden met vragen waar (nog) geen spoorboekje voor bestond om mee om te gaan.

Initiatiefnemers snappen niet dat er geen uitzonderingen gemaakt kunnen worden op bestaand beleid, zoals bijvoorbeeld bij de challenge Hordijk, waarbij vastgehouden wordt aan een parkeerbeleid dat geen uitzonderingen duldt. Er wordt volgens hen te weinig gedacht in termen van 'een experiment', of een 'pilot', waarmee er wat sneller gehandeld kan worden: *'Wat houdt een challenge dan nog in?'* aldus een reactie van een initiatiefnemer.

Initiatiefnemers van de challenge in de Schepenstraat zeggen dat de gemeente lang vasthoudt aan eigen regels en normen en dat ze daar moeilijk van kan afwijken. Veel wordt dan gepresenteerd als dictaat.

Een ambtenaar geeft toe dat een belangrijke belemmering precedentwerking is.

Een andere factor die genoemd wordt door ambtenaren heeft te maken met de gevoelde interne (on)veiligheid binnen hun gemeentelijke dienst. Sommige ambtenaren zijn bang dat er intern te weinig dekking is indien er buiten de kaders wordt gehandeld.



4.7.5 Capaciteitsproblemen

Bij de meeste challenges zijn er ambtenaren die zeggen dat ze alles rond zo'n challenge erbij moeten doen en dat de werkzaamheden relatief veel tijd kosten. Sommigen geven een blijk van irritatie over hoe RtC is gelanceerd, zonder daar extra capaciteit voor te regelen. Zij wijzen op een verschil van opstelling tussen bestuur en ambtelijk apparaat. Zij zien dat de politiek tot iets besluit, maar dat tegelijkertijd er sprake is van inkrimping en hoge werkdruk, waardoor een capaciteitsprobleem ontstaat.

Initiatiefnemers ervaren dit capaciteitsprobleem in de uitingsvormen van vertraging, weinig flexibiliteit en openheid van de kant van de ambtenaren.



5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Implementatie proces en resultaten

- RtC startte met een globaal kader, maar zonder uitgewerkte interne structuur en duidelijke spelregels. Het idee was om hier al doende vorm aan te gaan geven. Deze voorliggende rapportage doet verslag vanaf het begin van de experimenteerperiode om transparant te maken waar en op welke wijze bijgestuurd kan worden om het instrument Right to Challenge procesmatig voor Rotterdam te verbeteren.
- Aangezien bij de lancering van RtC al direct een wervende tweet en tekst op een website verschenen, de eerste initiatiefnemers zich spoedig melden en ambtenaren hier nog niet op berekend waren, was er een rommelige beginperiode. Het betekende frustraties bij initiatiefnemers en betrokken ambtenaren. Er was sprake van onduidelijke mandaten, communicatie en vertraging.
- Het instrument RtC bleek in het geval van Hordijk ook een mogelijkheid te zijn om een probleem naar voren te brengen dat door een impasse al langer op de plank lag. RtC bood de mogelijkheid voor initiatiefnemers om opnieuw met de gemeente rond te tafel te gaan zitten.
- Gaandeweg de experimenteerperiode heeft is de interne structuur van RtC uitgewerkt met het verbreden van de werkgroep, toetsingskader, monitor en een goed functionerend platform voor selectie en bestuurlijk advies.
- Bij diverse challenges was na de moeizame start sprake van een groeiend begrip bij ambtenaren voor het instrument RtC,
- Over de gehele periode zijn er 17 initiatieven geweest. Er zijn vijf challenges gehonoreerd, waarvan er drie in uitvoering zijn (afgezien van drie Wmo proefchallenges).
- In het geval dat een challenge niet in de gewenste vorm kan worden uitgevoerd, is sprake van het zoeken naar alternatieve acties. Door de challenge Hordijk zoekt de



- RtC vergt van ambtenaren een manier van communiceren met initiatiefnemers die anders is dan ze gewend zijn. Het is een combinatie van luisteren, transparant en ook assertief zijn. Het zijn competenties die niet automatisch aanwezig zijn.
- Ambtenaren die aangeven het proces wel graag in te willen gaan, zien het als een boeiend leerproces wat door de intensieve en nieuwe vorm van communicatie relatief veel tijd kost. Nu krijgen ambtenaren veelal nog te weinig ruimte hiervoor.
- Er lijkt een beweging te zijn van Right to Challenge naar Right to Cooperate. Dat wil zeggen dat er vaak meer behoefte lijkt te zijn bij initiatiefnemers aan samenwerking met de gemeente, dan het geheel overnemen van een gemeentelijke taak.

5.2 Verbeterpunten voor optimalisering van het instrument

Op basis van de bij de verschillende betrokken partijen verzamelde ervaringen met Right to Challenge komen we tot de volgende belangrijkste verbeterpunten:

- Zowel initiatiefnemers als ambtenaren vinden dat de procedure voor het wel of niet honoreren van een challenge moet worden versneld.
- Een suggestie is om meer ruimte te creëren voor 'experimenten' en 'pilots' waardoor de beleidscriteria bij aanvang minder scherp gesteld hoeven te worden. Bijvoorbeeld als de effectiviteit en efficiëntie van sommige challenges niet op korte termijn duidelijk kunnen worden gemaakt en er wel sprake is van een te verwachte maatschappelijke meerwaarde, kan met een meer flexibele ruimte voorlopige honorering plaatsvinden.
- Veel ambtenaren willen extra tijd krijgen wanneer zij geconfronteerd worden met een challenge. De gevoelde disbalans tussen de beschikbare capaciteit en de benodigde inzet moet worden opgelost.
- Initiatiefnemers van challenges moeten niet belast worden met het nadenken over ambtelijke beleidsthema's en bureaucratische schotten. Het nadenken over de precieze plaatsing van een challenge binnen de verschillende diensten/ clusters moet overgelaten worden aan medewerkers van de gemeente.
- Wat betreft de begeleiding van een challenge is er behoefte aan een functionaris die in een vroeg stadium initiatiefnemers praktisch kan bijstaan, kan adviseren en of ook eventueel kan afwijzen.



- Het organiseren van een 'challenge start up' lijkt een goede investering om de communicatie en samenwerking tussen de gemeente en initiatiefnemers te stroomlijnen. Het moet daarbij gaan over; het proces, wie verantwoordelijk is voor welk onderdeel, hoe de taakverdeling is en ook wat het budget is. Hoe meer aan de voorkant geregeld kan worden hoe minder ruis in de communicatie en samenwerking later plaatsvindt.
- Het huidige kader Right to Challenge moet worden aangepast. Er moet helderder geformuleerd worden wat de verhouding tussen kosten efficiëntie- effectiviteit en maatschappelijke meerwaarde moet zijn/ moet opleveren, afhankelijk van het doel wat de gemeente heeft met dit instrument.