

# Van 'nee, mits' naar 'ja, tenzij'



**Een explorerend onderzoek naar de omgang tussen (sociaal)  
ondernemers en ambtenaren van de gemeente Utrecht op het  
domein van gebiedsontwikkeling**

---

**Afstudeerrichting:** Communicatie, Beleid en Management  
Universiteit Utrecht, Bestuur- en Organiseringswetenschap

**Door:** Ingrid Heinsbroek

**Studentnummer:** 3119963

**Begeleider en beoordelaar:** Iris van Veenendaal

**Tweede beoordelaar:** Pauline Hörmann

**Datum:** 26 augustus 2013

**Plaats:** Utrecht



## Voorwoord

Volgens mij is het nu toch echt zover. De laatste woorden van mijn scriptie zijn op papier gezet, en daarmee komt een einde aan mijn zesjarige loopbaan als bachelorstudent Sociale Wetenschappen en masterstudent Communicatie, Beleid en Management. Al toen ik begon met de master Communicatie, Beleid en Management, wist ik dat het onderwerp van mijn afstudeeronderzoek een sociaalwetenschappelijke inslag moest hebben. Dit explorerende onderzoek naar de verhouding en omgang tussen ambtenaren van de gemeente Utrecht en sociaal ondernemende initiatiefnemers die zich bezig houden met gebiedsontwikkeling, sluit dus eigenlijk perfect aan bij deze wens.

Het masterjaar was voor mij een zeer leerzame, soms frustrerende maar ook zeker een leuke periode. Zo waardeer ik het zeer dat ik een kijkje achter de schermen heb mogen nemen bij de gemeente Utrecht. Daarnaast heb ik veel geleerd van het zelfstandig bedenken, opzetten en uitvoeren van dit onderzoek, het schrijven van de scriptie en het verwerken van feedback. Niet alleen op wetenschappelijk gebied heb ik me kunnen ontwikkelen, ook op persoonlijk vlak heb ik veel mogen leren. Ik ben mezelf op verschillende manieren tegen gekomen gedurende het scriptieproces en dit heeft mij veel goeds opgeleverd.

Hoewel ik veel heb geleerd en met plezier aan het onderzoek heb gewerkt, heb ik het afgelopen halfjaar niet altijd gemakkelijk gevonden. Ik ben dan ook een aantal mensen dankbaar. Te beginnen met mijn begeleider Iris van Veenendaal, voor haar kritische feedback en het vertrouwen dat ze me op de juiste momenten gaf. Zij heeft mij op een andere manier naar mijzelf en mijn werk laten kijken. Dank ook aan mijn moeder Sonja, en oma, die me altijd weer wisten te vertellen dat het wél ging lukken. Mijn huisgenoten Rocco, Anne en Marjolijn, die mij (en mijn chagrijnigheid, waarvoor sorry) hebben voorzien van motiverende woorden en maaltijden. Dank ook aan mijn vrienden, en in het bijzonder Devi, Daniek en Eva, voor de inhoudelijke hulp en het onvoorwaardelijke vertrouwen dat ze in me hebben. Marieke Hellevoort, mijn begeleider bij de gemeente wil ik ook graag bedanken voor haar input. En tot slot dank ik Aliza en Gustaaf voor alle gezelligheid en koffiepauzes tijdens het typen.

Veel plezier met het lezen van mijn scriptie!

Utrecht, 2013

Ingrid Heinsbroek

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 1. Inleiding</b> .....	<b>6</b>
1.1 Inleiding .....	6
1.2 Aanleiding onderzoek en probleemschets .....	6
1.3 Wetenschappelijke positionering.....	9
1.4 Rol als onderzoeker .....	10
1.5 Vraagstelling .....	10
1.6 Doelstelling.....	11
1.7 Onderzoeksaanpak.....	11
1.8 Relevantie.....	13
1.9 Samenvatting.....	14
1.10 Leeswijzer .....	14
<b>Hoofdstuk 2 Literatuurstudie</b> .....	<b>15</b>
2.1 Inleiding .....	15
2.2 Historische schets sociaal ondernemerschap .....	16
2.3 Vervagende grenzen: van government naar governance .....	16
2.4 Nederlandse ontwikkelingen.....	17
2.5 Vermaatschappelijking en sociaal ondernemende initiatieven .....	18
2.6 Complexe verhouding .....	19
2.7 Sociaal ondernemerschap en gebiedsontwikkeling .....	25
2.8 Sensitizing concepts en conclusie .....	26
<b>Hoofdstuk 3. Contextbeschrijving</b> .....	<b>28</b>
3.1 Inleiding .....	28
3.2 Gemeentelijke organisatie Utrecht .....	28
3.3 Het college van Burgemeester en Wethouders .....	29
3.4 De gemeenteraad .....	29
3.5 Burgerinitiatieven in Utrecht.....	30
3.6 Situatie gemeente Utrecht ten aanzien van initiatieven uit de samenleving .....	30
3.7 Gebiedsontwikkeling in de gemeente Utrecht.....	32
3.8 Sociaal ondernemerschap en gebiedsontwikkeling in Utrecht.....	32
3.9 Samenvatting.....	33
<b>Hoofdstuk 4. Methodologische verantwoording</b> .....	<b>34</b>
4.1 Inleiding .....	34

4.2 Type onderzoek .....	34
4.3 Betekenisgeving.....	34
4.4 Onderzoeksmethoden.....	35
4.5 Respondenten .....	36
4.6 Inrichting interviews.....	37
4.7 Data-analyse.....	37
4.8 Kwaliteitscriteria.....	38
4.9 Samenvatting.....	39
<b>Hoofdstuk 5. Datarepresentatie en analyse.....</b>	<b>41</b>
5.1 Inleiding .....	41
5.2 Vanuit het perspectief van de ambtenaren .....	41
5.3 Vanuit het perspectief van de sociaal ondernemers.....	54
5.4 Samenvatting.....	65
<b>Hoofdstuk 6. Conclusie .....</b>	<b>66</b>
6.1 Inleiding .....	66
6.2 Beantwoording deelvragen .....	66
6.3 Beantwoording hoofdvraag.....	68
<b>Hoofdstuk 7. Discussie.....</b>	<b>71</b>
7.1 Inleiding .....	71
7.2 Reflectie op het onderzoeksproces .....	71
7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	71
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>73</b>
<b>Bijlagen.....</b>	<b>75</b>
Bijlage I            Vragenlijst ambtenaren	
Bijlage II            Vragenlijst sociaal ondernemers	

## Samenvatting

Deze scriptie is het resultaat van een kwalitatief explorerend onderzoek naar de (betekenisgeving aan de) omgang tussen ambtenaren van de gemeente Utrecht en sociaal ondernemende initiatieven. Met omgang wordt bedoeld het contact dat plaatsvindt tussen de partijen. Hierbij is het onderzoeksveld afgebakend tot de gebiedsontwikkeling. Aanleidingen voor het onderhavige onderzoek zijn de toegenomen opkomst van (sociaal ondernemende) initiatieven vanuit de samenleving en de lokale overheid die hier ruimte voor wilt bieden. Doelstelling van het onderzoek is om een bescheiden bijdrage te leveren aan het kennisvraagstuk dat vanuit de gemeente Utrecht bestaat, namelijk hoe om te gaan met sociaal ondernemende initiatieven, zodat zij zich ondersteund weten. De rolname van de overheid was hierbij een centraal thema. De onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt:

*Hoe kan de rol van de gemeente Utrecht ingevuld worden om de omgang tussen de gemeente en sociaal ondernemers die zich bezighouden met gebiedsontwikkeling, te verbeteren?*

Door middel van een documentenanalyse is de lokale context van het onderzoeksveld in kaart gebracht. Dit heeft geresulteerd in een contextbeschrijving die inzicht biedt in hoe de gemeente Utrecht zich op dit moment verhoudt tot gebiedsontwikkeling en initiatieven uit de samenleving, in het specifiek sociaal ondernemende initiatieven. Daarnaast is een literatuurverkenning gedaan naar het fenomeen sociaal ondernemerschap en ontwikkelingen in de samenleving en de gebiedsontwikkeling die hebben geleid tot het huidige kennisvraagstuk. Hierin wordt ook blootgelegd welke risico's en vragen de omgang tussen de lokale overheid en sociaal ondernemende initiatiefnemers oproepen. Het empirische deel van het onderzoek bestond uit 16 halfgestructureerde interviews met enerzijds ambtenaren en anderzijds sociaal ondernemende initiatiefnemers. Hierin werd gevraagd naar hun betekenisgeving aan sociaal ondernemerschap, hoe zij te werk gaan in de praktijk en hoe ze de omgang met elkaar ervaren.

Uit de resultaten is gebleken dat de gemeente dat geen eenduidigheid bestaat ten aanzien van het begrip sociaal ondernemerschap binnen de gebiedsontwikkeling. Daarnaast kwam naar voren dat de ambtenaren ervaren dat zij binnen een dynamischer veld opereren dan voorheen. In plaats van een eenzijdige top-down benadering wordt nu steeds meer geprobeerd in te spelen op bottom-up initiatieven als die van sociaal ondernemers. Er wordt grotendeels gewerkt via netwerken. De overheid is echter nog zoekende naar een invulling van de nieuwe rol die zij binnen deze netwerkbenadering in kan nemen. De ambtenaren liepen tegen verschillende vraagstukken aan in hun omgang met initiatiefnemers. Zo is er het vraagstuk 'loslaten versus sturing' en was het voor de ambtenaren soms ingewikkeld om volgens formele procedures te werk te gaan om de representativiteit- en gelijkheidsbeginselen te waarborgen. Daarnaast bleek dat het voor de overheid moeilijk is om vertrouwen te hebben in een initiatief, omdat de omgang nog zo nieuw is. Verder kwamen nog een aantal issues aan de orde.

Voor de sociaal ondernemende initiatiefnemers gold ook dat de omgang beter kon. Zij zochten om verschillende redenen en op verschillende manieren contact met de gemeente en zagen verschillende obstakels in de omgang. Zo spraken zij over missende duidelijke visies vanuit de gemeente, verouderde wetgeving, starheid van het ambtelijk apparaat en de angst om zaken over te laten aan de samenleving.

Er kan geconcludeerd worden dat een eenduidige rol voor de gemeente op een bepaald moment niet zomaar vast te stellen is. Verbinden, adviseren, faciliteren en samenwerken zijn alle vier belangrijke overheidsrollen voor de initiatiefnemers. Het gevoel van waardering en erkenning door de gemeente worden ook als belangrijk ervaren door de initiatiefnemers. Verder worden aanbevelingen gedaan die zowel de interne structuur van het gemeentelijk systeem betreffen als een gedragsverandering van ambtenaren en bestuurders.

# Hoofdstuk 1. Inleiding

## 1.1 Inleiding

Dit eerste hoofdstuk vormt de inleiding van mijn afstudeeronderzoek. In paragraaf 1.2 zal de aanleiding voor de keuze van het onderwerp van mijn scriptie beschreven worden, evenals een korte probleemschets en de afbakening tot gebiedsontwikkeling. In paragraaf 1.3 wordt de onderzoekspositionering uiteengezet. Daarna ga ik in paragraaf 1.4 in op de positie die ik als onderzoeker inneem binnen dit onderzoek. Vervolgens volgt in paragraaf 1.5 de vraagstelling en in paragraaf 1.6 de doelstelling. Ook de plaatsing van het onderwerp binnen het domein van Bestuur- en Organisationswetenschap en binnen de master Communicatie, Beleid en Management zal ik hier beschrijven. Daarna beschrijf ik kort de onderzoeksaanpak in paragraaf 1.7 en in paragraaf 1.8 wordt de relevantie van mijn onderzoek besproken. Afsluitend volgt in paragraaf 1.9 een korte samenvatting en in 1.10 de leeswijzer die duidelijk maakt hoe het vervolg van het onderzoeksverslag is ingedeeld.

## 1.2 Aanleiding onderzoek en probleemschets

"Nederland is een land van koopmannen en dominees. Daarin is sinds de zeventiende eeuw weinig veranderd", zo stellen Schulz, Van der Steen & Twist in 'De koopman als dominee: sociaal ondernemerschap in het publieke domein' (p. 5). Het fenomeen 'sociaal ondernemerschap' kunnen we volgens hen zien als een samengaan van deze dominee en de koopman.

Een precies afgebakende definitie van sociaal ondernemerschap bestaat niet (Zahra, Gedajlovic, Neubaum & Shulman, 2009, p. 520). Waar vrijwel elke auteur het in ieder geval over eens is, is dat een definitie in dient te gaan op de combinatie tussen sociale doelstellingen en missies met economische activiteiten (Peredo & McLean, 2006 in Schulz et al. 2013, p. 18). De definitie die ik hanteer in dit onderzoek is samengesteld uit twee door mij gevonden definities van Meijer (2013) en Schulz et al. (2013, p. 18):

*"Sociaal ondernemerschap: het bewust, gericht en op innovatieve wijze nastreven van verbetering ten aanzien van een sociaal-maatschappelijke kwestie door middel van het tegen betaling leveren van producten of diensten, gericht op de verbetering van die sociaal-maatschappelijke kwestie. Deze individuen werken niet in isolatie maar zijn ingebed in publieke contexten en netwerken en werken samen met NGOs, overheden, etc."*

Volgens Schulz et al. (2013, p. 24) zijn sociale ondernemingen een uitkomst of verdere ontwikkeling van wat ooit als 'normaal' vrijwillig burgerinitiatief van de grond is gekomen.

Door het verbinden van het vinden van oplossingen voor een maatschappelijk probleem aan een verdienmodel bevinden sociale ondernemingen zich als het ware tussen de overheid, de markt en de samenleving. Dit vernieuwende fenomeen krijgt de afgelopen vijftien jaar steeds meer aandacht (Hemingway in Schulz et al., 2013, p. 20). Het bestaat al lange tijd, maar mede door veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving wordt het steeds bekender en daarmee ook een interessant onderwerp.

De overheid wil compacter zijn, er wordt bezuinigd, er worden minder publieke taken aan het bedrijfsleven toegeschreven en burgers worden mondiger en komen met eigen initiatieven om (hun) problemen op te lossen.

Sociaal ondernemerschap is daarbinnen een bijzondere vorm van burgerinitiatief, want waar het maatschappelijke impact probeert te creëren - iets wat oorspronkelijk alleen een taak van de (lokale) overheid is - , verdient het tegelijkertijd geld met haar diensten of projecten, waardoor het dus volgens het marktprincipe werkt.

Voor de (lokale) overheid zijn initiatieven van sociaal ondernemers daarom een ingewikkelde kwestie. Enerzijds wil de (lokale) overheid burgerinitiatieven faciliteren en bevorderen, maar het wordt complexer wanneer deze burgerinitiatieven geld verdienen met hun idee.

Daarnaast kunnen vraagstukken mee spelen als bijvoorbeeld verantwoordelijkheid (kunnen sociaal ondernemers de verantwoordelijkheid krijgen over publieke zaken?), draagvlak ('gewone' vrijwillige burgerinitiatieven hebben draagvlak vanuit bijvoorbeeld hun wijk nodig om hun initiatief op te zetten, hoe werkt dat bij sociaal ondernemers?) en transparantie (van de overheid wordt transparantie verwacht, hoe zit dit met sociale ondernemingen?). Tevens kunnen vragen bestaan over de mogelijke risico's die er zijn (zijn deze maatschappelijk acceptabel?), verschillende belangen van beide kanten en beleidsprioriteiten (wat als de initiatieven van sociale ondernemingen niet aansluiten bij gemeentelijke prioriteiten?).

Het bestaan van sociaal ondernemerschap doet de grenzen tussen de domeinen waarin overheden, bedrijven en burgers zich bewegen, vervagen (Schulz et al., 2013, p. 25). Deze ontwikkeling brengt, zoals gezegd, verschillende vraagstukken met zich mee. Enerzijds kunnen sociaal ondernemers wellicht iets betekenen voor de samenleving en daarbij (gedeeltelijk) taken overnemen van de overheid, anderzijds ontstaan door hun positie verschillende vragen over hoe de gemeente hiermee om zou kunnen of moeten gaan. Omdat de verhouding tussen de (lokale) overheid en sociaal ondernemers qua onderzoek een nog redelijk onontgonnen terrein is, wil ik me in deze scriptie gaan richten op (de betekenisgeving aan) de omgang tussen lokale overheid in Utrecht en de initiatieven van sociaal ondernemers, en hoe deze omgang eventueel beter vormgegeven kan worden. Met omgang wordt bedoeld het contact dat plaatsvindt tussen de partijen. Het gaat hierbij om hoe de partijen met en over elkaar communiceren en hoe ze zich positioneren ten opzichte van elkaar.

Naast mijn eigen belangstelling voor het fenomeen sociaal ondernemerschap en wat het kan betekenen binnen onze veranderende maatschappij, bestaat vanuit de 'Afdeling Wijken: wijkgericht werken en participatie' van de gemeente Utrecht vraag naar onderzoek over hun rolneming ten aanzien van initiatieven van sociaal ondernemers. Hieronder geef ik kort weer waar hun vraag naar onderzoek vandaan komt.

#### *Korte probleemschets gemeente Utrecht*

De gemeente Utrecht probeert manieren te vinden om burgerinitiatieven te faciliteren, zoals te lezen is in de notitie 'Aanpak versterking en verbreding van de participatie in Utrecht' (2013). Deze is op 6 juni 2013 in een bijeenkomst aan de raad voorgelegd:

Versterking van de participatieve lokale democratie is één van de ambities van het collegeprogramma 2010-2014 'Groen, Open en Sociaal'. Participatie is de leidraad voor onze manier van werken, zo staat het ook in de notitie 'Versterking wijkgericht werken in Utrecht' die de gemeenteraad op 12 mei 2011 heeft vastgesteld... Om in de volle breedte te kunnen voldoen aan de verzoeken van de raad kiezen we voor een tweeledige aanpak:

1. Versterking van de huidige participatieaanpak. Dit gaat over het betrekken van Utrechters bij het beleid dat wij maken of de uitvoering in projecten, zoals we dat nú doen en hoe dat nog beter kan.
2. Verbreding van de participatieaanpak. Dit gaat over de vraag hoe wij als overheid kunnen aansluiten bij de initiatieven van Utrechters en/of hoe wij Utrechters meer ruimte kunnen geven om initiatieven te realiseren en hoe we dat gaan doen. We noemen dit ook wel zelfsturing. (p.1)

Omdat ik sociale ondernemingen definieer als burgers die zelf een onderneming starten om een maatschappelijk doel te realiseren, is op mijn onderzoek punt 2 'Verbreding van de participatieaanpak' van toepassing. Het gaat immers om de vraag hoe de gemeente zich moet verhouden tot deze nieuwe vorm van initiatieven en hoe zij deze kunnen stimuleren om (onafhankelijk) te kunnen ontstaan en bestaan. Het gaat dus niet om het betrekken van de burgers bij beleid en projecten, maar om initiatieven die 'bottom-up' opkomen en hoe daar meer ruimte en mogelijkheden voor geboden kunnen worden.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid signaleerde in haar rapport 'Vertrouwen in burgers' dat de betrokkenheid van burgers bij het beleid van overheden afneemt en dat op hetzelfde

moment bewoners zich op andere manieren organiseren en zaken van publiek belang regelen buiten de formele wegen en instanties om ([WRR], 2012).

Uit de Utrecht Monitor 2012 blijkt dat ook in de gemeente Utrecht deze afname van burgerbetrokkenheid bij gemeentebestuur bestaat, te weten van 26% in 2010 naar 17% in 2011 (Utrecht Monitor, 2012, p. 15). Tegelijkertijd wordt in Utrecht een stijgende lijn gezien ten aanzien van burgerinitiatieven, waarbij bewoners zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke kwesties of het eigen beheer in de omgeving willen regelen ("Versterking en Verbreding van de Participatie in Utrecht". 2013, p. 6).

Omdat de gemeente Utrecht op de initiatieven van deze actieve burgers wil inspelen, is men bezig met het ontwikkelen van een nieuwe gemeentebrede visie en een andere rol van de gemeente. Door bijvoorbeeld te experimenteren met nieuwe vormen van beheer, bestuur en ontwikkeling van de stad, wijk en buurt wordt geprobeerd het zelforganiserend vermogen vanuit de stad te ondersteunen en stimuleren, aansluiting te vinden bij de belangen en behoeftes van Utrechtse burgers en tegelijkertijd naast verantwoordelijkheid ook zeggenschap bij ondernemende burgers, duurzame partners en andere initiatiefnemers te leggen ("Versterking en Verbreding van de Participatie in Utrecht", 2013, p. 7). "We moeten op zoek naar nieuwe vormen van beheer en bestuur die passen bij een netwerkende overheid in een krachtige samenleving. Dit gaat over eigenaarschap (van wie is de buurt), verantwoordelijkheid (wie ontwerpt en beheert de stad/buurt) en zeggenschap (wie besluit over de stad/buurt)" ("Versterking en Verbreding van de Participatie in Utrecht", 2013, p. 7).

Deze termen zijn belangrijk wanneer het gaat om alle burgerinitiatieven die het collectief belang dienen, zo ook die van sociaal ondernemers. Maar aangezien initiatieven van sociaal ondernemers zich in de ruimte tussen het interactieve veld van overheid, markt en samenleving bevinden, maakt dit het beleid maken lastig, zoals in de vorige paragraaf ook al kort is weergegeven: omdat dit collectief belang oorspronkelijk onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt, ontstaat een spanningsveld. Sociaal ondernemers beginnen zelf en hebben in eerste instantie geen draagvlak vanuit de buurt nodig om iets op te starten, zoals wel het geval is bij 'gewone' burgerinitiatieven.

Vanuit de afdeling Wijken: Wijkgericht werken en participatie is men geïnteresseerd in onderzoek naar hoe vanuit verschillende afdelingen van de gemeente gedacht wordt over initiatieven van sociaal ondernemers, hoe zij de omgang met deze initiatieven ervaren en hoe het eventueel beter zou kunnen. Ook is men nieuwsgierig naar hoe sociaal ondernemers zichzelf definiëren, hoe zij hun omgang met de gemeente in de praktijk ervaren en hoe dit eventueel anders of beter kan.

### *Afbakening tot gebiedsontwikkeling*

In overleg met de gemeente heb ik daarom besloten me te richten op initiatieven van sociale ondernemingen die vallen onder (organische) gebiedsontwikkeling. Reden hiervoor is dat de gemeente Utrecht ziet dat op dit domein veel activiteit bestaat. Het betreft initiatieven die plannen willen uitvoeren in de openbare ruimte, waarvoor bijvoorbeeld toestemming van de gemeente nodig is. Contact met de gemeente is daardoor noodzakelijk.

Wat is nu organische gebiedsontwikkeling? Organische gebiedsontwikkeling is een steeds populairder begrip binnen de ruimtelijke ordening in Nederland. In plaats van de traditionele integrale gebiedsontwikkeling, waarbij de overheid een centrale rol inneemt en vastomlijnde plannen voor een wijk, stad of terrein bedenkt en tot uitvoering laat brengen, wordt bij organische gebiedsontwikkeling ruimte gegeven aan diverse initiatieven uit de samenleving. Uit het signalenrapport 'De Energieke Samenleving', uitgegeven door het Planbureau van de Leefomgeving, blijkt dat het daarbij gaat om relatief kleinschalige lokale (her)ontwikkelingen zonder strakke planning, waarbij beheer en ontwikkeling samen oplopen, met een nadrukkelijke rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid (Hajer, 2012).

Zo is vanuit de gemeente Utrecht onder andere het Dynamisch Stedelijk Masterplan (DSM) opgericht, een platform voor de stedelijke herontwikkeling van Utrecht. Ook daarbij wil men plaats maken voor een kleinschaliger en organischer aanpak. De gemeente zoekt daarbij andere manieren



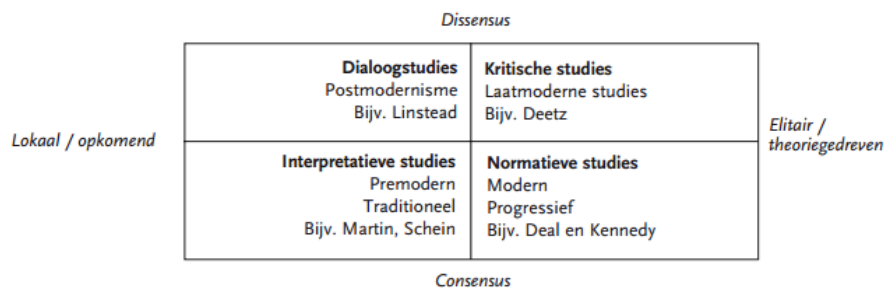
om stedelijke ontwikkeling te stimuleren. Initiatieven uit de samenleving, zoals ook die van sociaal ondernemers, worden als uitgangspunt genomen en bij de uitvoering van ideeën wil de gemeente voornamelijk een faciliterende rol spelen.

### 1.3 Wetenschappelijke positionering

Bij het doen van onderzoek is het belangrijk dat je bewust bent van je manier van kijken naar de wereld om je heen. Deze 'bril' beïnvloedt namelijk je onderzoeksaanpak en de interpretatie van je onderzoeksresultaten. Mijn manier van kijken naar de werkelijkheid komt overeen met het sociaalconstructivistisch perspectief. Deze stroming gaat er vanuit dat mensen hun eigen werkelijkheid construeren in voortdurende interactie met hun omgeving. 'De' werkelijkheid bestaat niet, maar wordt veeleer door mensen gemaakt, aldus Boeije (2008, p. 20). Ieder interpreteert de werkelijkheid op zijn of haar eigen manier.

Het sociaalconstructivistisch perspectief gaat samen met het doen van kwalitatief onderzoek, waarbij ik in dit onderzoek de interpretatieve wetenschapsopvatting heb gehanteerd. Deze interpretatieve benadering wordt onder andere omschreven door Deetz (1996). Ik zal nu eerst ingaan op de volgens hem bestaande benaderingen en vervolgens verklaren waarom voor mijn onderzoek de interpretatieve benadering het best toepasbaar was.

Deetz (1996) onderscheidt vier benaderingen op basis van twee dimensies. De eerste dimensie loopt van *Local/Emergent* tot *Elite/A Priori*. Van Es (2009, p. 16) heeft dit vertaald naar *Lokaal/opkomend* en *Elitair/theoriegedreven*, wat betekent dat met betrekking tot het ontstaan van concepten en welke opvattingen er spelen, respectievelijk wordt uitgegaan van de belevingen van de respondenten of juist anderzijds het begrippenkader van de onderzoeker bepaalt hoe het onderzoek ingegaan wordt. De tweede dimensie loopt van *Consensus* naar *Dissensus*, waarbij het gaat om de manier waarop aandacht wordt gegeven aan de relatie tussen wetenschappelijk onderzoek en sociale orde (Deetz, 1996, p. 197). *Consensus* gaat over orde, over het creëren van neutrale wetenschap, terwijl *Dissensus* onderzoek betreft dat op zoek gaat naar strijd en verschillen in plaats van overeenkomsten. Figuur 1 laat een schematische weergave zien van deze twee dimensies en de bijbehorende benaderingen.



Figuur 1. Vier onderzoeksbenaderingen door Deetz. Overgenomen van *Cultuurverandering: mythe en realiteit* (p. 16), door B. van Es, 2009, Deventer: Kluwer. Copyright 2009 door Kluwer

De verschillende benaderingen die Deetz benoemt zijn de *dialogstudies* (de focus van het onderzoek is het weergeven van fragmentatie en verdeeldheid binnen discoursen), *kritische studies* (organisaties worden gezien als politieke omgeving met machtsrelaties en deze moeten worden blootgelegd), *interpretatieve studies* (mensen geven hun eigen definities aan de subjectieve werkelijkheid) en *normatieve studies* (waarbij gezocht wordt naar regelmatigheid en voorspelbaarheid) (Deetz, 1996).

Aangezien ik onderzoek heb gedaan naar betekenisgeving van mensen en zelf de opvatting heb dat ieder zijn of haar eigen werkelijkheid construeert, paste de *interpretatieve onderzoeksbenadering* het meest bij mijn wijze van kijken naar de werkelijkheid en daarmee bij mijn onderzoeksaanpak. Doel van mijn onderzoek is dan ook om een weergave te ontwikkelen van de ervaringen en betekenisgeving van de onderzochte personen ten aanzien van het onderzoeksonderwerp. Een

kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, is dat ik gebruik heb gemaakt van semigestructureerde interviews (zie 4.3 Onderzoeksmethoden), waardoor mijn positionering iets is opgeschoven naar normatief. De respondenten waren namelijk niet geheel en volledig vrij in het vertellen van hun verhaal, aangezien ik richting heb gegeven door middel van de halfgestructureerde interviews. Ondanks deze normatieve inslag, blijft de betekenisgeving van de respondenten het belangrijkste.

Het perspectief van de respondenten waar ik als kwalitatieve onderzoeker naar op zoek ben gegaan, wordt ook wel het 'inner perspective' of 'emic perspective' genoemd (Boeije, 2008, pp. 32-33). Ik probeerde mij als het ware te verplaatsen in de positie van de onderzochten.

#### **1.4 Rol als onderzoeker**

Als onderzoeker was ik degene die voor het onderzoek de literatuur bestudeerde en het onderzoek uitvoerde. Ikzelf fungeerde dus als instrument om data te verzamelen (Boeije, p. 151). Omdat ik geïnteresseerd ben in sociaal ondernemerschap, was het belangrijk dat ik me hier voor mijn rol als onderzoeker bewust van was en moest proberen mijn eigen overtuigingen niet het onderzoek te laten beïnvloeden. Het ging er namelijk om de leefwereld van de onderzochte personen met betrekking tot sociaal ondernemers en de omgang met de gemeente bloot te leggen.

Daarnaast had ik verschillende rollen waar verschillende belangen aan gekoppeld waren. Zo was ik student, onderzoeker, en deed ik dit onderzoek voor een organisatie. Hier moest ik me bewust van zijn, omdat ook dit mijn onderzoek zou kunnen beïnvloeden. Hoe ik het onderzoek heb ingericht, hoe ik overkwam op de respondenten en hoe ik heb geanalyseerd, kon immers gekleurd worden of zijn door mijn oordelen en voorkeuren. Ik heb daarom moeten reflecteren op mijzelf als onderzoeker, omdat de mogelijkheid bestond dat mijn achtergrond, mijn voorkomen en mijn oordelen de inrichting van mijn onderzoek zou kunnen kleuren. Zoals Boeije (2008, p. 151) stelt: "Een onderzoeker kan niet waarde vrij zijn, maar hij kan wel proberen om ten gunste van de validiteit van zijn onderzoek waarderingsvrij te zijn". Het was dus van belang dat ik gedurende mijn onderzoek probeerde mijn oordelen zo min mogelijk te laten meespelen. Niet alleen in de richting van de respondenten, maar ook ten aanzien van mijn dataverzamelmethode en de analyse. Door vrijwel alles wat ik heb gedaan, te verantwoorden en uit te schrijven (zie Hoofdstuk 4 Methodologische verantwoording), heb ik getracht hieraan te voldoen. Daarnaast heb ik me gedurende het onderzoek zo neutraal mogelijk geprobeerd op te stellen en niet mijn mening in het interview te laten doorschemeren.

#### **1.5 Vraagstelling**

Naar aanleiding van bovenstaand beschreven context, probleemschets en onderzoekspositionering, heb ik de vraagstelling geformuleerd. Vervolgens volgt de doelstelling.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Hoe kan de rol van de gemeente Utrecht ingevuld worden om de omgang tussen de gemeente en sociaal ondernemers die zich bezighouden met gebiedsontwikkeling, te verbeteren?*

De onderstaande deelvragen ondersteunen deze centrale vraag:

- Welke betekenissen geven ambtenaren van de gemeente Utrecht aan sociaal ondernemerschap?
- Hoe wordt door ambtenaren omgegaan met sociaal ondernemende initiatieven?
- Wat zijn problemen waar de ambtenaren met betrekking tot de omgang met sociaal ondernemende initiatiefnemers tegenaan lopen?
- Welke betekenissen geven de sociaal ondernemende initiatiefnemers aan hun eigen initiatief?
- Hoe vinden sociaal ondernemende initiatiefnemers nu hun weg binnen het gemeentelijk apparaat?
- Waar lopen de sociaal ondernemende initiatiefnemers tegenaan in hun omgang met de gemeente?

## *1.6 Doelstelling*

Ik hoop met mijn onderzoek een bescheiden bijdrage te leveren aan het vraagstuk van de gemeente Utrecht hoe om te gaan met sociaal ondernemende initiatieven. Door opvattingen en beelden van sociaal ondernemers en ambtenaren van de gemeente Utrecht bij elkaar te brengen, heb ik geprobeerd bloot te leggen hoe beide partijen de omgang met de ander ervaren, welke knelpunten er bestaan en hoe de omgang eventueel verbeterd kan worden. Rolneming van de overheid was hierbij een centraal thema. Ik tracht bij te dragen aan kennisvermeerdering over het vraagstuk, welke enerzijds bruikbaar is voor de gemeente Utrecht en anderzijds voor de initiatiefnemers. Voor hen wordt het hopelijk inzichtelijk(er) hoe zij toegang kunnen verkrijgen tot de gemeente Utrecht en wat zij kunnen verwachten van de gemeente.

### *Plaatsing binnen het domein van Bestuur- en Organisationswetenschap en binnen de master Communicatie, Beleid en Management*

Zoals gezegd, vindt deze studie plaats op het speelveld van burger en (lokale) overheid. Vanwege verschillende ontwikkelingen de afgelopen decennia wil de (lokale) overheid meer ruimte geven aan initiatieven vanuit de samenleving, maar hoe dit precies vormgegeven moet worden is een ingewikkelde kwestie. Overheden weten (nog) niet hoe om te gaan met sociaal ondernemers als burgerinitiatieven met een dubbele (te weten economische en sociale) doelstelling. Dit maakt het een actueel maatschappelijke vraagstuk, welke onderwerp is van beleidsdiscussies over de manier waarop in een tijd van afnemende middelen toch maatschappelijke waarde gecreëerd kan worden (Schulz et al, 2013, p. 6). Dat de gemeente Utrecht als publieke organisatie op zoek is naar een nieuwe invulling van haar rol ten aanzien van burgers en bedrijven en in het geval van mijn onderzoek specifiek ten aanzien van sociaal ondernemers, maakt deze studie passend binnen het domein van Bestuur- en Organisationswetenschap (B en O). B en O richt zich namelijk op organisaties met een publieke functie in samenwerking met hun maatschappelijke en bestuurlijke omgeving.

Daarnaast is dit onderzoek relevant binnen de master Communicatie, Beleid en Management, omdat het de communicatie en het contact tussen de gemeente Utrecht en sociale ondernemingen poogt te verbeteren.

## *1.7 Onderzoeksaanpak*

Voor de beantwoording van de vraagstelling zijn drie verschillende methodieken ingezet, te weten een documentenanalyse, een literatuurstudie en interviews. Deze worden hieronder kort besproken.

### *1.7.1 Documentenanalyse*

Ik heb een documentenanalyse uitgevoerd om de contextanalyse met betrekking tot mijn onderzoeksonderwerp van de organisatie, de gemeente Utrecht, te kunnen beschrijven. Hiervoor heb ik gebruik gemaakt van publicaties die ik heb verkregen via mijn contactpersoon bij de gemeente Utrecht, Marieke Hellevoort (Programmamanager Participatie). Tevens heb ik de website [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl) gebruikt en het collegeprogramma 2010-2014. Ook ben ik bij enkele bijeenkomsten en workshops geweest die vanuit de gemeente werden georganiseerd, over de omgang met burgerinitiatieven en sociaal ondernemers en de vragen die deze omgang oproept. De contextanalyse is te vinden in hoofdstuk 3 (p. 28).

### *1.7.2 Literatuurstudie*

In de literatuurstudie ben ik ingegaan op ontwikkelingen die in de samenleving hebben plaatsgevonden en welke hebben geleid tot het huidige vraagstuk van hoe zo goed mogelijk om te gaan met en in te spelen op initiatieven van sociaal ondernemers. Van government naar governance, de overheid als netwerksamenleving en manieren van sturing door de overheid. Daarbij is ook ingegaan op de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling. Verder wordt besproken welke verschillen tussen 'gewone' initiatieven en de initiatieven van sociaal ondernemers bestaan en welke uitdagingen deze verschillen met zich

meebrengen voor het beleid van de lokale overheid. Ook is blootgelegd welke risico's kunnen bestaan voor de overheid om al dan niet een sociale onderneming te ondersteunen. Belangen spelen hierbij een rol en ook beleidsprioriteiten: er kan een spanningsveld bestaan tussen de gemeentelijke beleidsprioriteiten en de aansluiting tot de sociaal ondernemersinitiatieven. Sociaal ondernemers beginnen voor zichzelf, van onderop, en pas later wordt belangrijk dat het bijdraagt aan een publiek doel. Een gemeente heeft hier (in het begin) eigenlijk niets over te zeggen. Wat wordt hierover in de literatuur gezegd? Welke risico's zouden er kunnen bestaan?

Ik heb gezocht naar literatuur (boeken en artikelen) via de database Omega van de Universiteit Utrecht en tevens heb ik gebruik gemaakt van de zoekmachines Google en Google Scholar. Zoektermen die ik (al dan niet gecombineerd) heb gehanteerd gedurende mijn zoektocht naar artikelen over (beleid naar) sociaal ondernemerschap en haar geschiedenis in Nederland en binnen internationale literatuur, zijn 'sociaal ondernemerschap', 'sociaal ondernemen', 'sociale ondernemers', 'sociale innovatie', 'social entrepreneurship', 'social enterprise', 'social innovation', 'beleid', 'gemeente', 'geschiedenis', 'history' en 'burgerinitiatieven'. Om informatie te vinden over in welke context het fenomeen sociaal ondernemerschap zich voordoet, heb ik gezocht naar zoektermen als 'netwerksamenleving', 'zelfredzaamheid', 'zelfsturing', 'overheidssturing' en 'governance'.

Ik heb deze termen zelf bedacht, of kwam deze tegen in andere literatuur. Op eenzelfde manier heb ik ook steeds weer nieuwe publicaties gevonden: door de literatuurlijsten en referenties van artikelen en boeken na te gaan om te kijken of er nog interessante titels bij zaten. Verder heb ik met een aantal experts op het gebied van sociaal ondernemerschap contact opgenomen en met hen gesproken. Zo heb ik contact gehad met ir. Peter Linde (Universitair docent aan de USBO en mede-oprichter Social Enterprise Lab Utrecht), afgesproken met Erik Sterk (vormgever onderzoeksprogramma naar sociaal ondernemerschap in de stad, via het Lectoraat Dynamiek van de Stad van Hogeschool Inholland) en dr. Albert Meijer (Universitair docent aan de USBO). Tevens heb ik gesproken met Martin Schulz, één van de auteurs van één van de kernpublicaties die ik heb gebruikt voor mijn onderzoek. Ook bovenstaande experts hebben mij aan nieuwe ideeën, namen en/of literatuur geholpen.

Enkele kernpublicaties die ik uiteindelijk voor de literatuurstudie heb gebruikt staan hieronder vermeld.

Hajer, M., Van Tatenhoven J. & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance*. Geraadpleegd op <http://rivm.openrepository.com/rivm/bitstream/10029/8944/1/500013004.pdf>

Kjaer, A.M. (2008). *Governance*. Cambridge, UK: Polity Press.

Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652-667, doi: 0.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

Van der Steen, M., Van Twist, M., Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde: Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Schulz, M., Van der Steen, M. & Van Twist, M. (2013). *De koopman als dominee*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers

De bovenste drie publicaties heb ik gebruikt, omdat ze mij informatie konden verschaffen over de verschuiving van *government* naar *governance* en de verschillende vormen van *network governance*. *Governance* van Kjaer (2008) is internationale literatuur en wordt tevens gebruikt op de USBO, wat voor mij getuigt van een goede kwaliteit van het boek. Rhodes (1996), die ook genoemd wordt in Kjaer (2008), gebruikt een definitie van *network governance* die goed aansluit bij mijn onderzoek. Het artikel van Hajer et al. (2004) gaat over gebiedsontwikkeling, waardoor het de bruikbaarheid voor mijn onderzoek verhoogt.

Om te beschrijven welke ontwikkelingen in Nederland hebben plaatsgevonden qua overheidssturing, heb ik informatie uit het recentelijk verschenen boek *Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de*

*context van maatschappelijke zelforganisatie* in de literatuurstudie verwerkt. Dit essay sluit goed aan bij mijn onderzoek, omdat het duidelijk de context weergeeft waarin de Nederlandse overheid zich bevindt. Tot slot heb ik veel informatie verkregen uit het boek *De koopman als dominee*, één van de weinige literatuur die ik heb kunnen vinden over sociaal ondernemerschap in relatie tot de overheid.

### 1.7.3 Interviews

Als methode voor dataverzameling heb ik interviews afgenomen bij betrokkenen. Het houden van interviews heeft er voor gezorgd dat ik de diepte in kon gaan. Dit achtte ik noodzakelijk, omdat ik de betekenisgeving en ervaringen van de onderzochte personen heb willen achterhalen. Ik heb gekozen voor een semigestructureerde vorm van interviewen. De vragenlijst hiervoor vloeide voort uit een topiclijst, welke is gemaakt op basis van de uitkomsten van mijn literatuuronderzoek.

Ik heb gekozen voor een semigestructureerd interview, omdat ik me op onderzoeksterrein bevond waar betekenisgeving en interpretaties centraal stonden. Door gedeeltelijke standaardisering zouden noodzakelijke onderwerpen aan bod komen, maar werd ook ruimte geboden voor de respondent om extra informatie te geven. Wanneer respondenten bijvoorbeeld meerdere malen een onderwerp aan zouden halen dat niet op mijn vragenlijst stond, was het mogelijk deze mee te nemen naar volgende interviews. Ik heb interviews afgenomen bij twee verschillende partijen, te weten ambtenaren van de gemeente Utrecht en sociaal ondernemers, omdat ik zo beide 'kanten' van het vraagstuk belicht.

In hoofdstuk 4.3 ga ik dieper in op de methodologische verantwoording wat betreft de interviews en de respondenten.

### 1.8 Relevantie

Een onderzoek kan wetenschappelijk, maatschappelijk en praktisch relevant zijn. Hieronder wordt de relevantie van mijn onderzoek ten aanzien van deze drie gebieden beschreven.

#### *Wetenschappelijke relevantie*

In wetenschappelijke literatuur wordt internationaal (voornamelijk in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië) steeds meer aandacht besteed aan burgerinitiatieven, sociaal ondernemerschap en tevens zijn er verschillende onderzoekscentra opgericht die sociaal ondernemerschap bestuderen (WRR, 2012; Schulz et al, 2013; Franssen & Scholten, 2011, p. 157). In Nederland echter bestaat nog een dringend tekort aan publicaties en kennis met betrekking tot de verhouding tussen de (lokale) overheid en (initiatieven van) sociaal ondernemers (Schulz et al., 2013; Bornstein & Davis, 2010). Het blijkt dat de overheid zoekende is naar hoe zij haar rol het beste kan vormgeven ten aanzien van initiatieven van sociaal ondernemers. Dit maakt mijn onderzoek wetenschappelijk relevant. Het richt zich namelijk op een nog vrij onontgonnen gebied, op het 'kenniscat' dat binnen de wetenschap bestaat met betrekking tot de verhoudingen tussen de overheid en sociale ondernemingen.

#### *Maatschappelijke relevantie*

Daarnaast is dit onderzoek van maatschappelijke relevantie, omdat het een actueel maatschappelijke kwestie betreft. Binnen het huidige debat over de transitie van de Nederlandse verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving bestaan vele vraagstukken over hoe de maatschappij vormgegeven kan worden, hoe de nieuwe verhoudingen tussen burger en overheid dienen te zijn en waar verantwoordelijkheden liggen. Dit is onder andere te merken aan de recentelijk uitgekomen publicatie 'Doe-democratie: kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, 2013). Sociaal ondernemerschap als 'ander' type burgerinitiatief is daarbinnen een interessant thema. Met mijn onderzoek hoop ik bij te kunnen dragen aan nieuwe kennis binnen dit debat, gestoeld op ervaringen van sociale ondernemers en relevante actoren binnen de gemeente in de praktijk.

## *Praktische relevantie*

Tot slot is het onderzoek van praktisch belang, omdat het antwoorden tracht te geven op vragen die bestaan vanuit de lokale overheid (in dit geval specifiek van de gemeente Utrecht). Ik streef ernaar een scriptie met aanbevelingen te schrijven, waardoor deze nuttig en bruikbaar is voor de gemeente. Daarnaast kan het onderzoek handig zijn voor sociaal ondernemers, omdat het hopelijk inzicht biedt in hoe ze toegang kunnen krijgen tot de gemeente en ze zich op een zo vruchtbaar mogelijke manier tot elkaar kunnen verhouden.

### *1.9 Samenvatting*

In dit hoofdstuk is besproken dat de combinatie van mijn interesse in sociaal ondernemerschap en de vraag vanuit de afdeling Wijken van de gemeente Utrecht naar hoe in te spelen op een 'nieuw' soort initiatiefnemers, de aanleiding vormde voor dit afstudeeronderzoek. Sociaal ondernemers kunnen, kort gezegd, gezien worden als ondernemers met een dubbele doelstelling, waarbij het sociale doel voorop staat. Binnen de gemeente Utrecht is vraag naar onderzoek naar dit onderwerp, omdat er vanuit de gemeente beter wil worden ingespeeld op initiatieven vanuit de samenleving. Om het onderzoek haalbaar te maken, is het onderwerp afgebakend tot het domein van de gebiedsontwikkeling. Bij het onderzoek wordt daarnaast een interpretatieve onderzoeksbenadering gehanteerd met een normatieve inslag. Omdat het om de betekenisgeving van de respondenten gaat, moest ik als onderzoeker zo waardevrij mogelijk het onderzoek ingaan.

De vraagstelling heb ik als volgt geformuleerd: "Hoe kan de rol van de gemeente Utrecht ingevuld worden om sociaal ondernemende initiatieven die zich bezig houden met gebiedsontwikkeling, te faciliteren?" Deze is nog onderverdeeld in een aantal deelvragen. Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, heb ik de volgende methodieken gebruikt: een documentenanalyse, literatuurstudie en interviews. Tot slot kan gesteld worden dat is gebleken dat op wetenschappelijk, maatschappelijk en praktisch vlak behoefte is aan het onderhavige onderzoek.

### *1.10 Leeswijzer*

In het volgende hoofdstuk wordt een literatuurverkenning gedaan naar de geschiedenis van sociaal ondernemerschap en welke plek het inneemt in onze huidige samenleving. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan en waarom is het voor de lokale overheid een opgave om zich te verhouden tot initiatieven van sociaal ondernemers? In hoofdstuk 3 ga ik in op de onderzoekssituatie in Utrecht. Ik geef eerst informatie over de gemeentelijke organisatie op dit moment en ga vervolgens in op wat er speelt binnen de gemeente Utrecht ten aanzien van initiatieven (van sociaal ondernemers). Daarna volgt in hoofdstuk 4 de methodologische verantwoording. De verantwoording wat betreft mijn onderzoeksmethoden, informatie over de respondenten, de methode van data-analyse en de kwaliteit van het onderzoek komen hier aan bod. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van mijn onderzoek uiteengezet en analyseer ik de gevonden data, waarna ik in hoofdstuk 6 de conclusie aan bod laat komen. In dit hoofdstuk worden tevens de onderzoeksvragen beantwoord. Afsluitend volgt de discussie, waarin ik inga op de gemaakte keuzes en ook aanbevelingen doe voor vervolgonderzoek.

## Hoofdstuk 2 Literatuurstudie

### 2.1 Inleiding

In dit onderdeel ga ik in op ontwikkelingen in de samenleving die geleid hebben tot vraagstukken met betrekking tot de omgang tussen de lokale overheid en initiatieven van sociaal ondernemers. Doel van het hoofdstuk is onder andere om zogenaamde *sensitizing concepts* te onderscheiden. Dit zijn belangrijke begrippen die ik als zoeklicht kan gebruiken om mijn vragenlijst op te baseren en mijn data te verzamelen (Boeije, 2005, p. 47). Daarom worden deze begrippen ook wel 'richtinggevende begrippen genoemd'. Tijdens de analyse worden deze *sensitizing concepts* ingevuld en krijgen betekenis (Boeije, p. 92). In de analyse worden mijn onderzoeksbevindingen uiteindelijk afgezet tegen de resultaten van deze literatuurstudie (Boeije, 2005, p. 81). De *sensitizing concepts* die ik wil gaan uitwerken naar aanleiding van het empirisch onderzoek, zijn 'sociaal ondernemerschap', 'netwerkoverheid', 'de rol van de overheid' en 'vraagstukken'. Hoe betekenis wordt gegeven aan 'sociaal ondernemerschap' wordt zowel aan de ambtenaren als aan de sociaal ondernemers gevraagd. Het invullen van het *sensitizing concept* 'netwerkoverheid' en 'vraagstukken' wordt door de ambtenaren gedaan en 'de rol van de overheid' door de initiatiefnemers. Hiermee wordt de rol bedoeld die de initiatiefnemers toekennen aan de gemeente, wanneer zij ermee in contact komen. Deze krijgt invulling door de respondenten te vragen naar hoe zij de omgang met de gemeente ervaren, waar ze tegen aanlopen in de omgang en wat beter kan.

Allereerst geef ik een korte historische schets weer van het fenomeen sociaal ondernemerschap. Vervolgens ga ik in op de context waarin sociaal ondernemerschap is opgekomen, waarbinnen ik de concepten *government* en *governance* bespreek naar aanleiding van literatuur van Hajer et al. (2004), Rhodes (1996) en Kjaer (2008). Daarbij beschrijf ik het proces dat in Nederland heeft plaatsgevonden wat betreft tradities in overheidssturing. Dit gaat over hoe de 'productie van publieke waarde' door de jaren heen is veranderd (Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat, & Kwakkelstein, 2013). Binnen de verschuivende verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving is nu vraag naar nieuwe rollen en nieuwe vormen van sturing door de overheid. Hier ga ik op in met gebruik van literatuur van onder andere de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2013) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). Daarbij behandel ik welke plaats burgerinitiatieven en sociaal ondernemers innemen in de samenleving en waarom dit voor vragen zorgt over de invulling van de nieuwe rol van de gemeente. Verder beschrijf ik de in de literatuur genoemde verschillen tussen 'gewone' burgerinitiatieven, commerciële ondernemingen en sociale ondernemingen. Hiervoor gebruik ik onder andere literatuur van Bornstein en Davis (2010). Ook ga ik in op de mogelijke vraagstukken die spelen, aan de kant van enerzijds de ambtenaren en anderzijds de sociaal ondernemers, wanneer zij in contact komen met de overheid. Hiervoor heb ik voornamelijk gebruik gemaakt van literatuur van Schulz et al. (2013). Zij beschrijven vraagstukken die kunnen spelen wanneer sociaal ondernemers en de overheid met elkaar in aanraking komen. Tot slot gebruik ik het WRR-rapport 'Vertrouwen in burgers' (2012) om de drempels weer te geven die initiatiefnemers kunnen ervaren bij hun contact met de gemeentelijke organisatie.

Vervolgens wordt zowel een korte historische schets van de stedelijke ontwikkeling in Nederland als de toekomstvisie van gebiedsontwikkeling beschreven, met behulp van onder andere het signalenrapport 'De Energieke Samenleving' van Hajer (2012), 'Vormgeven aan de spontane stad' door het Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design (2012) en 'Proceskunst' van Geert Teisman (2012).

Het hoofdstuk rond ik af met een samenvatting, waarin wordt aangegeven wat belangrijk is voor het vervolg van mijn onderzoek belangrijk en hoe ik de *sensitizing concepts* ga meenemen in het empirische gedeelte van mijn onderzoek.

## 2.2 Historische schets sociaal ondernemerschap

In de inleiding (hoofdstuk 1) ben ik al kort ingegaan op het fenomeen sociaal ondernemerschap, waarbij ik het beschreef als het samengaan van aloude koopman met de dominee (Schulz et al, 2013, p. 5). De definitie die ik in het vervolg van dit onderzoek hanteer, is de volgende:

*"Sociaal ondernemerschap: het bewust, gericht en op innovatieve wijze nastreven van verbetering ten aanzien van een sociaal-maatschappelijke kwestie door middel van het tegen betaling leveren van producten of diensten, gericht op de verbetering van die sociaal-maatschappelijke kwestie. Deze individuen werken niet in isolatie maar zijn ingebed in publieke contexten en netwerken en werken samen met niet-gouvernementele organisaties (NGO's), overheden, etc."*

(Meijer, 2013; Schulz et al., 2013)

Wat is in de literatuur te vinden over de geschiedenis van dit fenomeen?

In verschillende literatuur wordt Muhammed Yunus gezien als grondlegger van het microkrediet en (met terugwerkende kracht) één van de eerste sociaal ondernemers. Als hoofd van de afdeling economie van een universiteit bedacht hij in 1976 een klein sociaal leenstelsel in het straatarme Bangladesh, waarbij ondernemers in groepen van vijf een bedrag konden lenen. Zijn eerste lening was 27 dollar uit zijn eigen zak. Vervolgens stichtte Yunus de Grameen bank (dorpsbank), waardoor hij in 2006 de Nobelprijs voor de Vrede ontving (Dutch, 2012, p. 12, Bornstein & Davis, 2010, pp. 13-20).

Dit is één van de vele voorbeelden van een initiatief van een sociaal ondernemer. Het fenomeen sociaal ondernemerschap bestaat al vele jaren en wordt in de huidige samenleving steeds populairder. Er wordt meer en meer aandacht besteed aan deze nieuwe soort ondernemer, die zich niet (alleen) richt op financiële winstmaximalisatie, maar ook streeft naar het creëren van maatschappelijke impact (Franssen & Scholten, 2011, p.6).

Volgens Kim Alter (2007, p. 1) wordt het fenomeen sociaal ondernemerschap pas de laatste 20 tot 25 jaar door academici echt bestudeerd als non-profitorganisaties die verdienmodellen afkomstig uit de private sector gebruiken om hun sociale missie te volbrengen. Ook voor de (lokale) overheden wordt het steeds essentiëler na te denken over hoe zich te verhouden tot deze initiatieven van sociaal ondernemers.

Dat hiervoor over nieuwe rollen en taken moet worden gedacht en besloten, heeft te maken een aantal ontwikkelingen. Volgens Jan Rotmans, hoogleraar Transitiekunde, spelen zich drie processen af waarbinnen en waardoor keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van de nieuwe invulling van de taken, rollen en verantwoordelijkheden binnen de samenleving (2012, p. 22). Ten eerste 'kantelt' de samenleving van verticaal naar horizontaal georganiseerd en ten tweede vindt decentralisatie van overheidstaken plaats. Dit kan worden uitgelegd door de verschuiving van *government* naar *governance*. Ten derde ziet Rotmans dat steeds meer zaken bottom-up, van onder uit de samenleving, opgepakt en geregeld worden. Deze drie processen worden in de volgende paragrafen uitgewerkt.

## 2.3 Vervagende grenzen: van government naar governance

Eén van de belangrijkste (inter)nationale ontwikkelingen is de herdefiniëring van de relatie tussen de overheid en de samenleving, ook wel de verschuiving van government naar governance genoemd. Het gaat om een andere, nieuwe vorm van aansturen van de samenleving. Bovenstaande verschuiving vindt plaats onder invloed van maatschappelijke processen als bijvoorbeeld de globalisering, de toegenomen invloed van de informatietechnologie, de individualisering en tevens de lokalisering (Van Tatenhove en Laurent, 2004, p. 8; Rob, in Rob, 2013).

Van de term governance zijn vele verschillende definities te vinden in de literatuur, maar overeenkomstig tussen de verschillende definiëringen is steeds dat bij het nastreven van collectieve doelen in de samenleving, voor netwerken en samenwerken de belangrijkste rol wordt weggelegd (Kjaer, 2008, pp. 3-4). De nadruk wordt daarbij steeds gelegd op het probleemoplossend vermogen van de netwerken (Hajer et al., 2004, p. 11).



Volgens het vroegere klassieke Weberiaanse model was de overheid één van de instituties in de samenleving met de meeste macht. Dit traditionele governmentconcept gaat uit van hiërarchie, en kan ook wel verticale sturing van de samenleving worden genoemd. Sinds de jaren '70-'80 van de vorige eeuw, wordt echter geconcludeerd dat de hedendaagse ingewikkelde en veelal grensoverschrijdende vraagstukken sturing met een meer horizontaal karakter vereisen. Niet alleen de overheid, maar ook verschillende andere partijen uit de private en publieke sector en het maatschappelijk middenveld zijn nodig bij het bedenken, besluiten en uitvoeren van beleid, zo wordt gedacht (Kjaer, 2008, p. 19; Hajer et al., 2004, p. 16). De overheid moet worden gezien als netwerkpartij en niet meer als bestuurscentrum (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007, p. 46).

Zoals eerder gesteld, zijn vele vormen of definities van governance te onderscheiden. Zo gaat *multi-level governance* over interacties tussen verschillende niveaus van de Europese Unie of maatschappelijke groeperingen (Hajer et al., 2004, p. 13), richt *global governance* zich op coöperatie tussen actoren en instituties op internationaal niveau, heeft *corporate governance* betrekking op het stimuleren van transparantie en verantwoordelijkheid in de private sector en kan *governance als New Public Management* gezien worden als het gebruiken van managementconcepten uit de commerciële sector op het functioneren van overheden (Hajer et al., 2004; Rhodes, 1996 en Kjaer, 2008). Rhodes (in Kjaer, 2008 en Rhodes, 1996) beschrijft een aantal typen van governance en construeert daarbij ook zijn eigen definitie. In dit onderzoek is gekozen voor deze definiëring van Rhodes (in Kjaer, 2008, p. 4), omdat deze zich richt op het domein van dit onderzoek, te weten het domein van openbaar bestuur en publiek beleid. "Governance is about managing networks", zo stelt Rhodes namelijk (1996, p. 658). Dit netwerkperspectief kan gezien worden als dé hedendaagse invulling van governance. Deze netwerken ontstaan waar actoren in de maatschappij wederzijds afhankelijk van elkaar zijn, de afbakening van (sociaal-economische) problemen niet helder zijn en onduidelijk is waar verantwoordelijkheden liggen (Rhodes in Hajer et al., 2004, p. 16).

Wat heeft zich nu de afgelopen tijd in Nederland afgespeeld en hoe heeft dat geleid tot die netwerksamenleving?

#### **2.4 Nederlandse ontwikkelingen**

In samenhang met de opkomst van het governance-principe hebben het institutionele en organisationele leven in Nederland de afgelopen decennia een flink aantal ontwikkelingen doorgemaakt (Noordegraaf, 2008). Er heeft zich een beweging voorgedaan in de productie van de zogenaamde publieke waarde: veel taken die we nu als overheidstaken omschrijven, zijn ooit begonnen als particulier initiatief (Van der Steen et al., p. 6; Rob, 2013). Steeds meer taken zijn vervolgens overheidstaken geworden en hebben tijdens de verzuiling in samenwerking met maatschappelijke organisaties plaatsgevonden. Vanaf de ontzuiling in de jaren '60 werd de verzorgingsstaat uitgebouwd en kwamen publieke taken als de gezondheidszorg, het milieu en de volkshuisvesting voornamelijk bij de overheid te liggen. Er vond collectivisering van publieke taken plaats en publieke waarde werd top-down 'gestuurd' (Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat, & Kwakkelstein, 2013, p. 6). Vanaf de jaren '80 ontwikkelde zich echter een tegengestelde beweging, waarbinnen liberalisering centraal stond. Overheidsbedrijven werden getransformeerd tot ondernemingen, maar nog wel onder toezicht, verantwoordelijkheid en politieke sturing van de overheid. Publieke waarde werd zo gestuurd, zonder dat deze door de overheid zelf werd geproduceerd (Van der Steen et al., 2013, p. 7). Dilemma's die hier steeds bij speelden, gingen over de reikwijdte van marktwerking: wat moet de overheid doen en wat kan en mag worden overgeheveld aan de markt?

Op dit moment wordt de nadruk op het overnemen van taken en verantwoordelijkheden steeds meer verschoven naar de samenleving en individuele burgers (Rob, 2012, p. 9). Daarbij wordt ook gekeken naar hoe de kloof tussen burger en overheid verkleind kan worden. Zo heeft zich decentralisatie van overheidstaken voorgedaan: vroegere nationale taken en bevoegdheden worden overgeheveld naar gemeenten (Bovens et al., 2007, p. 46). Verder is er voor particuliere organisaties en initiatieven meer ruimte gekomen op het maatschappelijk middenveld, wat gedefinieerd kan

worden als "de diversiteit aan instellingen, organisaties en sociale bewegingen waarbinnen burgers maatschappijgerichte activiteiten ondernemen" (Vlaanderen.be in WRR, 2012, p. 29). Hier zie je het door Rotmans' genoemde proces 'van top-down naar bottom-up' terugkomen (2012).

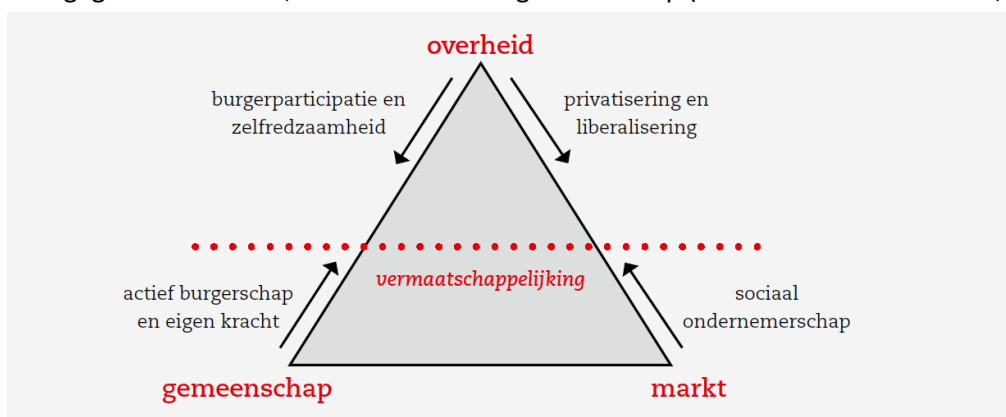
De Rob (2012) stelt hierover dat kennis en kracht vanuit de samenleving moeten komen en essentieel zijn voor het maken en uitvoeren van beleid. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid kan de overheid het niet meer alleen en moeten overheden denken vanuit burgers ([WRR], 2012, p. 11). De WRR (2012) en Van der Steen et al. (2013, p. 7) geven tevens aan dat veel burgers al betrokken en innovatief zijn en bereid om zich in te zetten voor de samenleving: de gewenste veerkrachtige en ondernemende samenleving is er al.

Kortom, er is meer sociaal-maatschappelijk initiatief in de samenleving en door de terugtrekking van de overheid wordt er tegelijkertijd ook meer ruimte voor geboden (Schulz et al., 2013, p. 20). Na de eerdere collectivisering en vervolgens privatisering kan deze nieuwe druk om productie van publieke waarde meer bottom-up te laten plaatsvinden, met de term 'vermaatschappelijking' aangeduid worden (Van der Steen et al., 2013, WRR, 2012).

Nu helder is geworden welke variëteit in de productie van publieke waarde in Nederland heeft bestaan, wordt in de volgende paragraaf aan de hand van een model van Van der Steen et al. (2013, p. 9) dieper ingegaan op 'vermaatschappelijking'. Daarnaast wordt duidelijk gemaakt waar sociale ondernemingen zich bevinden in die nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving en worden de verschillen uitgelegd tussen actief burgerschap en eigen kracht, commerciële ondernemers en sociaal ondernemers.

## 2.5 Vermaatschappelijking en sociaal ondernemende initiatieven

In figuur 2 (Van der Steen et al., 2013) worden de verschillende 'productiemodellen' van publieke waarde weergegeven: de markt, de overheid of de gemeenschap (Van der Steen et al. 2013, p. 9).



Figuur 2. Schematische weergave veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap. Overgenomen uit *Pop-up publieke waarde: Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie* (p. 18), door Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat, & Kwakkelstein, 2013, Den Haag, NSOB.

Zoals in bovenstaande paragrafen duidelijk is geworden, hebben zich verschillende bewegingen voorgedaan. Eerst was de overheid de grote producent van publieke waarde, vervolgens werden taken overgeheveld naar de markt (privatisering en liberalisering), maar bleef de overheid nog wel de drijvende kracht achter deze beweging. Vervolgens worden overheidstaken overgedragen naar de gemeenschap (burgerparticipatie en zelfredzaamheid), dit gebeurt top-down en de overheid bepaalt dus welke taken naar beneden worden verplaatst.

Zoals gezegd, ontstaan op dit moment echter op grote schaal steeds meer initiatieven bottom-up. Dit wordt door Van der Steen et al. (2013) 'vermaatschappelijking' genoemd: "de productie van publieke waarde komt steeds meer in het onderste deel van de driehoek te liggen, waarbij de overheid de centrale positie in het publieke domein verlaat of deelt met anderen" (p. 18). Er wordt onderscheid gemaakt tussen actief burgerschap en eigen kracht, en sociaal ondernemerschap.

Actief burgerschap en eigen kracht (te zien onder aan de driehoek links) gaat over individuen of groepen mensen die uit eigen beweging activiteiten ondernemen in het publieke domein. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het op eigen initiatief (en dus zonder aandringen van de overheid) aanleggen van een plantsoen. De gemeente krijgt hiermee te maken, wanneer zij moet besluiten om het plantsoen te laten bestaan of niet en tevens of het achterliggende initiatief erkend wordt (Van der Steen et al. 2013, p. 15).

Sociaal ondernemerschap staat onder aan de driehoek rechts. Waarin verschilt dit van actief burgerschap en commercieel ondernemerschap?

#### *Verskil actief burgerschap en sociale ondernemingen*

Initiatieven van sociaal ondernemers lijken op het fenomeen actief burgerschap, maar onderscheiden zich ervan doordat ze een (bescheiden) winst oogmerk en ondernemerschap kennen (Van der Steen et al. 2013, p. 14). Een voorbeeld is de onderneming 'Tuinman in de wijk' in Rotterdam. Deze organisatie roept bewoners op om plantsoenen aan te leggen, waarbij de ondernemer financiering krijgt van bijvoorbeeld sponsors. Wanneer de onderneming eenmaal draait, kan uiteindelijk contractering door de gemeente of een corporatie plaatsvinden, zodat de sociale onderneming een eigen verdienmodel krijgt en duurzaam kan blijven bestaan. Een ander concreet voorbeeld is 'Fietsie Foetsie', een initiatief opgezet vanuit de samenleving, waarbij ex-verslaafden en ex-daklozen die voorheen fietsen stalen, geld verdienen door een rondleiding door Utrecht geven en mensen voorlichten over hoe ze kunnen voorkomen dat hun fiets wordt gestolen.

#### *Verskil commerciële ondernemingen en sociale ondernemingen*

Een commerciële onderneming is primair gericht op het maken van winst. Een sociale onderneming heeft als primair doel het creëren van sociale impact en probeert (eventueel) winst te maken om ervoor te zorgen dat de onderneming in ieder geval duurzaam kan blijven bestaan. Sociale ondernemers combineren dus sociale doelstellingen en missies met economische activiteiten: waar deze taken voorheen aan de overheid of de markt werden toevertrouwd, trachten sociaal ondernemers deze twee werelden te verenigen (Schulz et al, 2013).

Sociaal ondernemerschap moet daarnaast niet worden verward met Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Commerciële ondernemingen hanteren tegenwoordig steeds vaker een MVO-beleid, waarbij het bedrijf zich bewust is van zijn maatschappelijke context en hiervoor verantwoordelijkheid neemt door (een gedeelte van) de productie op een duurzame manier te laten plaatsvinden (Schulz et al., 2013, p. 19; Bornstein & Davis, 2010, p. 31). De productie is daarbij niet het maatschappelijke of sociale doel, terwijl dit bij sociaal ondernemerschap juist wel het geval is: het gaat bij sociaal ondernemerschap om de productie van sociale of maatschappelijke doelen. Dit hoeft overigens niet per se op duurzame wijze te gebeuren (Schulz et al., 2013, p. 19).

De samenleving verandert dus en daarmee ook de rol van overheden: van een overheid als uitvoerder en de burger als participant naar een netwerksamenleving waarin de overheid meedoet, deelnemer is van initiatieven. Oftewel: van burgerparticipatie naar *overheidsparticipatie* (Schulz et al., 2013, p. 124; Van Berlo, 2012, pp. 99-100). "Het gaat daarbij niet om een zwart-witoplossing. De overheid kan voorzieningen niet uit handen laten vallen of verantwoordelijkheden over de schutting gooien. Het gaat om het vinden van een nieuwe balans op een glijdende schaal" (Van Berlo, 2012, p. 100).

Waarom is het voor de overheid nu lastig om een gepaste houding ten aanzien van initiatieven van sociaal ondernemers te bepalen?

## **2.6 Complexe verhouding**

In de huidige samenleving, waar meer ruimte geboden wordt door de overheid én genomen door burgers, kan het bestaan en de effectiviteit van sociaal ondernemende initiatieven van aanzienlijk strategisch belang zijn voor de lokale overheid (Bornstein, in Korosec & Berman, 2012, p. 448). Toch

is er nog weinig bekend over de manier waarop gemeentes initiatieven van sociaal ondernemers om kunnen of moeten gaan.

Een eerste probleem dat een goede verstandhouding tussen beide 'partijen' in de weg kan staan, is het fenomeen van de zogenaamde botsende logica's (Schulz et al., 2013, pp. 83-84). De sociaal ondernemers hebben de overheid op andere momenten en manieren nodig dan dat de overheid gewend is om te werk te gaan. In figuur 3 worden deze botsende logica's weergegeven:

Aspect	Logica overheid	Logica ondernemer
<b>Betrokkenheid van de overheid</b>	Nodig bij de start van het initiatief, om het van de grond te krijgen	Nodig als het initiatief draait en verduurzaamd moet worden
<b>Rol van de overheid</b>	Selecteren en kiezen welke initiatieven kansrijk zijn	Volgen van en aansluiting zoeken bij eigen initiatieven
<b>Focus van de overheid</b>	Stimuleren, uitlokken en op gang helpen	Bijspringen en waar nodig overnemen
<b>Tijdpad van de overheidsrol</b>	Na enkele jaren loslaten en terugtrekken	Na enkele jaren zelfstandigheid oppakken en vasthouden

*Figuur 3. Logica van de overheid en de ondernemer. Overgenomen uit De koopman als dominee (p. 85), door Van der Steen, Schulz en Van Twist, 2013, Den Haag, Boom Lemma uitgevers*

Daarnaast is het enerzijds voor gemeentemedewerkers complex een gepaste houding aan te nemen. Wat hun houding ingewikkeld maakt, is dat ambtenaren tegenwoordig de rol van 'tussenwerker' spelen: zij hebben een schakelrol, en dienen de verbinding te leggen tussen de partijen in de samenleving en de collega's in de hiërarchie (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010; Van Berlo, 2012, pp. 35-36). Voorheen was dit anders geregeld: deze taak was voornamelijk weggelegd voor de zogenaamde wijkmanagers en wijkregisseurs, welke een sleutelpositie vormden met betrekking tot het contact tussen professionals, wijk- en buurtverenigingen, lokale burgers en de gemeente. Tegenwoordig hebben bewoners en lokale ondernemers hun eigen netwerken en vinden hierdoor hun eigen weg naar de gemeente, mits ze al contact zoeken of nodig hebben met de gemeente. Van Berlo (2012) zegt hier daarom over dat elke ambtenaar en publieke professional tegenwoordig in staat moet zijn om te werken via netwerken (p. 36). Dit is voor veel ambtenaren (wijkmanagers, frontlijnwerkers én beleidsmedewerkers) nog een lastige opgave. Het vereist een andere manier van werken en is dus een uitdaging voor elke ambtenaar en publieke professional (Van Berlo, 2012, p. 40).

### 2.6.1 Complexiteit voor ambtenaren

In de literatuur zijn meerdere redenen aan te wijzen die de verhouding tussen de overheid en initiatiefnemende burgers compliceren. Steeds terugkomende termen met betrekking tot de nieuwe invulling van de rol van de overheid zijn 'loslaten', 'vertrouwen' en '(laten) experimenteren', en ook 'verbinden', 'samenwerken', 'balans vinden' en 'faciliteren' (zie onder andere Rob, 2012; WRR, 2012, Schulz et al., 2013; Van Berlo, 2012 en Van der Lans, 2011).

Op de momenten dat een sociaal ondernemende burger of organisatie in aanraking komt met de lokale overheid, kunnen zich volgens de literatuur verschillende vraagstukken voordoen waar ambtenaren tegenaan lopen bij het uitvoeren van beleid. Ik heb drie vraagstukken weten te destilleren, waartoe steeds verscheidene issues behoren waarover nagedacht en besloten moet worden. Deze drie vraagstukken, die onderling ook weer met elkaar van doen hebben, zijn die van *sturing, representativiteit en vertrouwen*.

### *Loslaten versus sturing*

Het vraagstuk van loslaten versus sturing gaat breed gezien over de vraag in hoeverre er vanuit de overheid moet worden gestuurd of juist worden losgelaten. De samenleving verandert en ontwikkelt zich, dus in hoeverre zijn kaders vast te stellen en in hoeverre kun je er van afwijken? Hoe meer kaders je stelt en beleid je maakt, hoe minder ruimte er is voor vrijheid en autonomie van initiatieven. Tevens gaat het over eigenaarschap: we leven in een democratie, de politiek is er voor de burgers en de samenleving 'is van' de burgers, dus waar heb je als gemeente wat over te zeggen, en waarover niet? Daarnaast gaat het om organische ontwikkeling en experimenteerterruimte. Zoals te lezen is in voorgaande hoofdstukken, is er steeds meer sprake van organische ontwikkeling: welk initiatief laat je experimenteren, en welke niet? Dit is een overweging die de overheid moet maken, wanneer initiatieven iets van de overheid willen.

Vanuit sociaal ondernemers gezien is directe overheidssturing juist iets wat niet wenselijk is: veel sociale ondernemingen onttrekken zich er juist liever volledig of gedeeltelijk aan en willen dat de overheid zich eerder onderhandelend of participierend opstelt in plaats van sturend (Schulz et al., 2013, p. 120). In een samenleving waarin burgers zelf sociaal-maatschappelijke activiteiten ondernemen en de overheid hier ruimte voor wil laten zijn, is het dus belangrijk flexibel te zijn. Maar wanneer moet of kun je als overheid flexibel zijn en wanneer niet?

### *Representativiteit*

Het tweede vraagstuk is die van representativiteit. De initiatiefnemende burgers maken onderdeel uit van vrij nieuwe, onbekende partijen, welke plannen maken en activiteiten (kunnen) ondernemen voor specifieke doelgroepen. Dit is een complexe situatie voor de overheid en in tegenstrijd met één van de kernwaarden van de overheid, te weten gelijkheid (Schulz et al., 2012, p. 123). Een ander issue ontstaat bijvoorbeeld wanneer een groepje hoogopgeleiden het initiatief wil nemen om een moestuin op gemeentegrond op te zetten. Representativiteit is hier in het geding, omdat het om een groep hoogopgeleiden gaat. Is dit een probleem?

En wat nu als in de ene wijk wel iets wordt ondernomen door actieve burgers waarbij de gemeente een keer financieel bijdraagt, en deze activiteit in een andere wijk niet wordt opgezet dan wel ondersteund door de gemeente, kan dit wel? Is dat eerlijk?

Nog een andere kwestie die onder representativiteit valt, is draagvlak: wat als het idee van een bewoner om een windmolen te bouwen weerstand oproept bij buurtbewoners, maar er in een andere gemeente een succesverhaal te vinden is met betrekking tot het aanleggen van zo'n windmolen, waarbij uiteindelijk het gehele dorp profiteert van duurzame stroom? Hoe belangrijk is het dan dat er van tevoren draagvlak bestaat onder buurtbewoners? En wat nou als er wel draagvlak is, maar er wordt afgeweken van bepaalde regels (Schulz et al., 2013, p. 113)?

### *Vertrouwen*

Het derde vraagstuk is het vraagstuk van vertrouwen, waaronder verschillende issues kunnen vallen. Om los te laten, om ruimte te geven aan de vitale samenleving, is vertrouwen nodig (Rob, 2012). Maar als het om burgerinitiatieven gaat, wie kun je dan (van tevoren) vertrouwen, en wie niet? Dat sociale ondernemingen niet per se open te werk (hoeven te) gaan met betrekking tot bijvoorbeeld de zakelijke kant van hun onderneming, kan ervoor zorgen dat een andere kernwaarde van de overheid, namelijk transparantie, in het geding komt (Schulz et al., 2013, p. 123).

Een ander samenhangend issue hierbij is dat sociaal ondernemers geld verdienen. Volgens de logica van de markt wordt gepoogd sociale winst te behalen, terwijl deze maatschappelijke doelen in de Nederlandse traditie en ontwikkeling vaak bij de overheid zijn komen te liggen. Dit brengt voor de overheid complexiteit met zich mee (Schulz et al., 2013): zeker wanneer zij zelf financieel bijdragen aan de onderneming. Wanneer je niet weet of een initiatief succesvol wordt, mag of kan je dan als gemeente financiering leveren?

Verder is kwaliteit een belangrijk uitgangspunt van de overheid, een kernwaarde die bij initiatieven van sociaal ondernemers naar eigen inzicht worden gewaarborgd en waar de overheid dus geen zicht op heeft (Schulz et al., 2013, p. 123). De overheid gebruikt toetsbare standaarden en definities waaraan de uitvoering van publieke taken moet voldoen, deze controle is niet altijd mogelijk bij een sociale onderneming.

Ook kunnen wetten en regels de omgang tussen sociaal ondernemers en de (lokale) overheid bemoeilijken (Schulz et al., 2013, p. 44). Wanneer de overheid een initiatief neemt, dan bepaalt de overheid de voorwaarden en procedures. Wordt een initiatief genomen vanuit de markt of de burger, dan gelden weer andere voorwaarden. Zolang het initiatief vervolgens binnen de bestaande wetten en regels blijft, kan het op eigen voorwaarden blijven handelen en heeft het niet per se politieke of ambtelijke instemming nodig. Maar de mogelijkheid bestaat dat initiatieven (gewenst of niet) toch contact met de overheid krijgen, wanneer ze bijvoorbeeld om financiering vragen of een vergunning nodig hebben.

Verder zijn de mogelijk verbonden risico's voor het vertrouwen een issue. Wat als de overheid het initiatief erkent en ondersteunt en het blijkt niet succesvol te zijn? Dit kun je niet van tevoren weten, en dit is wat het maken van beslissing hierover ingewikkeld maakt. De zelfontplooide initiatieven bevinden zich immers op domeinen waar de overheid (mede)verantwoordelijk voor is en waarover bestuurders verantwoording moeten afleggen en aansprakelijk worden gehouden (Schulz et al., 2013, p. 44). En aangezien sociaal ondernemers zich bevinden buiten de randvoorwaarden die bijvoorbeeld een gemeenteraad stelt, maar tegelijkertijd hun activiteiten wel laten plaatsvinden op het terrein waarover de bestuurder politieke verantwoordelijkheid draagt. Wie is dan verantwoordelijk en wie is aansprakelijk?

Lastig dus voor de overheid om te bepalen welke positie moet worden ingenomen ten aanzien van een initiatief. Enerzijds zijn er risico's, anderzijds ook kansen. In figuur 4 worden de mogelijke rollen die de overheid kan aannemen ten aanzien van initiatieven van sociaal ondernemers beschreven. Daarbij worden ook de mogelijke risico's en kansen voor de overheid aangegeven.

Rol overheid	Kansen voor de overheid	Risico's voor de overheid
<b>Geen rol</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zelforganisatie maakt hoe initiatieven zich ontwikkelen en wanneer ze weer ophouden.</li> <li>- Naar believen gebruik maken van de opbrengsten en meerwaarde van initiatieven.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebrek aan grip op ontwikkelingen en initiatieven waardoor richting en samenhang verdwijnen.</li> <li>- Moeilijk om initiatieven en beleid af te stemmen en in de politieke arena verantwoording af te leggen.</li> </ul>
<b>Verbinden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nieuwe initiatieven op gang helpen door partijen op zoek naar elkaar in contact te brengen.</li> <li>- Vliegwiel van initiatieven op gang brengen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nieuwe afhankelijkheden creëren die totstandkoming van initiatieven bemoeilijken.</li> <li>- Met de tijd eigen rol en positie overbodig maken.</li> </ul>
<b>Adviseren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vroegtijdig signaleren van (on)mogelijkheden initiatief in relatie tot de overheid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Advisering door de overheid kan nauwelijks vrijblijvend gebeuren.</li> </ul>
<b>Faciliteren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Randvoorwaarden geven mede richting aan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overmatige bemoeizucht.</li> <li>- Randvoorwaarden worden al</li> </ul>

	initiatieven en de ontwikkeling die ze inzetten.	snel hoofdlijnen en faciliteren wordt overnemen.
<b>Samenwerken</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overheid hoeft niet alles zelf te doen, maar kan deels wel eigen organisatie inzetten.</li> <li>- Overheidsorganisaties kunnen compenseren voor wat initiatieven laten liggen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en private partij(en).</li> <li>- Mede dragen aan financiële ondernemersrisico's.</li> <li>- Lock-in in onderneming.</li> </ul>
<b>Uitlokken</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duizend bloemen laten bloeien op de kracht van ondernemende partijen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alleen de 'usual suspects' melden zich.</li> <li>- Weinig criteria om zwakke ideeën af te wijzen, ook als daar reden voor is.</li> <li>- Goede ideeën hebben geen uitlokking nodig.</li> </ul>
<b>Overnemen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meer mogelijkheden tot sturing.</li> <li>- Maakt mogelijk om pas in later stadium kansrijke en lopende sociale ondernemingen in bestaande structuren te incorporeren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doet de kosten voor de overheid stijgen.</li> <li>- Verplaatst de risico's naar de overheid.</li> <li>- Met overname kan de kern van het succes, het ondernemerschap, direct en voor altijd verloren gaan.</li> </ul>

*Figuur 4.* Kansen en risico's van de houding van de overheid. Overgenomen uit *De koopman als dominee* (pp. 45-46), door Van der Steen, Schulz en Van Twist, 2013, Den Haag, Boom Lemma uitgevers.

Over deze overheidsparticipatieladder wordt echter ook weer gezegd dat deze niet helemaal thuis hoort in een netwerksamenleving. Het suggereert namelijk dat de overheid alsnog zelf bepaalt wat er precies gebeurt met initiatieven, waardoor er geen sprake is van de overheid als netwerkpartner en waarmee je de kloof tussen burger en overheid, tussen leefwereld en systeemwereld, behoudt of vergroot (Oelkers, 2013, p. 3).

Daarnaast moet gezegd worden dat het niet zo is dat de overheid rustig kan bepalen hoe men zich tot een sociale onderneming wil verhouden: "Positionering en verhouding vinden plaats te midden van aangegane verplichtingen, gewekte verwachtingen, opgebouwde reputatie en geproduceerde resultaten" (Schulz et al., 2013, pp. 47-48). Zoals eerder al is aangegeven, komt niet elk initiatief automatisch in aanraking met de overheid, of komen sociale ondernemingen tot stand te midden van bestaande beleidslijnen. Dit leidt tot de volgende kwestie: sluit een initiatief aan bij de beleidsprioriteiten van de gemeente of niet? Het kan zijn dat het een aanvulling is op of vervanging van bestaand aanbod, of het zorgt juist voor concurrentie (Schulz et al., 2013, pp. 55-56). In hoeverre is welke optie wenselijk?

Tot slot kan onder het vraagstuk vertrouwen de kwestie 'schurende logica's' geschaard worden. Het gaat hier om het verschil tussen de zogenaamde leef- en systeemwereld, waarbij de manier van denken, spreken en handelen verschilt van de logica van beleidsmakers en bestuurders (WRR., 2012, p. 107). Er is sprake van uiteenlopende wereldbeelden en werkwijzen. Zo gaat het om twee sferen, twee werelden die elkaar dwars zitten (Van der Lans, 2011, p. 30). De verticaal georganiseerde overheid hoort bij de systeemwereld, met haar regelingen en financieringsvoorwaarden. De

leefwereld bestaat uit bewoners van wijken, van burgers. Wie heeft de juiste kennis in pacht? Er kan hier angst bestaan om het informatiemonopolie te verliezen (WRR, 2012, p. 107). Verwachtingen en belangen lopen ook uiteen. Waar initiatiefnemende burgers hopen dat - wanneer zij überhaupt al in contact geraken met de gemeente - dat hun plannen worden ondersteund, streven ambtenaren en politici ernaar een zo groot mogelijk draagvlak te krijgen.

Het is nu duidelijk geworden welke vraagstukken kunnen spelen bij ambtenaren, wanneer zij in contact komen met sociaal ondernemers en 'er iets mee moeten', zich ertoe moeten verhouden. Wat kunnen sociaal ondernemers nu ervaren in hun contact met de overheid? Welke vraagstukken of problemen worden in de literatuur beschreven?

In 'Vertrouwen in burgers' van het WRR (2012) worden een aantal drempels uiteengezet die de voortgang van initiatieven belemmeren. Deze drempels liggen voor de initiatiefnemers voornamelijk bij beleidsmakers en bestuurders. En niet alleen de initiatiefnemers ervaren dit zo, maar ook de gemeentemedewerkers zelf merken dat de gemeentelijke organisatie niet de meest succesvolle aanpak heeft bij het ondersteunen van initiatieven (WRR, 2012, p. 107). In dit rapport gaat het over alle initiatieven die vanuit de samenleving opbloeien, en niet specifiek over initiatieven van sociaal ondernemers, zoals wel het geval is bij Schulz et al. (2013). Omdat initiatieven van sociaal ondernemers dikwijls beginnen als 'gewoon', vrijwillig initiatief vanuit een individu of een groepje mensen (Schulz et al, 2013), kunnen deze drempels mogelijk ook beschouwd worden als geldend voor deze sociaal ondernemende initiatiefnemers.

### *2.6.2 Dilemma's voor initiatieven van sociaal ondernemers*

Door het WRR (2012) worden de volgende moeilijkheden beschreven die een succesvol vervolg van het werk van initiatiefnemende burgers mogelijk in de weg zouden kunnen staan: schurende logica's, remmende structuren en systemen, korte termijnnoriëntatie en onzekere sleutelhouders. Deze worden hieronder uiteengezet.

#### *Schurende logica's*

'Schurende logica's' houdt in dat burgers en beleidsmakers langs elkaar heen praten: "de logica van burgers - hun manier van denken, spreken en handelen - verschilt van de (interne) logica van beleidsmakers en bestuurders" (WRR, 2012, p. 107). Er zijn twee domeinen te onderscheiden waarbinnen deze verschillende logica's zichtbaar worden, te weten *de leefwereld versus de systeemwereld* en *de uiteenlopende werkwijzen*.

Leefwereld tegenover systeemwereld houdt in dat de leefwereld van de burgers schuurt met de systeemwereld van beleidsmakers. De twee sferen zijn uit elkaar gedreven en zitten elkaar in de weg (Van der Lans, 2011, p. 30). Een veelvoorkomende en lastig te beantwoorden vraag is bijvoorbeeld wie de juiste *kennis* in pacht heeft: de burger of de ambtenaar? Het hebben van vertrouwen in elkaar is een tweede kwestie: enerzijds durven beleidsmakers niet in burgers te vertrouwen, anderzijds worden ambtenaren ook argwanend bekeken door burgers (WRR, 2012, pp. 108-109). Iets anders dat een goede verstandhouding tussen burgers en beleidsmakers in de weg zit, is "de papieren werkelijkheid" van beleidsmakers (WRR, 2012, p. 108). Gemeentemedewerkers zitten achter hun bureau, werken vanuit een ruimtelijk ontwikkelingsplan, maar weten niet wat er buiten speelt, zo wordt gedacht door burgers.

In het WRR (2012) komt daarnaast naar voren dat burgers en beleidsmakers hun eigen manier van werken hebben. Vanuit de overheid wordt bedrijfsmatig, procedureel en bureaucratisch gewerkt, omdat *verantwoording* moet worden afgelegd bij alles wat er gebeurt (WRR, 2012, p. 108; Van der Lans, 2011, p. 33). Terwijl burgers juist handelen vanuit emotionele beweegredenen en informeel en praktisch te werk gaan. Dit zou kunnen botsen met elkaar. Ook juridische processen zijn van belang voor de overheid, dit is essentieel in onze democratische rechtsstaat (WRR, 2012, p. 111). Dit heeft te maken met de al eerder genoemde eis van *representativiteit* en *draagvlak* (zie pagina 25), wat een lastige kwestie kan zijn, omdat burgerinitiatieven zelden een representatieve achterban hebben.



### Remmende structuren en systemen

Burgers kunnen overheden ervaren als ingewikkelde organisaties en stuiten vaak op 'de bureaucratie', aldus het WRR (2012, pp. 112-113). Andersom bestaat de mogelijkheid dat beleidsmakers de informele structuren van de steeds hoger opgeleide burger ook als onduidelijk ervaren en moeilijk mee te werken (WRR, 2012, pp. 112-113).

Burgers lopen vaak tegen de logge overheidsstructuren aan en vinden onder andere de *overmatige taakgerichtheid* van de ambtenaren lastig. Iets wat voor de burger als een hele simpele vraag wordt gezien, kan zo door het bij de overheid te leggen tot een heel ingewikkeld en langdurig proces gemaakt worden (WRR, 2012, p. 114). Het gaat hier om de indeling van de overheid in afdelingen en de daarbij behorende verdeling van budgetten. Wanneer een burger dan bij de 'verkeerde' afdeling connecties heeft, wordt vastgehouden aan de strikte taak- en budgetverdeling. Dit wordt niet alleen door burgers ervaren, maar ook door ambtenaren zelf. Daar komt bij dat burgers de overheidsorganisatie als *ontoegankelijk* ervaren en geen inzicht hebben in de wijze waarop deze afdelingen in elkaar zitten (WRR, 2012, p. 115), wat het ingewikkeld maakt om bij de juiste afdeling en persoon terecht te komen. 'Behoudzucht' is een laatste issue. Initiatiefnemers geven aan dat overheidsorganisaties "in hoge mate beleidsresistent" zijn, oftewel onveranderbaar (WRR, 2012, p. 116). Er bestaan wel ambtenaren die vernieuwing en verandering toejuichen, maar anderen of het systeem werken vaak tegen.

Anderzijds ervaren beleidsmakers en bestuurders de nieuwe burgerstructuren remmend voor hun taken (WRR, 2012, p. 118). Initiatiefnemende burgers druisen met hun eigen informele werkwijze in tegen de formele werkwijze van de gemeentelijke organisatie. Zo dienen ze bijvoorbeeld verzoeken in wanneer deadlines al gesloten zijn.

### Korte termijnnoriëntatie

"De korte termijnnoriëntatie van gehaaste beleidsmakers, of juist haastige burgers, veroorzaakt hoge drempels voor burgerbetrokkenheid" (WRR, 2012, p. 118). Enerzijds zijn er de gehaaste beleidsmakers, die deadlines hebben en daardoor ideeën en initiatieven die een lange adem nodig hebben, aan de kant schuiven. Anderzijds klagen burgers over de traagheid van de bureaucraten, juist omdat hun initiatieven vooruit worden geschoven en eerst urgentere problemen proberen op te lossen, aldus de WRR (2012).

### Onzekere sleutelhouders

Tot slot worden een *bepaalde visie* en een *wankele rugdekking van "sleutelhouders"* ervaren als grote drempels die verandering tegenhouden. Sleutelhouders worden in het WRR-rapport omschreven als de superieuren van de ambtenaren. Een veranderingsproces wordt vaak gedragen door een klein aantal mensen die het initiatief trekken en anderen eraan proberen te verbinden (WRR, 2012, pp. 121-123). Wanneer binnen de gemeentelijke organisatie echter verschillende visies bestaan en geen eenduidig perspectief, is er geen duidelijk verhaal dat naar buiten gebracht kan worden. Deze wisselende ideeën en beleidsprioriteiten kunnen frustratie oproepen onder burgers en frontlijnwerkers. Een *wankele rugdekking* daarnaast gaat over de grilligheid van beleidsmedewerkers of frontlijnwerkers die burgers ervaren. Na inzet of ondersteuning vanuit de gemeentelijke organisatie, worden burgers ook vaak weer aan de kant gezet of krijgen ze toch 'nee' te horen op hun rekest (WRR, 2012, p. 124).

## 2.7 Sociaal ondernemerschap en gebiedsontwikkeling

Omdat ik me richt op initiatieven van sociaal ondernemers die zich bevinden op het terrein van gebiedsontwikkeling, zal ik ook hier kort op ingaan. Wat is de oorsprong van organische gebiedsontwikkeling, wat is het en welke visies worden in de literatuur beschreven ten aanzien van dit thema? Ook wordt hier weer teruggekomen op de termen *netwerksamenleving* en *network governance*.

Sinds de tweede helft van de 19e eeuw wordt de Nederlandse planningstraditie gekarakteriseerd door projectmatig, grootschalig en integraal werken (CEC en De Klerk in Planbureau voor de Leefomgeving [PBL] & Urhahn Urban Design, 2012). Volgens Rotmans (2013) is van de ooit internationaal geroemde klassieke manier van ruimtelijke planning weinig goeds meer over (p. 74). Verouderde wetten en regels, de illusie van beheersbaarheid, wildgroei aan bedrijventerreinen, hoge leegstand van kantoren en horizonvervuiling zijn enkele negatieve kenmerken en ongewenste neveneffecten. Door de huidige financieel-economische crisis worden deze afwijkingen pijnlijk blootgelegd, aldus Rotmans (2013, p. 74). Doordat daarnaast steeds meer aandacht is voor duurzaamheid en milieuvriendelijkheid en mensen en organisaties zich vanuit de samenleving steeds meer organiseren rondom nieuwe waarden en gemeenschappen, ontstaan innovatieve netwerken: de Nederlandse samenleving is geëvolueerd naar een netwerksamenleving, aldus Hajer in zijn PBL-rapport 'De Energieke Samenleving' (2012, p. 47).

In de huidige samenleving betekent dit voor de gebiedsontwikkeling dat er steeds vaker 'organisch' te werk wordt gegaan, wat door het PBL & Urhahn Urban Design (2012) omschreven wordt als "een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-eindeproces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid" (p. 8). Wanneer we spreken in termen van *government* en *governance* betekent dit voor de overheid dat zij als netwerkpartner moet optreden (Van Berlo, 2012). Er is sprake van *network governance*. Network governance kan gedefinieerd worden als "min of meer stabiele patronen van sociale relaties (= interacties, cognities en regels) tussen wederzijds afhankelijke publieke, semipublieke en private actoren, die ontstaan en die zich vormen rondom complexe beleidsproblemen of beleidsprogramma's" (Klijn, 2008, p. 13). Zoals ook op pagina 17 wordt beschreven, wordt bij het nastreven van bepaalde doelen in de samenleving, de nadruk gelegd op het probleemoplossend vermogen van *netwerken* en *samenwerken*. Gebiedsontwikkeling is zo'n complex beleidsprobleem, en de definities van de nieuwe organische gebiedsontwikkeling en network governance vullen elkaar dan ook goed aan. Beide zaken zijn voor de overheid echter lastig te managen, omdat ze gekenmerkt worden door grote complexiteit en dynamiek (Klijn, 2008, p. 14; PBL & Urhahn Urban Design, 2012). Een ander probleem is dat de overheidsorganisatie zich echter maar heel geleidelijk aanpast aan de ontstane netwerken in de samenleving (Hajer, 2012, p. 47).

Hoe kan de overheid gebiedsontwikkeling faciliteren, als overheid participeren en de eigen regierol opnieuw invullen? Volgens Teisman (2013, p. 19), die deze activiteit 'proceskunst' noemt, kan deze op de volgende wijze het best tot slagen worden gebracht, zo komt naar voren in de conclusies van dit document. Namelijk, wanneer alle partijen hun eigen belangen weten te verankeren in de processen waarin ze participeren en wanneer ze er tevens in slagen boven hun eigen belangen uit te stijgen, zonder deze te laten vallen. Daarnaast dienen partijen in te zien dat, hoe graag de wens ook, het niet mogelijk is de creatie van meerwaarde af te dwingen. Daarnaast zijn ontvankelijkheid en het vermogen om toegevoegde waarde te zien en te vormen, kernkwaliteiten. Tot slot moeten partijen regelmatig in de gaten houden wie op welk moment een tijd lang de leiding op zich kan en wil nemen.

## 2.8 Sensitizing concepts en conclusie

Om de vragenlijsten te maken en uiteindelijk tot beantwoording van mijn onderzoeksvragen en de invulling van de *sensitizing concepts* 'sociaal ondernemerschap', 'netwerkoverheid', 'de rol van de overheid' en 'vraagstukken' te komen, maak ik gebruik van inzichten uit bovenstaande literatuur. De vragenlijsten zijn als bijlagen toegevoegd, zie pagina's 75-77.

De literatuur over het fenomeen sociaal ondernemerschap gebruik ik om vragen te formuleren die de betekenisgeving van enerzijds de ambtenaren en anderzijds de sociaal ondernemende initiatiefnemers achterhalen. Ik vraag de ambtenaren naar hun definitie en de verschillen en overeenkomsten die zij zien tussen sociaal ondernemers en andere initiatiefnemers. Aan de

initiatiefnemers vraag ik naar hun motivatie, hun doelen en toekomstvisie, de verschillen met andere 'soorten' initiatiefnemers, hun samenwerking met andere partijen en naar hun verdienmodel. Uit de literatuur is gebleken dat het creëren van sociale impact een primair doel is voor sociaal ondernemers, en het verdienen van geld een tweede doel (Schulz et al., 2013). Tevens zijn zij ingebed in netwerken. Zo wordt gepoogd het *sensitizing concept* 'sociaal ondernemerschap' in te vullen.

Om erachter te komen hoe de ambtenaren het *sensitizing concept* 'netwerkoverheid' definiëren en zien terugkomen in de praktijk, vraag ik hen naar hoe zij in contact komen met initiatiefnemers en hoe zij de omgang met hen ervaren. Daarbij vraag ik ook of zij veranderingen in de samenleving en hun werk hebben waargenomen ten aanzien van voorheen. Ook ga ik in op of en hoe samenwerking met andere partijen plaatsvindt. Zo kan ik enerzijds nagaan hoe zij het begrip invullen in hun dagelijks werk en of deze betekenisgeving overeenkomt met hoe Rhodes (1996), Hajer (2004) en Kjaer (2008) (network) governance uitleggen. Daarnaast kan ik eruit opmaken of de ontwikkelingen die door onder andere Van der Steen et al. (2013), de Rob (2012) en Schulz et al. (2013) beschreven worden, ook in de praktijk worden opgemerkt. Het gaat hier om ontwikkelingen als de verschuiving van de productie van publieke waarde van overheid, naar markt naar samenleving (Van der Steen et al., 2013; Rob, 2012), vermaatschappelijking (Van der Steen et al., 2013) en de opkomst van sociaal ondernemende initiatieven vanuit de samenleving (Schulz et al., 2013). In de analyse betrek ik hierbij tevens de literatuur over gebiedsontwikkeling van onder andere Klijn (2008) en Teisman (2013).

Het *sensitizing concept* 'vraagstukken' wordt ook uitgewerkt naar aanleiding van de interviews met de ambtenaren. Aan de ambtenaren wordt gevraagd waar zij tegenaan lopen in hun omgang met initiatiefnemers. Vervolgens kan gekeken worden of en hoe de vraagstukken die in de literatuur door Schulz et al. (2013) beschreven worden, in de praktijk worden ervaren.

Naar het *sensitizing concept* 'de rol van de overheid' vraag ik bij de initiatiefnemers. Hiermee wordt bedoeld welke rol zij de lokale overheid toebedelen, wanneer zij (al dan niet noodgedwongen) in aanraking komen met de gemeente. Ik ga de initiatiefnemers laten vertellen over hoe en wanneer zij in contact komen met de gemeente en hoe ze de omgang met de overheid ervaren. Tegen welke obstakels lopen ze aan? Dit wordt vergeleken met de omgangsproblemen die beschreven worden in het WRR-rapport (2012, pp. 107-123). Uit de literatuur blijkt verder dat initiatiefnemers tegenwoordig op vele verschillende manieren de gemeente benaderen (Van Berlo, 2012) en sociaal ondernemers op andere momenten de gemeente nodig hebben dan de gemeente gewend is (Schulz et al., 2012). Schulz et al. (2013) beschrijven daarnaast verschillende rollen die de overheid kan hebben (zie figuur 4, p. 28). Er kan worden gekeken welke rollen de initiatiefnemers van de overheid ervaren en hoe zij die rol het liefst ingevuld zouden zien worden en welke kansen en risico's dit voor de overheid met zich meebrengt.

Daarnaast ga ik in op welke zaken bij de gemeenteraad en het college spelen wat betreft het onderzoeksonderwerp, en hoe de respondenten door de politici beïnvloed worden. Beslissingen worden immers binnen de politiek genomen en de ambtenaren dienen het voorbereidende en uitvoerende werk te doen.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat uit de literatuur is gebleken dat een centrale werkwijze creëren niet mogelijk is binnen dit dynamische domein. Het gaat voor de overheid als netwerkpartner in onze netwerksamenleving om experimenteren en het inspelen op de bottom-up initiatieven van sociaal ondernemers. Hiervoor is op dit moment beleid maken vrijwel onmogelijk, wel is het nuttig en mogelijk om te ontdekken wat er speelt op dit moment bij en tussen sociaal ondernemers op het terrein van gebiedsontwikkeling en de betrokken ambtenaren.

Dit is wat het empirische deel van dit explorerende onderzoek wordt beoogd weer te geven. Uiteindelijk wordt geprobeerd een zo helder mogelijk beeld te schetsen van dat wat in de praktijk gebeurt en het vervolgens te koppelen aan de gevonden literatuur. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de contextbeschrijving, daarna volgt de literatuurstudie en in hoofdstuk 5 wordt de datarepresentatie en -analyse weergegeven.

## Hoofdstuk 3. Contextbeschrijving

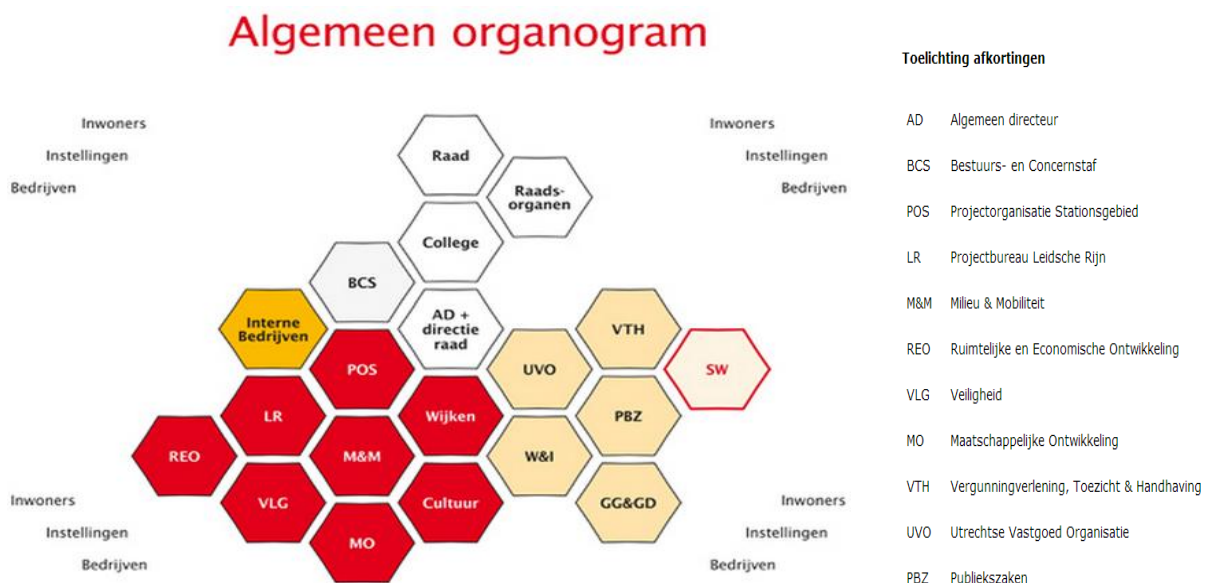
### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de lokale context geschetst waarin mijn onderzoek zich bevindt. Dit is noodzakelijk, omdat het inzicht biedt in hoe de gemeente Utrecht zich op dit moment verhoudt tot initiatieven van sociaal ondernemers en gebiedsontwikkeling. Daarvoor ga ik eerst in op de gemeente Utrecht als organisatie. Ook beschrijf ik hoe het politiek bestuur er uitziet op dit moment. De vraag vanuit de afdeling Wijken van de gemeente Utrecht komt voort uit de kwestie hoe in te spelen op burgerinitiatieven 'van onderop', vandaar dat ik inga op wat de visie van de gemeente Utrecht is op dit moment ten aanzien van burgerinitiatieven. Vervolgens richt ik me op hoe de gemeente haar rol ziet ten aanzien van stedelijke herontwikkeling en tot slot leg ik uit waarom de gemeente onderzoek naar initiatieven van sociaal ondernemers op dit gebied wenselijk acht.

Ik maak hiervoor onder andere gebruik van de website van de gemeente Utrecht, [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl), de Buurtmonitor (2012), een onderzoeksverslag naar burgerinitiatieven in de gemeente Utrecht, het collegeprogramma 2010-2014 van de gemeente Utrecht en enkele publicaties die ik via Marieke Hellevoort heb ontvangen. Daarnaast heb ik deze informatie aangevuld met gegevens die uit de interviews met de ambtenaren naar voren is gekomen.

### 3.2 Gemeentelijke organisatie Utrecht

De gemeente Utrecht als vierde grootste stad van Nederland heeft ongeveer 4000 medewerkers in dienst, verdeeld over verschillende bedrijfsonderdelen ([www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl), z.j.). Sinds 1 januari 2013 heeft bij de gemeente een organisatievernieuwing plaatsgevonden, waardoor de gemeentelijke organisatie er als volgt uit ziet:



Figuur 5. Overgenomen van "Organigram van de Gemeente Utrecht per 1 januari 2013" (2013). Copyright 2013 door de Gemeente Utrecht. Verkregen van <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=198404>

De gemeente Utrecht, welke bestaat uit Vleuten, De Meern, Haarzuilens en de stad Utrecht, wordt bestuurd door het college van B en W en de gemeenteraad (Gemeente Utrecht, 2013). Samen vormen zij het gemeentebestuur. Het college van B en W is het dagelijks bestuur en de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan is het algemeen bestuur.

De gemeentelijke organisatie wordt aangestuurd door het college van Burgemeester en Wethouders (B en W) en de Directieraad (voorzeten door de Algemeen Directeur (AD)/Gemeentesecretaris). De gemeentelijke organisatie bestaat uit vier eenheden: de Bestuurs- en Concernstaf (BCS), de Ontwikkelorganisatie (OO), de Uitvoeringsorganisaties (UO) en de Interne Bedrijven (IB) (Gemeente

Utrecht, 2013). De afdelingen Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO) en Milieu en Mobiliteit (M&M), waarbinnen ik een aantal medewerkers ga interviewen (zie hoofdstuk 4. Methodologische verantwoording), bevinden zich binnen de Ontwikkelorganisatie. De afdeling Wijken, waar de vraag naar dit onderzoek vandaan komt, bevindt zich ook binnen de Ontwikkelorganisatie.

Utrecht is verder ingedeeld in tien wijken, deze zijn te vergelijken met stadsdelen. Elke wijk heeft een wijkbureau, met elk een eigen wijkregisseur, die over de hele wijk gaat. De wijkregisseur heeft vaak één of twee wijkadviseurs. De wijkbureaus zijn als het ware de verbindende schakel tussen de verschillende afdelingen van de gemeente en bewoners op buurtniveau. Ook zijn er op het wijkbureau nog een aantal ondersteuners.

Daarnaast is er nog het collegeprogramma, met daarin allerlei verschillende programma's. Dit zijn samenstellingen van initiatieven met één thema, bijvoorbeeld Participatie, of Krachtwijken. Elk programma heeft een programmaregisseur, waaronder dus allerlei projecten vallen. Dit is wijkoverstijgend en het is dus belangrijk dat door de programmamanagers afgestemd wordt met alle wijken.

### **3.3 Het college van Burgemeester en Wethouders**

Het college van Utrecht wordt sinds 2010 gevormd door de politieke partijen GroenLinks, PvdA en D66 (Gemeente Utrecht, 2013). In het college nemen zes wethouders, de gemeentesecretaris en de burgemeester plaats. Deze wethouders worden geleverd door de politieke partijen, waarop door de Utrechtse bevolking gestemd is. GroenLinks, PvdA en D66 ontwikkelen aan het begin van het vierjarig collegetermijn een collegeprogramma, op basis waarvan zij vervolgens te werk gaan. De burgemeester en wethouders hebben binnen dit collegeprogramma allen hun eigen portefeuille en zijn dus verantwoordelijk voor een deel van de werkzaamheden (Gemeente Utrecht, 2011).

De kernboodschap van het huidige collegeprogramma 2010-2014 'Groen, Open en Sociaal' wordt op de website van de gemeente Utrecht ([www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)) als volgt omschreven:

Dit college staat voor een groen, sociaal en financieel gezond Utrecht. Het college wil dat Utrecht een duurzame en financieel gezonde stad is. Een stad waarin iedereen zijn toekomst in eigen handen kan nemen en waar voor kwetsbare groepen een sociaal vangnet is. Om dat te realiseren heeft Utrecht een open en transparant bestuur dat volop samenwerkt met inwoners, ondernemers en organisaties in de stad.

### **3.4 De gemeenteraad**

De gemeenteraad wordt direct gekozen door de Utrechtse burgers en treedt op uit naam van de burgers. Dit doen de raadsleden door in grote lijnen het beleid te bepalen op basis van wat de burgers willen dat er in de stad gebeurt. Het college van B en W brengt dit beleid tot uitvoering en de gemeenteraad controleert vervolgens of de gemaakte afspraken zijn opgevolgd.

Volgens de website van de gemeente Utrecht ([www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)) bestaat de Utrechtse gemeenteraad uit 45 leden, welke verdeeld zijn over negen fracties. Elk lid van de gemeenteraad behoort tot een politieke partij en een groep raadsleden van eenzelfde partij vormt een fractie. Hoe groot een fractie is, wordt bepaald door het aantal stemmen op een partij bij de verkiezingen. Daarnaast geldt, hoe groter de fractie, hoe meer invloed die politieke partij heeft op het bestuur van de stad. In Utrecht zijn de zetels van de gemeenteraad als volgt verdeeld:

GroenLinks	10 zetels
Partij van de Arbeid	9 zetels
D66	9 zetels
VVD	7 zetels
CDA	4 zetels

SP	3 zetels
Stadspartij Leefbaar Utrecht	1 zetel
Groen Rechts	1 zetel
ChristenUnie	1 zetel

### **3.5 Burgerinitiatieven in Utrecht**

Utrecht is volgens de Buurtmonitor Utrecht (2012) een jonge, hoogopgeleide groeistad. Naar de participatiegraad worden in Utrecht jaarlijks verschillende onderzoeken gedaan. In 2012 was 34,2% van de bewoners actief in de buurt, 40,3% actief als vrijwilliger en 86,2% voelt zich verantwoordelijk voor de buurt (Utrecht Buurtmonitor, 2012). Hierbij gaat het echter om 'gewone' participatie en burgerinitiatieven. Opvallend is dat in geen enkel onderzoek de term 'sociaal ondernemerschap' wordt gebruikt. Wel is te vinden dat Utrecht "broedplaats en kweekvijver van talent en innovatief ondernemerschap" is (Gemeente Utrecht, 2012: p. 11).

Naast bovenstaande algemene cijfers is weinig bekend (geweest) over de precieze hoeveelheid en de aard van de initiatieven die bestaan in de gemeente Utrecht. Naar aanleiding van deze onduidelijkheid is afgelopen jaar door een stagiair van de Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij (KNHM) in samenwerking met de gemeente Utrecht kleinschalig onderzoek gedaan naar de verschillende soorten burgerinitiatieven die in Utrecht aanwezig zijn en hoe zij de communicatie met de gemeente ervaren (Janssen, 2013). Hiervoor zijn 26 verschillende soorten initiatieven geanalyseerd, waarvan vier zich als sociale onderneming beschouwen. Dat wil zeggen dat zij hun sociale doel vooropstelden ten aanzien van het financiële doel. Uit dat stageonderzoek is gebleken dat de omgang tussen gemeente en sociale ondernemingen lastig is. Er is voor sociale ondernemingen geen vast aanspreekpunt bij de gemeente, er bestaat geen beleid en dit resulteert in slechte communicatie (Janssen, 2013: p. 28). De oorzaak die hiervoor beschreven wordt, is dat de gemeente (nog) niet gewend is om om te gaan met sociale ondernemingen.

### **3.6 Situatie gemeente Utrecht ten aanzien van initiatieven uit de samenleving**

Zoals eerder gesteld in de literatuurverkenning, is er sprake van veranderende verhoudingen tussen samenleving, overheid en markt. Ook in Utrecht speelt het thema van de verschuivende rollen (Utrecht aan Zet!: Rol op Maat, 2012). Op de website van de gemeente Utrecht is te zien dat het college heeft aangegeven dat zij scherpte wil krijgen over "haar rol als overheid in een netwerkende samenleving" (Utrecht aan Zet!: Rol op Maat, 2012, al. 2). In het huidige collegeprogramma 'Groen, Open en Sociaal' (2010, pp. 7-8) wordt de discussie over de rolverandering dan ook op de bestuurlijke en ambtelijke agenda gezet:

Utrecht heeft veel actieve en betrokken inwoners, ondernemers, organisaties en professionals, met veel kennis, kunde en ideeën. Het bestuur en de gemeentelijke organisatie kunnen de inbreng van de stad beter benutten. Om deze optimaal te gebruiken, kiezen we voor een gemeentelijke regierol. We zorgen er uiteraard voor dat wat nodig is voor de stad en uitgevoerd moet worden ook gebeurt. We kiezen er nadrukkelijk voor om datgene wat met en door de samenleving kan gebeuren, niet langer door de gemeente alleen te laten doen.

In de Utrechtse samenleving worden verder de volgende ontwikkelingen gesignaleerd (Utrecht aan Zet!, 2012, al. 1):

- Inwoners en vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen of bedrijfsleven voeren steeds openlijker discussie over wat zij belangrijk vinden en willen bereiken voor de stad (dankzij en via sociale media).
- Mensen verenigen zich steeds meer op basis van specifieke maatschappelijke thema's en op basis van (gecollectiviseerde) behoeften, in plaats van politieke kleur of lidmaatschap van een belangenorganisatie. Denk aan (buurt)zorg, tijdelijke voorzieningen in leegstaande panden in eigen buurt, 'levend maken' van braakliggende stukken grond in omgeving.

- Sommigen nemen het initiatief zelfs van de overheid over en pakken samen de zorg voor collectieve voorzieningen (bijv. energie en voedselproductie) op of nemen beheertaken over.
- Ondernemers groot en klein investeren vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in publieke voorzieningen en collectieve goederen.
- Kennisinstellingen willen hun knowhow inzetten voor het ontwikkelen van de stad.
- De overheid moet geld besparen op verschillende werkvelden en zoekt naar nieuwe samenwerkingspartners om maatschappelijke vragen op gebied van (zorg, veiligheid, leefbaarheid) te financieren.
- De overheid wil blijven faciliteren dat alle Utrechters de kans krijgen om mee te doen.

Ten aanzien van deze ontwikkelingen en de discussie over rolverandering zijn daarom verschillende maatregelen getroffen en programma's opgericht. Zo is het programma 'Rol op Maat' opgezet, een soort kerntakendiscussie, waarbij op verschillende manieren onderzocht wordt hoe de gemeente haar rol kan veranderen met het oog op slim samenwerken en vernieuwen (Utrecht aan Zet!: Rol op Maat, 2012, al. 3). Daarnaast zijn veertien zogenaamde proeftuinen benoemd, waarbinnen de gemeente via onderzoek inzichtelijk wil maken welke mogelijkheden bestaan om in netwerken tot oplossingen van stedelijke vraagstukken te komen.

Ook heeft de gemeente de nieuwe wijkaanpak ingevoerd, waarbij men het streven heeft de gehele gemeentelijke organisatie wijk- en vraaggerichter te laten werken (Gemeente Utrecht, 2010, p. 25-26). Zo zijn er in Utrechtse wijken wijkbureaus (in totaal tien) met een wijkraad, een wijkregisseur en een wijkwethouder. Burgers en organisaties kunnen door middel van verschillende instrumenten een plan indienen bij de gemeente en tot uitvoering laten brengen. Er kan door organisaties of burgers bijvoorbeeld aanspraak worden gemaakt op een gedeelte van het leefbaarheidsbudget waar elke Utrechtse wijk over beschikt of handtekeningen verzamelen waarna een voorstel besproken kan worden in de wijk- of gemeenteraad.

Bovenstaande voorbeelden zijn echter voornamelijk bedoeld voor kleinschalige, lokale en vrijwillige projecten. Terwijl tegelijkertijd vanuit de gemeente (Afdeling Wijken) wordt gesignaleerd dat burgers en groepen op een andere, (ver)nieuwe(nde) manier initiatieven tot ontplooiing brengen, onafhankelijk(er) van de overheid. Dit is te lezen in de uitnodiging "Opzet Brede Discussie over Ondernemende Burgerinitiatieven" georganiseerd door de KNHM en in samenwerking met de gemeente Utrecht. "Zij passen, deels gestimuleerd door dezelfde overheid, nieuwe verdienmodellen toe die uitgaan van meer zakelijkheid. Daardoor gaan diezelfde clubs, die normaliter alleen actief zijn op subsidiegedreven terreinen, zich ook begeven op het terrein van de markt" (KNHM, 2012, p. 1). Deze nieuwe vorm van initiatief kan ook wel als 'sociaal ondernemerschap' beschouwd worden. Voorbeelden hiervan in de gemeente Utrecht zijn bijvoorbeeld bierbrouwerij Maximus, waar voortijdige schoolverlaters een leerwerktraject wordt aangeboden, initiatiefnemers die gebiedsontwikkeling willen stimuleren of die gezamenlijk een energiebedrijf opzetten. Enerzijds (en vooral) staat een sociaal doel voorop, anderzijds streven zij ernaar duurzaam te blijven bestaan door te ondernemen. Door deze onafhankelijkheid zijn de initiatieven bij machte om andere keuzes te maken dan de overheid, zo wordt beschreven in de Opzet Brede Discussie over Ondernemende Burgerinitiatieven (2012). Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat deze keuzes niet in lijn liggen met de keuzes die vanuit de lokale overheid normaal gesproken zou nemen, omdat een initiatiefnemer een andere oplossing beter vindt. Dit is gunstig, verklaart het college in haar collegeprogramma (2010), omdat zij vindt dat oplossingen voor sociaal-maatschappelijke kwesties niet alleen vanuit de overheid, maar ook vanuit het maatschappelijk veld kunnen komen: "Bij alle activiteiten is structureel ruimte voor optimale en innovatieve vormen van vernieuwing vanuit particulier initiatief" (p. 15).

Aangezien ik mij ga richten op sociale ondernemingen die zich bezig houden met gebiedsontwikkeling, wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de visie van de gemeente ten aanzien van dit onderwerp.

### **3.7 Gebiedsontwikkeling in de gemeente Utrecht**

Toegesplitst op het gebied van stedelijke herontwikkeling is men in de gemeente Utrecht ook zoekende naar een andere invulling van haar rol. Er wordt gepoogd af te wijken van de traditionele gebiedsontwikkeling en een meer experimentele manier van gebiedsontwikkeling nagestreefd.

Hiervoor is in 2011 bijvoorbeeld het DSM uitgebracht, waarbij naar andere manieren wordt gezocht om stedelijke ontwikkeling te stimuleren. Het gaat hier onder andere om "de transformatie en herontwikkeling van braakliggende locaties, het geven van ruimte aan experimenten om (binnen)stedelijke herontwikkeling te versnellen en het ophouden en delen van kennis over de mogelijkheden. De thema's kleinschalig opdrachtgeverschap, hergebruik van panden, tijdelijke invulling van locaties en studentenhuisvesting staan centraal" (DSM, para. 1). Hierbij worden initiatieven uit de samenleving als uitgangspunt genomen. Voorafgaand aan het maken van het DSM heeft een digitaal Stadsdebat plaatsgevonden, waarbij bewoners van Utrecht ideeën hebben kunnen voordragen. Op internet is hierover te vinden dat de gemeente voornamelijk een faciliterende rol wil aannemen: "We willen anderen de ruimte geven om te realiseren. In het DSM gaan we kennis delen, inspirerende voorbeelden aandragen en het netwerk van initiatiefnemers en gebruikers versterken. We gaan ervan uit dat de energie uit de stad opnieuw kunnen aanspreken" (DSM: Initiatief als motor, para. 1).

Volgens het DSM is een belangrijke reden voor deze andere vorm van benaderen van gebiedsontwikkeling de veranderende marktomstandigheden door de economische crisis (Werkgroep DSM, 2011, p. 10). Er is nauwelijks meer ruimte voor investeringen door overheidspartijen en vele projecten zijn stil komen te liggen. In de samenvatting van het DSM (2011) wordt daarom het volgende gesteld:

Er is sprake van een nieuwe realiteit die vraagt om andere en creatieve businessmodellen, werkwijzen en samenwerkingsvormen. De samenhangende denkrichtingen voor de vernieuwing van de gebiedsontwikkeling vragen ieder een vernieuwing van houding, gedrag en werkwijze: anders denken en anders doen. (p. 3)

Een ander speerpunt van de gemeente bevindt zich op het gebied van energiebesparing. De gemeente stimuleert bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties om te besparen en duurzame energie op te wekken (Utrechtse Energie!, 2012). Dit streven komt van de afdeling Milieu en kan gerelateerd zijn aan gebiedsontwikkeling, wanneer sprake is van het organisch veranderen of ontwikkelen van een gebied.

Onder de afdeling Milieu valt daarnaast ook stadslandbouw, wat ook te maken heeft met gebiedsontwikkeling. Dit gaat immers over het laten groeien van gewassen op braakliggende terreinen of openbaar groen. Binnen de gemeente Utrecht wordt ervaren dat steeds meer lokale initiatieven opkomen die bijvoorbeeld een buurtmoestuin willen opstarten. In het kader hiervan is online een speciale kaart gemaakt waarop mogelijke stadslandbouwlocaties worden weergegeven (Stadslandbouw, 2012).

Er wordt op zoek gegaan naar nieuwe samenwerkingsvormen en de rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling. In hoeverre passen sociaal ondernemers binnen dit plaatje?

### **3.8 Sociaal ondernemerschap en gebiedsontwikkeling in Utrecht**

De vraag die vanuit de Afdeling Wijken en Wijkgericht werken aan mij gesteld is, is gestoeld op de veronderstelling dat sociaal ondernemers burgerinitiatieven zijn. De gemeente Utrecht ziet een groeiend aantal burgerinitiatieven dat eigen verdienmodellen heeft om hun onderneming te laten blijven bestaan of er van te kunnen leven (persoonlijke communicatie, 21 maart 2012). Deze initiatieven pakken onderwerpen op waar behoefte aan is bij de bewoners van de stad, maar die niet of niet goed genoeg worden opgepakt door de overheid of de private sector. De gemeente ziet het belang in van deze ondernemende initiatieven, omdat ze inziet dat het de kwaliteit van leven van bewoners van Utrecht verbetert. Zij is dus afhankelijk van deze initiatieven. Tegelijkertijd zijn de initiatieven afhankelijk van de overheid, omdat de gemeente subsidies, beleidsruimte en



vergunningen verleent. De ruimtebiedende gemeente in combinatie met ondernemende bewonersinitiatieven creëert een nieuw speelveld, dat aan beide kanten vraagt om nieuwe rollen, verantwoordelijkheden en activiteiten ("Opzet Brede Discussie over Ondernemende Bewonersinitiatieven", 2012). Vanuit de gemeente heersen nu vragen als 'hoe kijkt de gemeente aan tegen een ondernemend bewonersinitiatief?', 'Wat verwacht de gemeente van een ondernemend bewonersinitiatief en wat verwachten de ondernemende bewonersinitiatieven van de gemeente?' en 'Hoe kunnen gemeente en ondernemende bewonersinitiatieven meer aan elkaar hebben?' ("Opzet Brede Discussie over Ondernemende Burgerinitiatieven", 2012).

Bij sociale ondernemingen die zich bevinden op het terrein van organische gebiedsontwikkeling kan bijvoorbeeld gedacht worden aan stadslandbouw, waarbij volkstuinten of zogenaamde 'urban roof gardens' in gebruik genomen worden om voedsel te verbouwen, te verkopen en de sociale cohesie te bevorderen. Ook vallen hieronder bewoners die wijken willen opfleuren en/of de leefbaarheid en veiligheid van de buurt willen vergroten en een nieuwe invulling bedenken voor leegstaande panden: zolang het sociale doel maar voorop staat en daarnaast op een duurzame manier geld verdiend wordt.

### **3.9 Samenvatting**

In dit hoofdstuk is de lokale context waarin dit onderzoek zich bevindt, beschreven. De gemeentelijke organisatie is ingedeeld in vier organisatieonderdelen, te weten de Ontwikkelorganisatie, Interne Bedrijven, de Bestuurs- en Concernstaf en de uitvoerende organisaties. De respondenten die ik van de gemeente ga spreken, zijn werkzaam bij Interne Bedrijven, de afdeling REO, M&M (die vallen onder de Ontwikkelorganisatie) en bij wijkbureaus. Op dit moment vormen GroenLinks, PvdA en D66 samen het college, en vanuit het college is het collegeprogramma 2010-2014 'Groen, Open en Sociaal' geschreven. De uit 45 leden tellende gemeenteraad vertegenwoordigt de Utrechtse burgers. De raadsleden bepalen in grote lijnen het beleid op basis van wat de burgers willen dat er in de stad gebeurt en de ambtenaren bereiden het beleid voor en werken het uit. Het college zorgt ervoor dat het beleid wordt uitgevoerd en de gemeenteraad controleert dit vervolgens weer. Eén van de speerpunten van de gemeente Utrecht is het (leren) inspelen op burgerinitiatieven en andere initiatieven uit de samenleving. Het college merkt dat in Utrecht steeds initiatieven opkomen en in het kader van 'de netwerkende samenleving' is ze nu op zoek naar "haar rol als overheid in een netwerkende samenleving". Er worden verschillende programma's en bijeenkomsten opgezet om erachter te komen hoe die nieuwe rol ingevuld kan of moet worden. Naast vrijwillige burgerinitiatieven wordt een 'nieuw' soort initiatieven gesignaleerd, namelijk ondernemende burgers, oftewel sociaal ondernemers. Dit zijn initiatiefnemers, die voorheen alleen gebruik maakten van subsidies, maar nu ook een verdienmodel hebben. Het sociale doel staat daarbij voorop. Dit is positief, zo wordt althans vanuit de afdeling Wijken geredeneerd, omdat de gemeente ziet dat oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken (ook) uit de samenleving kunnen komen.

Ook binnen de gebiedsontwikkeling wordt gepoogd in te spelen op initiatieven uit de samenleving. Het DSM is een voorbeeld van een programma waarbij geëxperimenteerd wordt met initiatieven. Wat uit de literatuur en ook de contextbeschrijving naar voren komt, is dat die zoektocht naar de nieuwe rol nog niet zo gemakkelijk is. Er bestaan vele vragen en ik probeer met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het vinden van die nieuwe rol.

## Hoofdstuk 4. Methodologische verantwoording

### 4.1 Inleiding

In deze studie wordt in kaart gebracht hoe betekenis wordt gegeven aan de omgang tussen sociaal ondernemers en de lokale overheid, door enerzijds sociaal ondernemers zelf en anderzijds medewerkers van de gemeente. Ik heb verschillende methoden en technieken gehanteerd om antwoorden te krijgen op mijn onderzoeksvragen. Om ervoor te zorgen dat anderen vertrouwen hebben in de resultaten van mijn onderzoek, is het van belang dat ik een adequate beschrijving van het onderzoeksproces weergeef (Boeije, 2008, p. 150). In hoofdstuk 1.2 Wetenschappelijke positionering heb ik daarom al mijn onderzoekspositionering uiteengezet.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het type onderzoek dat ik doe en vervolgens wordt beschreven hoe betekenis kan worden gegeven aan ervaringen met behulp van Weick (1995; 2005). In dit onderzoek wordt namelijk bestudeerd hoe en welke betekenis actoren geven aan hun contact met elkaar. Het is hiervoor van belang helder te hebben op welke manier betekenis wordt gegeven. Daarna wordt aangegeven welke onderzoeksmethoden ik heb gebruikt en waarom. Verder worden de keuzes verantwoord ten aanzien van de respondenten en wordt ingegaan op de methode van data-analyse. Tot slot wordt informatie gegeven over hoe ik de kwaliteit van mijn onderzoek heb gepoogd te waarborgen.

### 4.2 Type onderzoek

Het type onderzoek dat ik heb gedaan is praktijkgericht wetenschappelijk te noemen (Boeije, 2008, p. 44). De kennis die met dit onderzoek verkregen is, zal immers (hopelijk) een bescheiden bijdrage kunnen leveren aan het aanpakken van het maatschappelijk vraagstuk hoe om te gaan met initiatieven van sociaal ondernemers.

In Hoofdstuk 1.4 ben ik al ingegaan op mijn onderzoekspositionering, namelijk dat ik gebruik maak van de interpretatieve wetenschapsbenadering, waarbij betekenisgeving centraal staat. De gekozen onderzoekspositionering heeft consequenties gehad voor mijn onderzoeksplan. Allereerst heeft het gevolgen voor het type onderzoek dat ik heb uitgevoerd en tevens voor de dataverzamelmethode.

Het hanteren van een interpretatieve onderzoeksbenadering heeft als gevolg gehad dat ik gebruik heb gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode, zoals het doen van semigestructureerde interviews. Op deze manier kon ik uitgebreid vragen stellen om uiteindelijk de gebeurtenissen vanuit de visie van de respondenten te interpreteren ('t Hart, Boeije en Hox, 2006, p. 69).

Aangezien onderzoek wordt gedaan naar een nog vrij onontgonnen onderwerp en er nog weinig tot geen volledige theorieën bestaan, kan gesproken worden over een exploratief onderzoek ('t Hart, Boeije en Hox, 2006, p. 75).

### 4.3 Betekenisgeving

Omdat ik op zoek ben gegaan naar de betekenissen die de ondervraagden geven aan hun ervaringen, heb ik gebruik gemaakt van literatuur van Weick (1995) om 'sensemaking' te duiden. In het Nederlands wordt dit vertaald als 'betekenisgeving'.

Betekenisgeving kan gezien worden als een belangrijk thema in dit onderzoek, omdat een ingewikkeld en onbeheersbaar beleidsprobleem wordt onderzocht. Waar rationele besluitvorming eigenlijk vaak wordt gezien als de kern van een organisatie, stelt Weick dat het er juist om gaat de juiste vragen te stellen, omdat je daarop je besluit baseert (Weick, 1995). In dit onderzoek is dan ook geprobeerd de juiste vragen te stellen, op zoek te gaan naar de beweegredenen van mensen en hen te vragen naar hun overwegingen en dilemma's waarop hun keuzes gebaseerd zijn. Op deze manier kunnen conclusies getrokken worden over de lopende processen die spelen bij enerzijds initiatieven van sociaal ondernemers en anderzijds gemeentemedewerkers ten aanzien van de omgang tussen beiden.

Hoe werkt betekenisgeving nu precies volgens Weick?

Betekenisgeving begint allereerst met chaos (Weick, 2005, p. 411). Mensen ervaren beweging, activiteiten in hun omgeving die hun aandacht trekken. Mensen merken dit op en proberen aan deze wanorde structuur aan te brengen door ze in te passen in hun eigen mentale modellen: de werkelijkheid wordt op deze manier gesimplificeerd. Vervolgens wordt de nog ruwe opgemerkte data 'gelabeld'. Actoren proberen hun omgeving namelijk eerst te begrijpen, voordat ze over kunnen gaan tot actie (Weick, 1995). Mensen zoeken naar herkenningspunten om in hun hoofd de chaos te categoriseren op basis van eerdere ervaringen. Dit gebeurt dus retrospectief. Wat hier gebeurt, is dat het abstracte gecombineerd wordt met het persoonlijke en concrete. Hierdoor kunnen gebeurtenissen in context worden geplaatst en kan tot actie overgegaan worden (Weick, 2005, p. 412).

Belangrijk om je te beseffen is dat betekenisgeving sociaal en systematisch is. Dit betekent dat informatie en gegevens zich systematisch verspreiden naar anderen. Door de werking van dit 'systeem', dit delen van kennis, wordt de kennis uitgebreid en wordt tot steeds meer nauwkeurigere en correctere kennis gekomen.

Vervolgens is het tijd voor actie. Door te praten en te overleggen met anderen, probeert men het probleem te begrijpen om er naar te kunnen handelen. Deze actie en het praten zijn continue processen. Binnen deze processen gebruiken actoren zogenaamde oude vertrouwde *frameworks* om kennis te interpreteren. Volgens Weick is het echter van belang dat ook nieuwe *frameworks* niet afgeschreven, maar juist getest moeten worden om te kijken in hoeverre deze nieuwe denkwijze aansluit bij de veranderende werkelijkheid (2005, pp. 412-413).

Tot slot ziet Weick communicatie als een centraal component van betekenisgeving (2005, p. 413). Taal en interactie worden gebruikt om betekenis te kunnen geven aan omstandigheden, kennis wordt uitgewisseld en zo ontstaat steeds meer, nieuwe en nauwkeurigere kennis. Door te praten over impliciete kennis, wordt het expliciet en bruikbaar (Weick, 2005, p. 413).

#### 4.4 Onderzoeksmethoden

In het kader van de beantwoording van mijn onderzoeksvragen, heb ik als vooronderzoek eerst een documentenanalyse en een literatuurstudie gedaan, welke te vinden zijn in respectievelijk hoofdstuk 2. Literatuurstudie en hoofdstuk 3. Contextanalyse. In hoofdstuk 1.6 Onderzoeksaanpak heb ik al uiteengezet op welke manier ik deze twee methoden heb uitgevoerd. Dit vooronderzoek heb ik gebruikt om mijn empirisch onderzoek in te kaderen. In deze paragraaf wordt ingegaan op mijn keuzes met betrekking tot dit empirische deel van mijn onderzoek.

##### *Empirisch onderzoek*

Er bestaan verschillende manieren om kwalitatief onderzoek te doen. Hierbij kunnen grofweg vier manieren worden onderscheiden, te weten (participatieve) observatie, teksten en documenten analyseren, interviews en het opnemen met geluid en video om interacties te observeren (Silverman, 2010, p. 112 en Boeije, 2008, pp. 54-59). Volgens Silverman en Boeije bestaan er geen goede of slechte methoden, maar vloeit de dataverzamelmethode voort uit de probleemstelling. Met het oog op het doel van mijn onderzoek heb ik er dan ook voor gekozen om interviews te gaan afnemen. Ik bevond me namelijk op onderzoeksterrein waar betekenisgeving, interpretaties en ervaringen van de respondenten centraal staan, en dit zijn aspecten die bij interviewen het best naar voren komen (Silverman, 2010, p. 112 en Boeije, 2008, p. 57).

Interviews zijn ook weer in te delen in verschillende typen, een belangrijk criterium hiervoor is de mate van structurering vooraf (Boeije, 2008). Zo bestaan er volledig open interviews (ook wel ongestructureerd of diepte-interview genoemd), semi- of halfgestructureerde interviews en gestructureerde of gestandaardiseerde interviews (p. 57).

Aangezien het voor mij belangrijk was dat een aantal onderwerpen sowieso aan bod kwamen tijdens het interview, bleek een volledig ongestructureerde vragenlijst voor mij niet handig. Aan de andere

kant wilde ik ruimte laten voor de respondent om extra informatie te geven, om flexibel te kunnen inspelen op wat hij of zij mij te vertellen had. Het ging me immers om hun eigen ervaringen. Wanneer respondenten bijvoorbeeld meerdere malen een onderwerp aan zouden halen dat niet op mijn vragenlijst stond, zou ik dit mee kunnen nemen naar volgende interviews.

Vandaar dat ik heb besloten om gebruik te maken van een semigestructureerde vragenlijst. Deze vragenlijsten vloeiden voort uit een topiclijst, welke ik gemaakt heb naar aanleiding van mijn literatuuronderzoek. Waar ik voor moest uitkijken, is dat de semigestructureerde vragenlijsten zoveel mogelijk de eigen betekenisgeving van de respondenten verzamelden. Doordat gebruik is gemaakt van halfgestructureerde vragenlijsten, wordt namelijk al enigszins in de richting gestuurd waarin ik antwoorden wilde krijgen. Ik heb daarom geprobeerd zoveel mogelijk open vragen te stellen en door te vragen op de antwoorden van de respondenten.

Ik heb beide vragenlijsten ge-pre-test voor allebei de groepen. Naar aanleiding hiervan zijn beide vragenlijsten nog aangepast. Het aantal vragen dat ik had, paste niet in de tijd die ik voor mijn interviews had uitgetrokken. Ik bleek teveel vragen te hebben en daarnaast bleek dat de respondenten vaak al automatisch vragen beantwoordden uit eenzelfde of andere categorieën. Ik heb toen besloten een aantal 'gedetailleerde' vragen te schrappen en sommige vragen samen te voegen. Daarnaast is de volgorde van de vragen gewijzigd, omdat bijvoorbeeld wanneer ik aan het begin van het interview de structuur en categorieën aangaf, het begrip 'sociaal ondernemerschap' vrijwel direct onderwerp van gesprek werd. Blijkbaar voelden de respondenten de behoefte hier meteen over te praten. Ik heb mijn vragenlijst daarop aangepast. Naar mijn idee heeft deze nieuwe invulling van de interviews een positieve invloed gehad op de eigen betekenisgeving van de respondenten, omdat ik meer ruimte gaf aan hen om te praten over hun eigen belevingen.

#### 4.5 Respondenten

Zoals te lezen is in hoofdstuk 1.6 Onderzoeksaanpak, heb ik mijn onderzoeksgroep beperkt tot medewerkers van de gemeente Utrecht en sociaal ondernemers die werkzaam zijn binnen Utrecht. Ik wilde namelijk de verhalen van beide partijen belichten.

Mijn voornemen was om tussen de tien en twintig interviews af te nemen, waarvan de helft aan de 'kant' van de gemeente Utrecht en de andere helft aan die van de sociaal ondernemers.

Uiteindelijk heb ik in totaal met 17 respondenten gesproken, waarvan 16 interviews bruikbaar waren: negen met ambtenaren en zeven met sociaal ondernemers. Eén van de sociaal ondernemers bleek toch niet binnen mijn doelgroep te passen, waardoor dit interview al gauw stopte en niet is meegenomen in de analyse.

##### 4.5.1 Interviews met ambtenaren binnen de gemeente Utrecht

Aangezien er ongeveer 4000 mensen werkzaam zijn bij de gemeente Utrecht, was het noodzakelijk een selectie te maken. Dit heb ik gedaan op basis van een doelgerichte steekproef, ook wel *purposive sampling* genoemd (Boeije, 2008, p. 50 en Silverman, 2010, p. 129). Dit houdt in dat ik uit de populatie doelgericht onderzoekseenheden heb geselecteerd die bepaalde kenmerken representeren (Boeije, 2008, p. 50). Voor de gemeentemedewerkers heb ik dus enkele voorwaarden vastgesteld. Zo ben ik op zoek gegaan naar medewerkers die op verschillende afdelingen en niveaus werkzaam zijn, te maken hebben met gebiedsontwikkeling en die op enige wijze van doen hebben met initiatieven van bewoners en zo mogelijk dus ook met (sociaal) ondernemers. Na overleg met mijn contactpersoon Marieke Hellevoort (programmamanager Participatie), werkzaam binnen de afdeling Wijken van de gemeente Utrecht, heb ik daarom besloten om ambtenaren van de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO), Interne Bedrijven (IB), Wijken en Milieu en Mobiliteit (M&M) te interviewen. Deze afdelingen hebben namelijk te maken met initiatiefnemers die zich bezig houden met (het beheer van) de openbare ruimte, zoals het runnen van een buurthuis en sociaal ondernemers die een bedrijvengebied willen transformeren. Een andere reden hiervoor is dat door een andere stagiair al onderzoek werd gedaan binnen de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling, waar dit onderwerp ook speelt.

De ambtenaren heb ik kunnen vinden via mijn contacten bij de gemeente. Zo heb ik via twee medewerkers (waaronder Marieke Hellevoort) lijstjes met namen van ambtenaren ontvangen en heb ik bij de bijeenkomsten en workshops waarbij ik aanwezig was ook namen opgedaan. Met deze ambtenaren heb ik contact gezocht en met een aantal van hen heb ik kunnen afspreken. Mijn onderzoeksgroep bij de gemeente bestond uiteindelijk uit gebiedsmanagers, beleids- en milieuadviseurs, wijkadviseurs, wijkregisseurs, en programmamanagers die gemoeid zijn met gebiedsontwikkeling en initiatieven (van sociaal ondernemers).

#### *4.5.2 Interviews met sociaal ondernemende initiatiefnemers*

Ik heb interviews afgenomen bij sociaal ondernemers die vallen onder de noemer 'Stedelijke (gebieds)ontwikkeling'. Dit zijn bijvoorbeeld initiatiefnemers die zich bezig houden met het geven van een nieuwe invulling aan een bedrijventerrein, aan gebieden of een gebouw. Ook stadslandbouw en initiatiefnemers die een lokaal energiebedrijf opzetten kunnen geschaard worden onder dit kopje. Bovengenoemde initiatieven heb ik gekozen op basis van mijn definitie, dus waarbij het sociale doel vooropstaat en een secundair doel is om geld te verdienen.

De namen van sociaal ondernemers heb ik op verschillende manieren gevonden. Zo heb ik een aantal namen al horen vallen bij de workshops en bijeenkomsten van de gemeente waar ik aanwezig was. Verder heb ik door middel van sneeuwbal *sampling* namen ontvangen. Dit betekent dat ik via interviews met participanten gegevens heb gekregen van andere mogelijke respondenten (Boeije, 2008, p. 53). Ik heb de potentiële respondenten gemaïld met een korte uitleg over mijn onderzoek en de vraag of zij zich scharen onder mijn gehanteerde definitie. Op deze manier heb ik ook een aantal respondenten gevonden.

Een nadeel van deze sneeuwbalmethode voor het vinden van respondenten is dat mensen geworven worden die elkaar kennen en dat dus alleen binnen een bepaalde groep onderzoek is gedaan. Andere sociaal ondernemers zijn dus automatisch buiten beschouwing gelaten. Voor mijn onderzoek was het echter van belang dat ik sociaal ondernemers spreek die op de één of andere manier contact hadden met de gemeente en het was dus niet problematisch dat ik anderen niet heb gesproken.

Tot slot heb ik zelf op internet gezocht naar mogelijke sociaal ondernemers die vallen onder de noemer gebiedsontwikkeling. Ook hierdoor heb ik enkele personen gevonden, waarmee ik contact heb gezocht.

#### *4.6 Inrichting interviews*

Om de interviews rustig te laten verlopen en de respondenten op hun gemak te laten voelen, hebben de meeste interviews plaatsgevonden op het kantoor van de respondenten zelf. Dit komt ook de opname van het interview ten goede. Ik moest deze immers nog kunnen afluisteren en uittypen. Enkele interviews hebben buiten de deur plaatsgevonden, in een rustig cafeetje. Dit is zo besloten omdat sommige respondenten geen eigen kantoor hebben.

Ik heb ervoor gekozen de deelnemers aan het onderzoek te anonimiseren. Dit heb ik aan het begin van de interviews aan de respondenten toegezegd. Op deze manier heb ik ervoor willen zorgen dat de respondenten zich vrij voelden om te zeggen wat zij wilden, zonder bang te hoeven zijn dat er consequenties aan de door hun gedane uitspraken zouden zitten. Het zou namelijk kunnen dat er wellicht gevoelige informatie naar boven zou komen, informatie die de omgang tussen beide partijen zou kunnen beïnvloeden, wanneer het duidelijk is wie wat heeft gezegd.

De respondenten hebben allen aangegeven het uiteindelijke onderzoeksverslag graag toegezonden zien. Dit heb ik hen dan ook toegezegd.

#### *4.7 Data-analyse*

Hoe heb ik nu mijn gevonden gegevens verwerkt om mijn onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden? Volgens Boeije (2008) gaat het bij het analyseren van data om "de verwerking van onderzoeksgegevens door ze te schiften, samen te vatten en met elkaar in verband te brengen" (p.

62). Wat ik gedurende dit gehele analyseproces doe is als het ware "uiteenrafelen en structureren" (Boeije, 2008, p. 67).

Allereerst heb ik de opgenomen interviews letterlijk getranscribeerd. Vervolgens heb ik de uitgetypte interviews nauwkeurig doorgenomen, categorieën aangebracht aan fragmenten en ben ik dus bezig geweest met 'open coderen' ('t Hart, Boeije en Hox, 2006, p. 276). Dit heb ik gedaan met behulp van het onderzoeksprogramma NVivo, waarin ik de uitgetypte interviews heb geïmporteerd. De categorieën heb ik niet direct geselecteerd op relevantie voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, maar ik heb fragmenten benoemd wanneer ze mij betekenisvol leken voor het onderzoek. Ik wist aan het begin van het coderen immers nog niet wat relevant zou zijn en wat niet. Dit werd gedurende het coderen steeds helderder. Ik merkte namelijk, naarmate het coderen vorderde, welke codes wel of niet terugkwamen in de volgende interviews. De *sensitizing concepts* heb ik ook als code gebruikt. Met de gegevens verkregen uit het open coderen, heb ik een codeboom gemaakt. Met de codeboom heb ik structuur in de gegevens gecreëerd.

Vervolgens heb ik 'axiaal gecodeerd', waarbij ik begrippen uit de fase van het open coderen heb geordend, omschreven, vergeleken en geprobeerd heb patronen te ontdekken. Daarnaast heb ik opvallende of bijzondere opvattingen meegenomen in de analyse. Tot slot heb ik 'selectief gecodeerd', waarbij thema's en relaties worden verbonden en gegevens worden geïntegreerd om de vraagstelling te kunnen gaan beantwoorden (Boeije, 2008, p. 109). Ik heb toen de codeboom weer gewijzigd en codes verkregen uit het open coderen geordend op basis van de categorieën van de vragenlijsten. Van een codeboom die afweek van de categorieën van de vragenlijsten, is toen een codeboom gevormd die wel overeenkwam met de vragenlijsten. Als geheugensteuntje en om het analyseren te vergemakkelijken, heb ik gebruik gemaakt van memo's (Boeije, 2008, p. 71). Ik heb memo's gegeven aan codes, zodat ik eenvoudiger terug kon vinden wat elke code 'betekende' en de fragmenten makkelijker kon indelen. Door een omschrijving te geven van de code en de fragmenten die ik eraan toevoegde, heb ik het aantal codes kunnen verminderen. Dit was ook wel nodig, omdat ik op een gegeven moment namelijk zeventig codes had bij de analyse van de ambtenaren, waarvan sommige codes maar twee fragmenten bevatten. De memo's waren toen erg handig om codes en fragmenten samen te voegen.

Een belangrijk principe bij de analyse van kwalitatieve onderzoeksgegevens is constante vergelijking ('t Hart, Boeije en Hox, 2006, p. 276). Dit houdt in dat ik onderzoeksgegevens steeds tussendoor blijf toetsen aan nieuwe gegevens, vergelijken en aanpas waar nodig, zodat steeds nieuwe en zo optimaal mogelijke inzichten worden verworven. Vervolgens heb ik de inzichten uit de literatuur vergeleken en verwerkt waardoor uiteindelijk conclusies konden worden getrokken. Dit heb ik gedaan door te kijken hoe de gevonden gegevens al dan niet overeenkwamen met wat ik uit de literatuur had gehaald en in mijn literatuurreview heb verwerkt. Deze inzichten heb ik beschreven in de conclusie van de literatuurstudie (hoofdstuk 2, p. 26) en de representatie en de analyse ervan zijn te vinden in hoofdstuk 5 (p. 41).

#### 4.8 Kwaliteitscriteria

Omdat een kwalitatieve onderzoeksmethode is gehanteerd, was ik zelf als onderzoeker het onderzoeksinstrument. Om de kwaliteit van mijn onderzoek te waarborgen, was het daarom van belang dat het onderzoek aan verschillende criteria voldeed ('t Hart, Boeije & Hox, 2008, p. 69). Allereerst beschrijf ik in deze paragraaf daarom hoe ik de betrouwbaarheid van mijn onderzoek zoveel mogelijk heb gewaarborgd, vervolgens wordt de interne en externe validiteit aangehaald.

##### 4.8.1 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid allereerst, heeft betrekking op de beïnvloeding van de waarnemingen door toevallige of onsystematische fouten (Boeije, 2008, p. 145). Er mogen eigenlijk zo min mogelijk fouten voorkomen tijdens het onderzoeksproces, zodat wanneer hetzelfde verschijnsel meerdere keren met hetzelfde instrument wordt gemeten, dit tot dezelfde uitkomst leidt. Doorgaans geldt de regel: hoe meer gestandaardiseerd de dataverzamelmethode, hoe hoger de betrouwbaarheid.

Voor kwalitatief onderzoek is de betrouwbaarheid daarom al gauw een heikel punt. Kwalitatief onderzoek en het doen van semigestructureerde interviews zijn immers niet zo gestandaardiseerd als bijvoorbeeld bij kwantitatief onderzoek een enquête. Hoe heb ik de betrouwbaarheid van mijn onderzoek dan toch zo goed mogelijk gewaarborgd?

Het feit dat ik geen open interviews heb gedaan, maar halfgestructureerde interviews, draagt ten eerste al enigszins bij aan de betrouwbaarheid van mijn methoden en waarnemingen. Door het hanteren van een vragenlijst is in kleine mate een vorm van standaardisatie gecreëerd, iets wat de betrouwbaarheid van mijn onderzoek heeft verhoogd (Boeije, 2008, p. 145). Verder is gebruik gemaakt van opnameapparatuur bij de interviews en zijn de interviews letterlijk getranscribeerd. Dit heeft geleid tot een hogere betrouwbaarheid, doordat ik exact heb overgenomen wat de respondenten hebben verteld en dus zo min mogelijk van mijn eigen aannames ben uitgegaan bij het analyseren van de data (Silverman, 2008, p. 221). Tot slot is gebruik gemaakt van het bestaande softwarepakket NVivo om mijn data te analyseren. Ook dit heeft bijgedragen bij aan het vergroten van de betrouwbaarheid ('t Hart, Boeije en Cox, 2006, p. 282).

#### *4.8.2 Validiteit*

Ook de validiteit van mijn onderzoek moest zoveel mogelijk gewaarborgd zijn. De validiteit heeft betrekking op de beïnvloeding van het onderzoek door systematische fouten (Boeije, 2008, p. 145). Het gaat eigenlijk om de vraag 'Heb ik gemeten wat ik daadwerkelijk wilde meten?'. Volgens Silverman (2008, p. 210) is 'waarheid' dan ook een ander woord voor validiteit. Er wordt verschil gemaakt tussen interne en externe validiteit ('t Hart, Boeije en Hox, 2006, p. 281).

Interne validiteit gaat over de validiteit van de onderzoeksstrategie, voornamelijk ten aanzien van de dataverzamelmethode (Boeije, 2008, p. 145). In tegenstelling tot de betrouwbaarheid van een onderzoek, betekent het minder gestandaardiseerde karakter van mijn onderzoeksmethode, de semigestructureerde interviews in mijn geval, dat ik beter heb kunnen waarnemen wat speelt in de gedachten en verhalen van de onderzochte personen. Ik stond dicht bij hun werkelijkheid en dit draagt bij aan de interne validiteit van kwalitatief onderzoek (Boeije, 2008, p. 261). Verder heb ik er goed over nagedacht of mijn gekozen onderzoeksstrategie en -methoden passen bij de onderzoeksvraag (Boeije, 2008, p. 147). Doordat ik in eerdere paragrafen al heb verantwoord waarom ik heb gekozen voor bepaalde methoden en technieken, heb ik gepoogd de interne validiteit te verhogen. Sowieso wordt door deze methodische verantwoording bijgedragen aan de validiteit van het onderzoek.

De externe validiteit is de geldigheid van het gehele onderzoek: kloppen de analyse en de interpretaties van de onderzoeker en zijn de resultaten generaliseerbaar naar andere, niet onderzochte situaties (Boeije, 2008, p. 155)? Omdat ik een beperkt aantal respondenten heb geïnterviewd, zijn de resultaten niet volledig generaliseerbaar. En aangezien ik explorierend onderzoek heb gedaan binnen een nog weinig onderzocht gebied, is het niet problematisch dat de externe validiteit laag is. Er is namelijk niet geprobeerd een volledige theorie te ontwikkelen, maar ervaringen en betekenissen in kaart te brengen. Toch hoop ik dat de onderzoeksresultaten waardevolle inzichten zullen bieden die de onderzoekssituatie overstijgen en daardoor enigszins bruikbaar zijn in vergelijkbare situaties.

#### *4.9 Samenvatting*

In dit hoofdstuk heb ik verantwoord hoe ik het onderzoek heb aangepakt. Ik heb een explorierend praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek gedaan en daarbij een interpretatieve wetenschapsopvatting gehanteerd, waarbij de betekenisgeving van de respondenten centraal stond. Ik heb verschillende methodieken toegepast om tot de beantwoording van mijn onderzoeksvragen te komen. Zo heb ik een literatuurstudie gedaan (zie hoofdstuk 2, p. 15) en een documentenanalyse (zie hoofdstuk 3, p. 28). Voor het empirische deel van het onderzoek is gebruik gemaakt van halfgestructureerde interviews. Op deze manier heb ik er als onderzoeker voor kunnen zorgen dat een bepaald aantal onderwerpen sowieso ter sprake kwam tijdens de interviews, maar was er ook

ruimte voor de respondenten om nieuwe informatie aan te dragen. Naar aanleiding van de pre-test van beide vragenlijsten, zijn de vragenlijsten beiden uiteindelijk enigszins aangepast.

Ik heb in totaal 16 respondenten geïnterviewd, waarvan negen ambtenaren en zeven sociaal ondernemende initiatiefnemers. Deze respondenten heb ik gevonden door middel van *purposive sampling* en de sneeuwbalmethode. De negen ambtenaren die ik heb gesproken werken op de afdelingen REO, M&M en Interne Bedrijven en wijkbureaus. De initiatiefnemers zijn werkzaam als sociaal ondernemer binnen de gebiedsontwikkeling. Ik heb hen geïnterviewd op een rustige en voor de respondent bekende locatie, zoals het kantoor van de respondent. De interviews zijn geanonimiseerd. Na het afnemen van de interviews, heb ik ze getranscribeerd en gebruik gemaakt van het data-analyseprogramma NVivo om te coderen. Middels open, axiaal en selectief coderen heb ik een codeboom gemaakt en tussendoor ben ik de onderzoeksgegevens steeds blijven vergelijken en aanpassen waar nodig, zodat zo optimaal mogelijke informatie is gevonden. Deze informatie heb ik vervolgens vergeleken met inzichten die ik in mijn literatuurstudie heb verwerkt. De representatie en analyse hiervan zijn te vinden in hoofdstuk 5 (p. 41). Ik heb geprobeerd de kwaliteit van mijn onderzoek te waarborgen, door een aantal keuzes te maken die de betrouwbaarheid en de validiteit hebben verhoogd. Zo hebben de gedeeltelijke standaardisatie van de interviews, het gebruik van opnameapparatuur en het softwarepakket NVivo bijgedragen aan de betrouwbaarheid. De interne validiteit heb ik getracht te vergroten door bijvoorbeeld de onderzoeksmethoden te verantwoorden. De externe validiteit is niet gegarandeerd, omdat ik een beperkt aantal respondenten heb geïnterviewd en de resultaten hierdoor niet generaliseerbaar zijn. Desondanks ga ik er vanuit dat de onderzoeksresultaten interessante inzichten bieden die de onderzoekssituatie overstijgen.



## Hoofdstuk 5. Datarepresentatie en analyse

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk heb ik de resultaten beschreven die zijn voortgekomen uit de interviews met de 16 respondenten. De resultaten zullen worden ondersteund met citaten uit de interviews.

In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de resultaten die voortgekomen zijn uit de interviews met de ambtenaren van de gemeente Utrecht. Ik heb bij het weergeven van de resultaten de volgorde van de categorieën van de vragenlijst aangehouden, maar sommige categorieën doorvertaald naar passende kopjes voor de paragrafen. De vragenlijst is te vinden in bijlage I (p. 75). Zo wordt in paragraaf 5.2.1 de betekenisgeving aan sociaal ondernemerschap door de ambtenaren besproken, waarbij de definitie, de houding tegenover en de omgang met de sociaal ondernemende initiatiefnemers aan bod komen. In paragraaf 5.2.2 wordt ingegaan op de visie en het beleid van de gemeente Utrecht ten aanzien van gebiedsontwikkeling en sociaal ondernemers. Vervolgens wordt ook besproken hoe zij de gemeente als netwerkoverheid ervaren. In paragraaf 5.2.3 vervolgens wordt ingegaan welke vraagstukken de respondenten ervaren in hun omgang met de initiatiefnemers. Hier komen de vraagstukken 'loslaten versus sturing', 'representativiteit' en 'vertrouwen' aan bod en een aantal andere kwesties die uit de interviews naar voren kwamen. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2.4 behandeld welke zaken in de gemeentelijke politiek spelen met betrekking tot het onderzoeksonderwerp. Daarna volgt paragraaf 5.2.7 met de analyse van de interviewresultaten van de ambtenaren. Ook de *sensitizing concepts* sociaal ondernemerschap, netwerkoverheid en vraagstukken komen in deze paragraaf aan de orde.

Vervolgens worden in paragraaf 5.3 de resultaten beschreven die zijn voortgekomen uit de interviews met de sociaal ondernemers. Bij deze beschrijving wordt niet helemaal de volgorde van de categorieën van de vragenlijst gehouden. De namen van sommige categorieën zijn doorvertaald naar andere paragraaftitels en verplaatst, omdat dit meer duidelijkheid schepte voor de analyse en uiteindelijk voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De vragenlijst is te vinden in bijlage II (p. 77). In paragraaf 5.3.1 wordt ingegaan op het sociaal ondernemend initiatief, waarbij de sociale onderneming en de definitie van sociaal ondernemerschap wordt besproken, en ook het werken in netwerken valt onder deze paragraaf. Onder het kopje 'Ambities' wordt verteld wat de motivatie en doelen van de initiatiefnemer zijn. In paragraaf 5.3.2 'Vraagstukken vanuit de gemeente' komen de vraagstukken loslaten versus sturing, representativiteit en sturing aan bod. In 5.3.3 wordt ingegaan op de ervaringen van de initiatiefnemers ten aanzien van de omgang met de gemeente. Daarna volgt in paragraaf 5.3.4 de analyse van de interviewresultaten van de sociaal ondernemers en worden tevens de *sensitizing concepts* sociaal ondernemerschap en de rol van de overheid uitgelegd.

Zoals ook in de methodologische verantwoording (paragraaf 4.6, p. 37) staat beschreven, is de respondenten anonimiteit beloofd. Om de anonimiteit van de respondenten niet aan te tasten, zijn de respondenten genummerd en worden ze niet met functie of initiatief genoemd. In totaal zijn er negen interviews met ambtenaren geanalyseerd en zeven met initiatiefnemers.

### 5.2 Vanuit het perspectief van de ambtenaren

#### 5.2.1 Betekenisgeving sociaal ondernemerschap

##### Definitie

In elk interview met de ambtenaren kwam het begrip 'sociaal ondernemerschap' ter sprake. De respondenten kenden geen vastomlijnde definitie van deze term en ieder had verschillende ideeën over wat het is of kan zijn. Zij beschreven daarbij dat bij deze mensen of organisaties erg naar de maatschappelijke kant gekeken wordt, en het primaire doel niet winst maken is. Sommigen vroegen direct aan mij wat mijn definitie dan wel niet was en twee respondenten vonden dat ik me op glad ijs bevond met het gebruik van deze term. Zij vonden dat deze term meer het gebied van maatschappelijke ontwikkeling en zorg en welzijn thuis hoort: "Volgens mij is dit [de term sociaal

ondernemerschap] niet houdbaar. Ik geloof er namelijk niks van dat, en dat is mijn verwrongen geest hoor, dat iemand een initiatief opstart om geen winst te maken." (ambtenaar 1)

Gedurende de interviews bleek dat alle ambtenaren het lastig vinden de verschillen te vinden tussen sociaal ondernemers en commerciële ondernemers: de één noemt het hybride organisaties, de ander noemt het actiegroepen. Weer anderen maakten een vergelijking met communities, lokale initiatieven en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Ook de termen participatie, inspraak en bewonersinitiatieven kwamen voorbij in de gesprekken.

Wanneer ik vervolgens uitlegde wat de definitie was die ik binnen dit onderzoek hanteerde, werd het voor de meeste ambtenaren duidelijk wat ik bedoelde met sociaal ondernemerschap. Vooral het vinden van de grens tussen een commerciële ondernemer en een sociale ondernemer wordt als ingewikkeld ervaren.

### *Houding en omgang initiatieven*

De respondenten gaven aan dat ze door veranderingen in de samenleving (zoals de economische crisis) en daardoor ook in de gebiedsontwikkeling en bij de overheid, steeds meer te maken hadden met initiatieven uit de samenleving. Ze zeiden dat er steeds meer kleinschalige bottom-up initiatieven opkwamen. Dit konden bewoners zijn of ondernemers, maar het waren bijna geen grote investeerders of ontwikkelaars meer:

"[D]e tijd is veranderd hè, de grote investeerders zijn er niet meer, het gaat in kleinere hapjes. En het gaat veel meer van onderop. Dus de partijen die al in het gebied zijn, dat is de weg. Dat gaat vanzelf zo. En dat kunnen we willen of niet, dat gebeurt zo. En wij als overheid zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening. En we hadden vroeger te maken met grote partijen die een grote stukken grond aankochten en ontwikkelden. En nu hebben we te maken met een veel gefragmenteerder veld. Nou, heel veel keus hebben we niet, dus daar, dus dat is dan de manier waarop we nu werken." (ambtenaar 8)

De manier waarop de ambtenaren met de initiatiefnemers in contact komen, verschilt. Twee ambtenaren gaven aan dat zij zelf weinig contact te hebben met initiatiefnemers zelf, omdat zij er nu eenmaal niet 'van zijn'. Eén van hen wordt via via wel later in het proces betrokken, waardoor ze uiteindelijk wel contact heeft met de initiatiefnemers. De andere ambtenaren gaven aan dat initiatiefnemers op verschillende manieren de gemeente weten te bereiken: via de wijkbureaus of doordat ze raadsleden of wethouders kennen. Ook via bewoners- of inspraakavonden vinden initiatiefnemers hun weg.

De ambtenaren leken open te staan voor deze veranderingen en nieuwe verhoudingen. Ze zeiden het spannend en uitdagend te vinden, er de voordelen van in te zien en zijn nieuwsgierig. Ze zien nieuwe energie, dynamiek en mogelijkheden ontstaan. Een ambtenaar gaf een mooi voorbeeld:

"Want bijvoorbeeld, ik kwam toevallig laatst zelf iets tegen, iets gemeentelijks. Beheer, is óf door de gemeente, óf het wordt particulier gedaan. Hè, dat lijkt helder. Wat vertelt [bewoner] van die dorpstuin: zij doen het beheer gezamenlijk. Kortom, het kan wél!" (ambtenaar 5)

Maar de veranderingen maken het ook zeker ingewikkeld, het is immers allemaal nieuw. Acht van de negen ambtenaren hadden het idee dat ze op een andere manier te werk gaan dan voorheen.

"[W]at zij [twee sociaal ondernemers]doen, maar ook wat die [andere club] doet, dat is nieuw. Dat is anders dan dat we het jarenlang gewend waren. En laat het maar gebeuren. En dat ik nu zeg, ik weet niet zo goed wat ik ermee moet: dat komt allemaal wel. Dat kristalliseert zich wel uit. En ik vind dat je als gemeente wel het lef moet hebben om dat ook gewoon te laten gebeuren." (ambtenaar 2)

Ze moeten meer luisteren, meer netwerken, meer ontvankelijk zijn, zo stelden ze. Terwijl één van de ambtenaren juist zei dat de veranderingen helemaal niet zo groot zijn:

"De verandering is minder groot dan dat men wil doen voorkomen. Ik vind het heel erg lijken op vroeger, alleen dit komt vanzelf. En het gaat kleinschaliger. Dus we moeten het ook niet groter maken dan dat het is." (ambtenaar 7)

Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken, vonden de ambtenaren sociaal ondernemerschap over het algemeen een complex begrip. Er wordt door de ambtenaren aangegeven dat deze initiatiefnemers

als iedere andere partij worden behandeld. Wanneer de burgers geld verdienen met hun initiatief, worden ze namelijk gewoon gezien als ondernemers met belangen. Wanneer een initiatief iets nodig heeft van de gemeente, wordt dit in overweging genomen wanneer het past bij de visie van de gemeente of wanneer het een interessant idee lijkt te zijn.

Opvallend was vervolgens dat ik merkte dat twee respondenten aangaven dat zij bepaalde sociaal ondernemende initiatieven op verschillende manieren tegemoet zijn gekomen en daarbij niet helemaal volgens de formele regels te werk zijn gegaan. Een voorbeeld is de volgende:

"Ik krijg hier regelmatig van die projectontwikkelaars die zeggen van ja, wij willen graag heel veel zonnepanelen plaatsen op Utrechtse scholen en gymzalen. [...] En dan weet ik dat [sociaal ondernemer] daar zit. En dan is mijn houding nu van nou, voor mij is [hij] niet meer dan die anderen. [...] Maar ik wijs hen er wel op. Van let op, er is iemand in Utrecht, een sociaal ondernemer, die heeft hele interessante aanbiedingen. En die heeft contacten met al die personen. Ga nou even met hem praten, dat zou wel eens kunnen helpen. Dan weet je wat hij voor aanbiedingen heeft, dan weet je met wie hij al in contact is en wat hij wel of wat hij niet kan doen." (ambtenaar 6)

### 5.2.2 Visie vanuit de gemeente

Het is nu duidelijk geworden dat vrijwel alle ambtenaren opmerkten dat er veranderingen in de samenleving zijn en dat dit invloed heeft op de manier van werken van de ambtenaren. Wat wordt hierover gezegd in het gemeentebeleid, wat is de visie van de gemeente ten aanzien van de veranderingen in de samenleving?

Zeven van de negen respondenten zijn het erover eens dat er vanuit het bestuur van de stad geen beleid meer gemaakt wordt. Er zijn kaders waarbinnen een visie wordt gemaakt voor een bepaald gebied. Daarbinnen mogen de ambtenaren opereren. Wanneer een initiatiefnemer met een plan komt, wordt door de ambtenaren gekeken of het binnen de ambities van de wijk past. Matcht het niet met de ideeën die het bestuur heeft, maar klinkt het wel interessant en is het iets nieuws, dan kunnen de ambtenaren volgens een vast stramien, het zogenaamd Utrechts Plan Proces (UPP), het plan in fases voorleggen aan de gemeentelijke politiek. In deze startnotitie wordt dan laten zien wat het plan is, hoeveel het gaat kosten, wat de voor- en tegenargumenten zijn, wie het gaat betalen (tegenwoordig is dat meestal de initiatiefnemer zelf) en of het binnen het bestaande kader past. Dan wordt besloten of de startnotitie een stopnotitie wordt of dat het door mag. Hierbij moet dan rekening worden gehouden met bijvoorbeeld precedentwerking, met de risico's, etc. De serieusheid en haalbaarheid wordt door middel van dit document getoetst.

Het is niet meer het geval dat er vanuit de gemeente dus alles wordt vastgelegd, of dat veel grote investeerders met plannen komen. Er wordt geprobeerd in te spelen op de veranderingen in de samenleving, al dan niet omdat de gemeente niet anders kan:

"[W]e zeggen 'Oké, we gaan dat niet zelf bedenken, we gaan dat samen met partijen bedenken die daar heel graag iets willen'. Nou, dat doen we. En dat is, dat moet je van onderop ontwikkelen. Dus vroeger kwam de ontwikkelaar naar ons toe en die maakte een plannetje en wij vonden daar iets van of we dachten daaraan mee. Nou, de tijd is veranderd en we willen dat ook niet. We willen juist die creatieve industrie. We willen graag dat dat van de grond komt, maar we snappen dat daar niet heel veel geld zit en we snappen.. Dus hoe doen we dat, dat is een zoektocht die we nu doen." (ambtenaar 8)

Er zijn verschillende programma's in werking gezet om deze zoektocht te ondersteunen. Zo is er het wijkgericht werken, bestaan er initiatievenfondsen en bewonersavonden en zijn er verder intern nog verschillende zogenaamde 'pleinbijeekomsten' en kenniskringen. Ook het DSM is een manier om te leren inhaken op bottom-up initiatieven.

Acht van de negen ambtenaren zeiden deze zoektocht en het feit dat er geen strak beleid meer van bovenaf wordt gemaakt, zinvol te vinden. Dit bleek uit zinnen als 'lekker laten gaan', 'de maakbare samenleving bestaat niet' en 'laat de bloemen bloeien'. Ze waren het erover eens dat er kaders moeten bestaan, dat randvoorwaarden moeten bestaan, maar dat daarbinnen meer naar mogelijkheden moet worden gezocht: 'een verandering van houding', van 'nee, mits..' naar 'ja,

tenzij..'. Het hebben van en spreken met elkaar over praktijkvoorbeelden is voor velen een goede manier om te leren omgaan met bottom-up initiatieven.

Opvallend was weer dat één van de ambtenaren juist geen verandering van werkwijze behoeft:

"[E]r zijn allerlei symposia, allerlei gedoe, over jongens, de wereld is totaal veranderd, we moeten om, en onze stelling hier is, we moeten om. Het valt wel mee, met de manier waarop we het altijd deden kunnen we altijd uit de voeten. Veel zijn het er niet mee eens, maar dat is wel zoals ik het zie. Ik doe nauwelijks iets anders en volgens mij zijn we grensverleggend bezig hier op deze locatie. En ik heb geen werkwijze moeten aanpassen, en we hebben geen nieuwe richtlijnen nodig. Allemaal niet. [...] Toevallig werkt het systeem, onze werksystematiek werkt toevallig ook bij de veranderende wereld. Bij de veranderende werkelijkheid. Dat is bij toeval aan de hand." (ambtenaar 8)

De ambtenaren zeiden dat het woord 'sociaal ondernemers' niet voorkomt in het collegeprogramma of andere stukken. Dit hoeft ook niet vastgelegd te worden, zeiden de meeste respondenten. Er wordt door twee ambtenaren wel aangegeven dat er bijvoorbeeld met betrekking tot de aanbestedingsregels besloten kan worden om niet alleen op geld te selecteren, maar op meerdere criteria aan te besteden, door de sociale doelstelling erbij te betrekken. Maar over het algemeen worden de sociaal ondernemers binnen de zoektocht naar 'de nieuwe rol van de overheid' gezien en behandeld als ondernemers, omdat er geld in omgaat en het soms ZZP-ers zijn. Toch levert dit ook vraagstukken op, hier wordt bij het kopje Vraagstukken verder op ingegaan.

### *Netwerkoverheid*

In het collegeprogramma staat dat de gemeente Utrecht uitgaat van een positie als 'netwerkoverheid in een netwerksamenleving'. Wat betekent dit voor de ambtenaren?

De gemeente Utrecht is ingericht als netwerkinggerichte organisatie, en vrijwel alle ambtenaren herkenden het hebben van een netwerkfunctie binnen de samenleving en binnen de overheid. Woorden als 'mensen en partijen bij elkaar brengen' en 'verbinden' worden door alle respondenten in de mond genomen. Eén ambtenaar twijfelde eerst nog over het bestaan van de vermeende netwerkoverheid:

"We hebben ook een nieuwe netwerkinggerichte organisatie. Dus daaraan zie je dat dat netwerken wel degelijk plaatsvindt. Maar de echte cultuurverandering die ermee gepaard gaat.. Dat je dus ook op een andere manier je werk gaat inrichten.. Dat heb ik voor mijn vakgebied, [...], de afgelopen tijd, niet gezien. En nu zie ik toch wel een kentering, dat dat langzaamaan ingevoerd gaat worden. Of ingevoerd, dat dat toch hè, het is niet tegen te houden. Dus ja, dan is het antwoord toch weer ja." (ambtenaar 1)

De respondenten zagen de voordelen van het zijn van een netwerkorganisatie, omdat ze op deze manier partijen en belangen leren kennen en niet verrast worden gedurende het proces. Ze hebben het gevoel dat ze de buurt moeten leren kennen en dat hier een netwerk voor nodig is. Ze moeten nu eenmaal weten wat er speelt in de wijk:

"[M]ijn functie is, ik moet weten wat er speelt, dus ik heb een netwerk nodig om dat te weten. Ik kan niet de hele dag op mijn fietsje buiten kijken, want dat is mijn observatie, maar dan zie ik een heleboel dingen nog niet. Dus ik heb andere mensen nodig die mij vertellen hoe en wat er speelt en omgekeerd heb ik een gemeentenetwerk om te vertellen wat er in een wijk gaat gebeuren." (ambtenaar 7)

Het gaat dus niet alleen om het hebben van een extern netwerk om te weten te komen wat er allemaal gebeurt in een wijk, en om vragende mensen en zoekende partijen en al bestaande ideeën aan elkaar te kunnen verbinden. Ook de importantie van het interne gemeentenetwerk wordt door de respondenten genoemd. Zo geven de respondenten aan dat ze bijvoorbeeld ambtenaren, vergunningverstreckers en initiatiefnemers aan elkaar aanraden.

"Nou, waar ik het in merk, ik merk het heel erg in onze communicatie-uitingen. Dus wij communiceren niet heel veel breed in de stad, maar wij communiceren via gewoon direct, mensen mailen. Heel doelgroepspecifiek. En als er iets binnenkort, probeer ik ook direct door te schuiven naar een ondernemer die ik ken, of een bewoner die ik ken." (ambtenaar 6)

Alle respondenten vinden dit netwerken interessant en leuk, en tegelijkertijd is het spannend en ook ingewikkeld, omdat je nooit van tevoren weet waar je uitkomt.

Op de vraag of de respondenten ook contact hebben met andere gemeentes over hun manier van werken met betrekking tot de zoektocht naar een nieuwe rol, antwoordde ongeveer de helft bevestigend. Zo zijn er een paar naar bijeenkomsten geweest over de nieuwe rol van de overheid, over duurzame initiatieven en is er contact met andere gemeentes in het kader van bijvoorbeeld het DSM, om van elkaar te leren en niet opnieuw het wiel uit te vinden.

Of mensen contact hebben met andere gemeentes, hangt bijvoorbeeld af van de functie die ze bekleden. Daarnaast zeiden twee respondenten dat contact met andere gemeentes praktisch is, maar dat het niet direct over te brengen is naar Utrecht:

"Dus ook de voorbeelden, je hebt ze nodig om met elkaar te weten, waar gaat het over en te kijken nou, wat zou hier dan kunnen, hè, dus zo zijn nu ook vijf projecten gekozen waarmee we aan de slag gaan. En tegelijkertijd is het dan ook weer heel Rotterdams en kun je het echt niet één op één vertalen naar Utrecht. Zo zit het gewoon niet. Want het is, het is maatwerk. Je hebt andere bewoners, andere eigendomsverhoudingen, andere geschiedenis. Andere nouja, bestemmingsplannen kun je natuurlijk wijzigen, maar dat duurt altijd even. Je hebt andere kaders waarbinnen je werkt. Het is op iedere plek anders." (ambtenaar 5)

### *Rol in netwerk*

Met de respondenten heb ik gesproken over welke rol ze als gemeente aannemen binnen het netwerk. Naast 'verbinden' en 'faciliteren' gaven de meeste ambtenaren expliciet aan dat deze rollen steeds veranderen. Het gaat om maatwerk, zo stelden ze. Bij het ene project of besluit heeft de overheid een beslissende rol, simpelweg omdat een beslissing over bijvoorbeeld het aanleggen van een snelweg en wet- en regelgeving een taak is van de overheid:

"Ik vind dat we afhankelijk van welke vraagstelling we een netwerkpartner zijn. Soms zijn we gewoon the boss, soms moeten we überhaupt geen netwerkpartner willen zijn, of we voegen niks toe. Dus op grote schaal, we beslissen die spoorlijn daar moet komen. Ja, dan ben je geen netwerkpartner, dan beslis je dat gewoon. Die dijken moeten gewoon omhoog. Dus op dat soort schaalniveaus ben je primair besluitvormend, daarna word je pas netwerkpartner. In de uitwerking." (ambtenaar 9)

Uiteindelijk vinden ze de gemeente dus wel altijd een netwerkpartner, maar is het afhankelijk van het plan. Zo bestaan er meerdere netwerken, zeiden deze respondenten. Het ene moment ben je nu de beslisser, op andere momenten ben je niet meer dan een partij aan tafel die iets toe te voegen heeft aan het proces. Deze rol-neming is soms nog ingewikkeld en hierin merken de ambtenaren dat de overheid zoekende is. Wanneer heb je welke rol? Voor de respondenten is het namelijk belangrijk dat het duidelijk is voor alle partijen aan tafel wie welke rol aanneemt. Er moet flexibeler omgegaan worden met de rollen, en hiervoor moeten deze rollen eerst vastgesteld worden, zo zeggen deze respondenten.

Een respondent geeft in onderstaand citaat goed weer hoe hij binnen een bepaald gebiedsprogramma van de gemeente te werk gaat met de partijen in dat gebied:

"Dus ik heb geen organisatievoorstel. We gaan ad hoc plekken bedenken wat nodig is en dat gaan we doen. Dat staat er letterlijk [in het programmabeleid]. Dat past bij hun [bottom-up] manier van werken. Moet ik dan mijn UPP erop zetten? Killing!" (ambtenaar 9)

### *5.2.3 Vraagstukken*

Met de respondenten heb ik gesproken over of en hoe ze tegen bepaalde vraagstukken aanlopen. De vraagstukken loslaten versus sturing, representativiteit en vertrouwen kwamen allen terug in de verhalen. Daarna komen een aantal andere kwesties aan de orde, zoals alle belangen in het veld, het aantal afdelingen van de gemeente, het maken van fouten, verwachtingenmanagement, kokervisie, onduidelijkheid over begrippen en rollen en financiële zaken.

### *Loslaten versus sturing*

Het dilemma loslaten versus sturing kwam vooral terug als problematisch voor de politiek (zie paragraaf 5.2.4, p. 50). De politici bepalen immers welk plan wordt uitgevoerd en welke niet. Acht van de negen ambtenaren vroegen zich af wanneer losgelaten kan worden en wanneer niet. "Waarom zijn we allemaal zo strak in bestemmingsplannen, in bouwhoogtes, in dit en dat..? Maar ja, waar ga je het dan veranderen? Waar ga je het loslaten?" (ambtenaar 4)

Het merendeel van de ambtenaren vond dat de overheid nog geneigd is teveel te sturen, te controleren en over te nemen. Een ambtenaar noemde een voorbeeld over een budget dat bedoeld was voor initiatieven:

"Maar als je nu kijkt naar de lijst van wat we er allemaal mee hebben gedaan, dan is het 9 van de 10 keer zo dat bewoners inderdaad met een initiatief zijn gekomen.. Wat we vervolgens toch als overheid hebben over genomen. Door bijvoorbeeld een welzijnsorganisatie, iemand in te schakelen om het te gaan realiseren." (ambtenaar 5)

Desalniettemin zagen acht van de negen ambtenaren wel dat er binnen de gemeente gezocht wordt naar een nieuwe rol om in te spelen op initiatieven uit de samenleving.

"We komen toch gelukkig wat af van de gedachte van de maakbare samenleving. Nee, de samenleving maakt zichzelf. Alleen heeft wel kaders, begeleiding, verbinding nodig. En ook sturing als het er toe doet. Maar laat het gewoon de bloemen bloeien, weetjewel. Van, we weten echt niet wat er allemaal gebeurt in zo'n deel van een stad. Er gebeurt zoveel. Maar nou, daar kun je wel, je kan wel sturen of verbinding leggen, dat is wel heel belangrijk." (ambtenaar 5)

Zoals uit bovenstaand citaat helder wordt, is dat kaders, randvoorwaarden en spelregels nodig zijn. Dit was iets wat acht van de negen respondenten constateren: binnen die randvoorwaarden zou dan vrij(er) geopereerd moeten kunnen worden. Dit is echter afhankelijk van de context.

### *Representativiteit*

De ambtenaren hadden verschillende meningen over het begrip representativiteit. Volgens de regels dient representativiteit te worden getoetst, maar de ene ambtenaar vond dat het niet bestond en weer een ander zei dat een getal nietszeggend is. Hij gaf aan dat representativiteit gevoelsmatig is en dat het belangrijk is dat je het krachtenveld kent, dat mensen gewoon moeten laten zien dat ze inderdaad een groep vertegenwoordigen. Maar dan nog moet altijd de afweging gemaakt worden hoe belangrijk de representativiteit is. Dit hangt bijvoorbeeld af van de klein- of grootschaligheid van het initiatief en de impact die het heeft. Er worden door de respondenten geen specifieke voorbeelden genoemd waaruit blijkt dat representativiteit ingewikkeld is in hun werk.

Gerelateerd aan dit thema is gelijkwaardigheid, of gelijke behandeling. Uit de interviews is gebleken dat de ambtenaren een beetje huiverig zijn voor ongelijke behandeling en precedentwerking, terwijl ze tegelijkertijd zeiden dat ze meer los willen laten en meer 'lekker willen laten gaan' en niet willen beperken. De meeste ambtenaren gaven aan hier hun weg nog in te moeten vinden. Ze hadden er wel een mening over, maar hoe het precies vastgelegd of hoe ermee omgegaan moet worden, wisten ze nog niet. Uit onderstaande opmerkingen blijkt dat de ambtenaren hier mee worstelen:

"[Dan] denk ik van, in hoeverre ga je zo iemand helemaal vertroetelen en alle kans geven, en daarmee misschien andere initiatieven of dingen die je zelf kunt oppakken, in hoeverre ga je dat dan minder doen? [...] Dat weet ik niet.." (ambtenaar 6)

"Ja, en dat zie je echt met die sociaal ondernemers, het zijn mensen die gewoon hun brood willen verdienen met wat ze doen, maar wel met, nou laat ik zeggen, hart voor de zaak. En niet alleen maar om de inkomsten. Het zijn de mensen die ook iets voor die samenleving willen doen. Nou hoe, wat kan dan ons antwoord zijn, zonder dat we ook weer zeggen ja nou, moeten we wel [naam sociale onderneming] de opdracht geven want ja, we kunnen niet aan ze voorbij gaan? Dat is een hele lastige.. Op grond waarvan? Want daar zit ook een stukje persoonlijke sympathie. Als je denkt goh, wat zijn ze daar allemaal aan het doen? Ik kan ook gewoon iemand nemen die dat netjes voor me uitwerkt.. Nou, dus dat is een lastig terrein." (ambtenaar 5)

Twee ambtenaren gaven een voorbeeld van een misverstand met een sociale onderneming, waarbij deze burgervereniging een behandeling kreeg zoals volgens de formele procedure, die zegt dat alle initiatieven gelijke en eerlijke behandeling moeten krijgen. Blijkbaar waren deze initiatiefnemers hier niet van gediend:

"En dat was wel een koude douche bij [naam sociale onderneming], toen ze erachter kwamen dat ze ook nog moesten concurreren met aanbieders uit de markt. 'Wat is dat nou, jullie willen toch [hetzelfde als wij]?' Snap je, toen hebben wij als overheid denk ik een foutje gemaakt." (ambtenaar 1)

De twee ambtenaren die deze kwestie ter sprake brachten, waren op het moment van het voorval van mening dat deze partij volgens de aanbestedingsregels behandeld moesten worden, maar nu zouden ze anders beslissen. Soms moet je onderscheid maken, zo leken de meeste ambtenaren te vinden: "Per situatie. Vind ik echt, vind ik echt. Ik vind, elke wijk is niet gelijk. Gelijke monniken, gelijke kappen ja, maar we hebben geen gelijke monniken." (ambtenaar 9)

Tot slot is draagvlak een onderwerp dat onder representativiteit valt. Alle ambtenaren gaven aan dat het meten van draagvlak belangrijk is, maar dat het steeds afhankelijk is per situatie hoe belangrijk het precies is. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gekeken naar de ingrijpendheid van een project: zonnepanelen zijn minder heftig dan windmolens in je achtertuin. En dan nog blijft de vraag, draagvlak van wat? En hoeveel procent? Hiernaar leek men nog zoekende te zijn.

### Vertrouwen

Onder het vraagstuk 'Vertrouwen' vallen verschillende issues. Deze zullen hieronder één voor één worden besproken.

Volgens de ambtenaren was het verder geen probleem dat de sociaal ondernemers geld verdienen, als dit maar duidelijk is vanaf het begin. Over de hoeveelheid inkomen, dat was wel iets waar de ambtenaren vraagtekens bij zetten. Wanneer is iemand nog een sociale ondernemer, is het vies om geld verdienen? De ambtenaren gaven aan dat ze dit niet weten.

Een ander issue bleek de *manier van werken* van de overheid, die verschilt van de manier van werken van sociaal ondernemers. Zeven van de negen ambtenaren merkten op dat initiatiefnemers als bewoners en ondernemers de overheid geregeld wantrouwen, vinden dat het te langzaam gaat en dat het imago bestaat dat de overheid moeilijk doet.

"Als je iets bedacht hebt en dan heb je gelijk de volgende dag [sociale onderneming] aan de lijn van 'Jezus man, dat werkt echt niet, dat gaat echt niet goed, dat gaat veels te langzaam! Dat hadden jullie allemaal wel honderd keer groter moeten doen en hhmhm!' Dan denk ik van ja, kom op. We hebben alle ziel en zaligheid.. Ja, ik doe mijn best hoor!" (ambtenaar 6)

Ze vonden zelf allemaal ook dat het vrijwel altijd een langzaam systeem is, in ieder geval te langzaam voor de maatstaven van de initiatiefnemers, maar sneller gaat vaak niet, zo gaven ze aan. Zo werkt het systeem nu eenmaal.

Het merendeel van deze ambtenaren vertelde dat ze wel graag zouden willen dat er vanuit de samenleving meer begrip bestaat voor wat ze doen. Dat zou de samenwerking vergemakkelijken. Deze ambtenaar zou bijvoorbeeld graag willen dat er vanuit beide kanten, van de samenlevingskant en de overheidkant, wederkerigheid bestaat, dat er een bewustzijn bestaat van de verschillende werelden, zodat er beter samengewerkt kan worden:

"[Ze moeten] ook begrip hebben dat ze in het systeem binnen komen. En niet alleen maar denken van, 'de overheid moet doen wat ik wil'. Nee, ook zelf de, want ook de wederkerigheid van nieuwsgierig te zijn. Hoe zit het voor jou? Nee, want je moet mij ook willen begrijpen. Dat is natuurlijk van, het is niet alleen maar van, u roept en wij draaien. Je bent een volwassen persoon. [...] Dus hoe kunnen initiatiefnemers de overheid helpen om dat systeem niet beperkend te laten zijn. Wat voor dingen kunnen zij doen? Welke hulp.. Nou, wat zouden zij kunnen doen? Nou ja, dat bedoel ik met wederkerigheid. Ik moet nieuwsgierig en ontvankelijk voor hen zijn, maar zijn zij ontvankelijk voor mij?" (ambtenaar 9)

Een argument dat genoemd wordt waardoor het zo druk is voor de ambtenaren, is dat de nieuwe organische, bottom-up manier van werken zoveel tijd kost: het is zo bewerkelijk, zo stelde een

ambtenaar. Het kost misschien wel meer tijd dan toen er gewerkt werd met de grote ontwikkelorganisaties. En andere reden is dat de organisatie intern gericht is, zegt een andere ambtenaar. Tijd om initiatieven uit te lokken, is er volgens hem niet:

"Alles wat zorg krijgt, gedijt. Dus als je meer tijd zou hebben, dan zou je ook echt veel meer kunnen doen. En wat je ook ziet is dat bijvoorbeeld in al die reorganisaties en bezuinigingen en die toch.. Dat je heel veel energie uit zo'n organisatie heel erg naar binnen wordt gekeerd. Dat je bezig bent met plaatsingsprocessen en nieuwe organogrammen en 'waar blijf ik dan?' en pre-overplaatsbaarheid en allemaal sociale statuten. En dat vind ik ook wel jammer, dat zoveel energie van ons op je eigen organisatie komt te zitten in plaats van naar buiten." (ambtenaar 3)

De ambtenaren zelf noemden daarnaast dus ook een aantal zaken die voor hen het werken lastig maken en die te maken hebben met de andere aanpak die de bottom-up initiatieven hebben. Zo zijn de initiatiefnemers niet zo professioneel als grote commerciële ontwikkelorganisaties en maken daarom keuzes die strategisch niet handig of haalbaar zijn, of ze hebben bijvoorbeeld geen communicatieafdeling. Een treffend voorbeeld van een ambtenaar:

"Maar [sommige] andere bewoners willen gewoon iets in hun straatje of in hun wijkje, of zelf iets, bijvoorbeeld ook als sociaal ondernemer. En die hebben eigenlijk helemaal niet zo'n.. Dat was toen die vrouw toen heel mooi met die tuin zegmaar. Ze zei 'Ja, het kost allemaal zoveel tijd'. En toen zei ik van 'Ja, maar komt het plan bij ons en dan moet het naar de raad'. En toen zei ze, 'De raad? De raad?' Ik dacht goh.. Ja, niet iedere bewoner is zich bewust van het feit hoe dat werkt. En dat snap ik ook." (ambtenaar 5)

Meerdere respondenten hebben het over het volgende issue: de *wet- en regelgeving* die hen soms belemmert. Dit blijkt uit het volgende citaat:

"Wat je wel hebt, als [sociaal ondernemer] zegt van, 'Mogen we een betaalde opdracht hebben, dan kunnen we namelijk nog wat meer doen?'. Dan zeggen wij 'Ho, dat kunnen we zomaar niet doen, want dan hebben we aanbestedingsregels. We moeten alle ondernemers van Utrecht de kans geven om een opdracht te verdienen. En we mogen niet één van de partijen voortrekken'. En dat is dan een probleem. Want als ik dat dan zou willen, dan moet ik dat allemaal volgens regeltjes doen. Want er zijn wel meer bedrijven die een opdracht van de gemeente zouden willen hebben." (ambtenaar 3)

De ambtenaren erkenden dat de wetten moeten bestaan, omdat deze allemaal een eigen doel hebben. Maar tegelijkertijd vonden ze ook dat wanneer 'van bovenaf' wordt gezegd dat er meer ruimte moet komen voor initiatieven van onderop, dat daar dan ook intern binnen de regelgeving of in de houding van bijvoorbeeld vergunningverleners, een verandering moet komen. Ze wisten niet precies hoe die regelgeving dan anders ingevuld moet worden, maar wel vonden de meesten dat er een omslag moet komen van 'nee, mits' naar 'ja, tenzij'.

### *Andere kwesties*

De ambtenaren noemden zelf nog een aantal kwesties die niet direct onder de eerder genoemde vraagstukken vallen, zoals de verscheidene belangen waarmee ze te maken hebben, interne organisatie van de gemeente, het niet mogen of kunnen maken van fouten vanwege de meningen van de politiek en de burgers, verwachtingenmanagement, starre ambtenaren en onduidelijkheid over begrippen en rollen.

Alle ambtenaren gaven aan dat ze altijd te maken hebben met vele verschillende *belangen*: met die van bewoners, van zichzelf als ambtenaren, die van politici die stemmen willen behalen, van de gemeente die geld wil besparen of verdienen, van ondernemers, van grote ontwikkelaars, het gebiedsbelang versus het stadsbelang en de belangen tussen de verschillende afdelingen bij de gemeente onderling. Hier ontkom je niet aan en het is altijd weer een dilemma welke keuzes daarin genomen (moeten) worden en waar soms heftige emoties bij komen kijken. 'Gelukkig' is het de politiek die deze keuzes maakt, stelden enkele ambtenaren. Een interessant belangenvraagstuk is deze, waarbij de gemeente haar doelstellingen wil behalen door zonnepanelen te plaatsen, terwijl een burgervereniging ditzelfde plan heeft. Wat kies je dan? Hier is nog geen beslissing over gevallen, maar is iets wat de gemoederen erg bezig houdt:



"Dus krijg je het geval, de school wil, samen met de ouders en samen met [twee sociale ondernemingen], wil zonnepanelen plaatsen. En wij willen het ook doen. En wij gaan er dan op verdienen. Dus qua maatschappelijk, zou je absoluut voor die, zou je hun dat moeten gunnen. Maar ja, wij willen, wij hebben ook een doelstelling van, zoveel zonnepanelen en dat is een hartstikke mooie locatie." (ambtenaar 6)

Vier ambtenaren noemden de grootte van de gemeente, *het aantal afdelingen*, problematisch. De ambtenaren merkten dat bij zaken die afdelingsoverstijgend zijn, er geen eenduidige berichtgeving bestaat. Door alle schijfjes binnen de gemeente is het een 'zevenkoppig monster', terwijl de buitenwereld verwacht dat de gemeente één is, met een eenduidige visie. De afstemming over wie wat vindt en doet zou beter kunnen, gaven drie ambtenaren aan. Kennis moet gedeeld worden. Als voorbeeld noemden twee ambtenaren het volgende:

"Dus dat moeten wij handiger met elkaar regelen, intern is dat. We moeten er zicht op hebben hè, iemand die met zo'n gebied aan de gang is, moet in zijn achterhoofd hebben van 'Oh ja, daar was iets mee'. Ik hoef het niet precies te weten, maar ik moet die collega die dat weet, die moet ik op tijd betrekken." (ambtenaar 5)

Het *maken van fouten* was een kwestie waar vier ambtenaren over begonnen tijdens het interview. Zij vonden allemaal dat fouten maken moet kunnen, dat dat misschien zelfs de manier is om te leren: "You can't make an omelet, without breaking an egg" (ambtenaar 2). Ze hadden het gevoel dat er over het algemeen eigenlijk geen plek voor is om fouten te maken, terwijl dit wel zou moeten kunnen. Binnen bepaalde programma's, zoals het DSM, bestaat wel ruimte om fouten te maken. In dit plan is geformuleerd dat er ruimte is voor experiment: "We mogen het proberen. En proberen betekent, het moet mis kunnen gaan" (ambtenaar 5).

Ze vonden het niet vreemd dat de angst om fouten te maken heerst. Dit wordt geweten aan het feit dat er in het verleden dingen fout zijn gegaan en dit wil men bij de overheid nu graag voorkomen. Een ander argument dat wordt genoemd, is dat het vanuit de politiek gezien niet wenselijk is dat fouten worden gemaakt, bijvoorbeeld omdat ze niet in negatief daglicht willen worden geplaatst door de media.

*Verwachtingenmanagement* was een onderwerp dat vijf ambtenaren aansnijden. Dit gaat over het duidelijk uitspreken van verwachtingen naar elkaar als ambtenaar en (sociaal) ondernemer in de zin van, wie heeft welke taken en welke rol? Maar ook gaat het over het duidelijk en op tijd aangeven en inspelen op verwachtingen. Daarnaast merkte een ambtenaar op dat een sociaal ondernemende groep in Utrecht verwachtingen wekt bij bewoners in de buurt, terwijl deze verwachtingen helemaal niet waargemaakt kunnen worden, omdat de betreffende grond eigendom is van een andere partij. Een andere respondent noemt als voorbeeld het wijkbureau:

"Nu moet ik even voorzichtig zijn met wat ik zeg. Het gemeentebestuur wil heel graag dat bewoners meedenken en meedoen. Maar daar kan je niet altijd aan voldoen. Want het belang van de bewoner is één van alle belangen die hier omheen spelen. Dus af en toe moet je nee zeggen." (ambtenaar 3)

Bij ongeveer de helft van de respondenten kwam naar voren dat zij ervaren dat niet iedereen bij de gemeente meegaat met de trend van de nieuwe manier van werken. Ze ervaren *kokervisie* bij deze mensen en een soort onwilligheid: ambtenaren die verzuchten dat er wéér zo'n rol-bijeenkomst is en die dus niet komen opdagen, intern gericht zijn en die het moeilijk vinden om open te staan voor nieuwe dingen en nog te werk gaan volgens de 'oude manier'. Ook kan het hierbij gaan over raadsleden: zo was er in juni een bijeenkomst voor raadsleden, waar iedereen voor uitgenodigd was, maar waar er ongeveer zes waren komen opdagen. Dit vinden deze ambtenaren jammer.

Consequentie hiervan is dat deze respondenten juist op zoek gaan naar de 'ja-zeggere' binnen het gemeentelijk apparaat:

"Sjon, is een goeie ambtenaar. Ik zeg 'Sjon, wil je meedoen met dit project? Want er komen af en toe hele snelle vragen van vergunningen en ik heb iemand nodig die het snapt en die wereld kent en snel kan handelen enzovoorts'. 'Ahh, dat vind ik leuk', zegt Sjon. Dus ik, 'Sjon, hier, plan van aanpak naar je gestuurd'. Dus toen kwam er een vraag van [sociaal ondernemer] over [locatie]. Dus ik dacht ja, ik weet dat niet. Dus ik naar Sjon, hij zegt 'Ja, is goed', afspraak geregeld. En dat doe ik bewust: Sjon is

kritisch, ook naar ons, dus niet alleen naar [sociaal ondernemer], ook naar ons. Maar hij probeert het altijd mogelijk te maken: 'Ja, tenzij..!' (ambtenaar 9)

Tot slot kwam in het merendeel van de interviews naar voren dat er onduidelijkheid bestond over *begrippen en rollen*. Dit maakt het moeilijk te bepalen hoe er met de initiatiefnemers omgegaan moet worden. Bestaan sociaal ondernemers, waarin verschilt het van een bewonersinitiatief en wat is het verschil met een commerciële onderneming? Maakt het uit hoe de initiatiefnemers zichzelf betitelen? En hoe behandel je ze dan? Een voorbeeld waarbij deze rol onduidelijk was, zie je in het volgende citaat:

"Dit is heel ingewikkeld. Maar ook omdat je, wij vinden dat we risico nemen, dat we hun tegemoet komen. En [sociale onderneming] vindt met name dat het belachelijk is wat wij van ze eisen. Dat is volstrekt onmogelijk [, vinden ze]. En wij gaan laesies vragen en dat is belachelijk. Dus zij vinden dat wij hier helemaal niet ver genoeg in gaan. Zij zeggen van 'Kom op, wij zijn gewoon burgers! Wij doen dit in onze vrije tijd, voor jullie stad! Kom op gemeente, jullie moeten ons omarmen! En nu gaan jullie geld van ons vragen? Moeten we plankosten gaan betalen! Terwijl jullie willen het! En wij stappen alleen maar op een vraag die jullie hebben, en we doen het allemaal voor jullie? En waarom gaan jullie die kosten niet dragen, waarom moeten wij dat als arme burgers doen?' Heel begrijpelijk. Dus zij vinden dat wij hun echt veel te veel als een ondernemer behandelen." (ambtenaar 6)

Een steeds terugkerend onderwerp in elk interview waren de *kosten*, de financiën. Het gaat dan voornamelijk over de vraag: wie gaat betalen? Initiatiefnemers die geen grote ontwikkelaars zijn, zoals bewonersinitiatieven of sociaal ondernemers, hebben niet veel geld. Er zijn verschillende manieren om aan geld te komen, maar vaak wordt ook de gemeente gevraagd voor een bijdrage. Wanneer vrijwillige bewoners om geld vragen, kan subsidie worden gegeven uit bijvoorbeeld het leefbaarheidsbudget. Dit is echter alleen bedoeld om materialen te betalen en niet mensen. Sociaal ondernemers, die iets maatschappelijks in een gebied willen doen, kunnen hier officieel dan ook geen aanspraak op maken. Er wordt een voorbeeld genoemd waarbij toch de mogelijkheid is gevonden om bepaalde kosten voor te schieten voor een burgervereniging, terwijl dit echt niet was gedaan wanneer het een grote commerciële onderneming zou zijn geweest:

"En [naam commerciële onderneming] had het hier ook kunnen doen. En maar die hadden wij totaal anders behandeld! Dan had iedereen binnen de gemeente gelijk gezegd, ja huppakee, kom maar door. Laat ze maar betalen. En als er onderzoek gedaan moet worden, waarom zouden wij dat doen? Laat [die commerciële onderneming] het lekker doen! En nu hebben wij allemaal zoiets van, zijn wij toch.. Ook omdat je inhoudelijk wil dat het allemaal onafhankelijk gebeurt, doen wij alle onderzoeken, betalen wij zelf. Maar we hebben ook toegezegd dat we plankosten voorschieten. Op het moment dat dat project uiteindelijk niet van de grond komt, hebben wij dat risico van de plankosten op ons genomen. En dat kan omdat er ook wel regelingen binnen de gemeente zijn dat je dat vanwege maatschappelijke.. Als er maatschappelijke belangen mee gemoeid zijn, dat je dat kunt doen. En als je budget hebt. Beide criteria voldeden wij aan." (ambtenaar 6)

Hieruit blijkt dat omdat het project aansluit bij de gemeentelijke plannen en er budget voor was vrijgemaakt, deze optie om kosten voor te schieten, mogelijk was. Dit is echter niet altijd het geval.

Andere vragen die ambtenaren stelden, gingen over wie de kosten betaalt voor inspraaktrajecten om draagvlak te toetsen of voor bodemonderzoek als iemand een moestuin wilt opzetten. Desalniettemin moeten deze vragen geen obstakels vormen om te kijken wat allemaal mogelijk is, stelt één van de ambtenaren.

#### 5.2.4 Politiek

In de interviews is gesproken over wat er volgens de ambtenaren speelt binnen de raad en het college. Twee ambtenaren zeiden dat ze hier niet zoveel over wisten. Vijf respondenten spraken over het dilemma tussen loslaten en sturen. Politici vertegenwoordigen de belangen van het volk, maar door de ambtenaren wordt ervaren dat ze het lastig vinden om steeds meer over te laten aan de samenleving en minder te sturen en controleren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende citaten:

"Je legt dingen elders neer. Je gaat, dat heeft meer te maken met je nieuwe rol van de overheid, sturen op hoofdlijnen, visie neerleggen en de rest aan de markt.. En ik denk dat de raad dat best, dat

sommige mensen van de raad dat moeilijk vinden. Want de raad is ook heel erg bezig met, wat is onze rol? En die willen niet op elke punt en komma gaan controleren. Maar de vragen die we nu ook weer van de raad binnenkrijgen op de dingen die wij doen.. Ja, die zijn op punten en komma's." (ambtenaar 6)

G: "Dus die controle, [...] die zou ik losser willen."

I: "Vanuit?"

G: "Nou, [...], vanuit de politiek. Dat is een belemmering in de vrijheid van handelen. In dat handelingsperspectief zit daar een belemmering op."

(ambtenaar 9)

Enkele respondenten vonden het niet vreemd dat dit 'loslaten' voor de raad zo lastig is. Een ambtenaar gaf aan dat deze moeite te maken heeft met de risico's die eraan vast kleven. Als voorbeeld noemde ze het voorval waarbij de gemeente een risico had genomen door subsidie te verstrekken, waar vervolgens misbruik van is gemaakt:

"En toen kwam de vraag [vanuit de samenleving]: 'Waarom is er niemand gaan kijken wat men eigenlijk aan het doen was?' Alsof we bij alles dag en nacht langs fietsen om te kijken of.. Dat kan ook niet. Dus eigenlijk is de raad daar hè, dat heeft ook een gigantisch subsidieonderzoek tot gevolg gehad, is heel erg op die controlekant gaan zitten. Dat is logisch, want ze zijn ook van de controle. Ze moeten zich kunnen verantwoorden. Tegelijkertijd verhoudt zich dat niet tot wat we hier willen." (ambtenaar 7)

De ambtenaren vonden dat er wel degelijk goede pogingen worden gedaan om op een nieuwe manier om te gaan met initiatieven uit de samenleving. Zo is er bijvoorbeeld de wens van de raad om flexibele bestemmingsplannen in te voeren en wordt aan het ambtelijk apparaat gevraagd om vooral te kijken naar wat mogelijk is in plaats van wat allemaal niet mogelijk is. Maar er bestaat nu eenmaal regelgeving en zoals ook uit bovenstaand citaat blijkt, botst dat met de wens om los te laten. De ambtenaren erkenden dat het ingewikkeld is om zaken losser te laten, maar vonden ook dat hier door de politiek meer ruimte voor moet worden gegeven.

Verder wijzen twee respondenten een voorbeeld waaruit blijkt dat er grote ideologische verschillen bestaan binnen de raad en welke met betrekking tot één groot initiatief in Utrecht naar voren kwamen:

"Nou, je bent voor wind of je bent tegen wind. En toen is er gekozen voor wind, ja, dat is echt een splijtzwam geworden, geweest. En misschien nog wel. En een deel van de bevolking wil wind en een deel wil het absoluut niet. [Sociale onderneming] zegt: 'Wij willen wind', de overheid zegt [...]: 'Wij willen energieneutraal worden in 2030. We hebben een bewonerspartij die dat ook wil, we omarmen die partij en dan gaan we er alles aan doen om hun initiatief tot een succes te brengen.' Ja.. Grote stappen, snel thuis, is dan ook wat je aan de buitenkant ziet. Maar ik weet dat we van binnen wel de nodige pijn heeft gekost." (ambtenaar 1)

Zij ervoeren dit debat als heftig en vonden dat het niet meer om inhoud gaat. Als reden hiervoor wordt bijvoorbeeld gegeven dat het in 2014 weer verkiezingstijd is en de politici al bezig zijn met het bedenken van strategieën om kiezers voor zich te winnen. Ze willen daarom aardig gevonden worden door de kiezers. Dat het hierdoor niet meer over inhoud gaat, vonden de ambtenaren jammer en ze zouden daarom in het algemeen graag zien dat er wat afstand wordt genomen van die ideologieën en men zich inleeft in het maatschappelijke probleem en de ander.

Tot slot hadden drie ambtenaren het gevoel dat er door de raad en/of het college gedacht wordt dat ambtenaren niet genoeg uitvoeren en tijd over hebben.

"Ik zie vervolgens dat de politiek dan vaak niet doorziet wat voor zaken er bij de uitvoering allemaal geregeld moeten worden. Zaken die deels voortkomen uit wetgeving en deels uit hun eigen regelgeving. Ze vinden het ambtelijk apparaat dan 'lastig' en 'inflexibel', maar tegelijkertijd worden we [de gemeente] er keihard op afgerekend als er onverhoopt iets 'fout' gaat. Dan staat er in de kranten: 'gemeente geeft vervuilde grond in gebruik als moestuin' of 'verdeling van gronden voor stadlandbouw oneerlijk verlopen'." (ambtenaar 2)

Deze angst om fouten te maken keerde meerdere keren terug tijdens de interviews en werd als reden gegeven dat de politici de controle willen behouden. Door het hebben van de controle worden zaken inzichtelijk, worden minder risico's genomen en zal de media geen slechte berichtgeving over je uiten, zo stelde het merendeel van de ambtenaren.

### 5.2.5 Analyse van de interviewresultaten

In deze paragraaf worden de onderzoeksresultaten afgezet tegen de bevindingen uit de literatuur. Hierbij wordt grotendeels de volgorde van de voorgaande paragrafen aangehouden. De betekenisgeving van de ambtenaren aan respectievelijk de *sensitizing concepts* sociaal ondernemerschap, netwerkoverheid en vraagstukken worden in deze paragrafen helder. Omdat de zaken die spelen binnen de gemeentelijke politiek (paragraaf 5.2.4) voor een groot deel over het vraagstukken loslaten versus sturing gaat, wordt het onderwerp 'politiek' besproken onder het vraagstukken loslaten versus sturing.

#### *Sociaal ondernemerschap*

Zoals in hoofdstuk 1 al is weergegeven, is sociaal ondernemerschap een moeilijk te vatten term en er bestaat dan ook geen precies afgebakende definitie van (Zahra, Gedajlovic, Neubaum & Shulman, 2009, p. 520). Over het algemeen geldt dat de bestaande definities in ieder geval de koppeling maken tussen (primair) sociale doelstellingen en (secundair) economische activiteiten (Peredo & McLean, 2006 in Schulz et al. 2013, p. 18). Uit de interviews met de ambtenaren bleek dat zij inderdaad moeite hadden met het definiëren van het begrip, maar toch wisten zij beide doelstellingen te benoemen, wanneer ik hen vroeg naar de definitie van sociaal ondernemerschap. Dat het over het algemeen toch moeilijk te vatten bleek, werd duidelijk uit het feit dat de ambtenaren het hetzelfde vonden als Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen of de sociaal ondernemers zagen als commercieel ondernemers. Sociaal ondernemende initiatiefnemers worden, op een enkeling na, dan ook niet als sociaal ondernemers behandeld, maar voornamelijk als commercieel ondernemers. De afbakening van de grens tussen een sociaal ondernemer en een commercieel ondernemer was voor de ambtenaren dus niet duidelijk. In mijn definitie en de literatuur lijkt de afbakening tussen een sociaal en een commercieel ondernemer helder (Schulz et al., 2013), maar in de praktijk is dit blijkbaar nog niet zo gemakkelijk vast te stellen. Staat het sociale doel nog wel voorop, wanneer veel winst wordt gemaakt? En is het erg als er winst gemaakt wordt, of mag het dan alleen maar in de onderneming gestoken worden? Dit waren vragen waar de ambtenaren nog geen antwoord op wisten.

De verschillen tussen een sociaal ondernemer en een 'gewoon' bewonerinitiatief waren voor de ambtenaren wel helder. Sociaal ondernemers proberen geld te verdienen, actieve burgers niet. Dit is ook terug te vinden in de literatuur. Volgens Van der Steen et al. (2013; p. 15), die bewonersinitiatieven 'actief burgerschap en eigen kracht' noemen, zijn dit inderdaad bewoners die op eigen initiatief iets aanpakken binnen het publieke domein, maar zonder verdienmodel of winstoogmerk.

#### *Visie vanuit de gemeente*

Zoals gezegd, hadden de ambtenaren over het algemeen moeite met het formuleren van een duidelijke definitie van sociaal ondernemerschap. Binnen het gemeentelijk beleid of het collegeprogramma wordt de term 'sociaal ondernemerschap' met betrekking tot gebiedsontwikkeling niet genoemd. Ze zeiden dat er geen strak beleid is, maar dat er kaders bestaan waarbinnen de ambtenaren redelijk vrij mogen opereren. Er bestaat een visie voor een gebied, en wanneer iemand met een goed initiatief bij de gemeente aanklopt dat binnen de visie van het gebied past, wordt ermee in zee gegaan. Past het initiatief niet bij de visie, maar lijkt het toch een goed idee te zijn, dan kan volgens een vast proces het idee aan de politiek worden voorgelegd.

De ambtenaren gaven aan dat er vanuit de politiek verschillende pogingen worden gedaan om in te spelen op initiatieven van onderop en vonden dit positief. Ze merkten namelijk dat er veranderingen

gaande zijn in de samenleving. Veranderingen wat betreft de opkomst van kleinschaliger initiatieven dan voorheen, een gefragmenteerder veld en een andere manier van werken. Zij zagen dat er meer kleinschalige bottom-up initiatieven met leuke ideeën bij de gemeente aanklopten, terwijl er voorheen vanuit de gemeente een meer top-down benadering gehanteerd werd. Dat in de gebiedsontwikkeling steeds vaker organische te werk wordt gegaan, wordt door het PBL & Urban Design (2012, p. 8) bevestigd. De veranderingen vond het merendeel van de respondenten spannend, uitdagend en leuk. Deze veranderingen kunnen teruggevonden worden in de literatuur, waarin beschreven wordt dat er tegenwoordig sprake is van vermaatschappelijking (Van der Steen et al., 2013, p. 18). De overheid verlaat daarbij haar centrale positie in het publieke domein of deelt deze met anderen. Dit lijkt overeen te komen met wat de meeste ambtenaren ervoeren. Deze waarneming kan tevens teruggeleid worden naar de verschuiving van government naar governance, zoals Rotmans (2012, p. 22) beschrijft. Door verschillende maatschappelijke processen is een andere vorm van overheidssturing vereist (Van Tatenhove en Laurent, 2004, p.8; Rob, 2013).

In de interviews kwam naar voren dat de ambtenaren zich identificeerden met het zijn van een netwerkoverheid. Ze zijn werkzaam binnen verschillende netwerken om alle partijen en belangen te kennen, om partijen aan elkaar te verbinden en om te weten wat er allemaal speelt in de samenleving. Hier hebben ze anderen voor nodig. De ambtenaren zien in dat het netwerken als horizontale manier van werken een snelle en productieve manier kan zijn om mensen aan elkaar te verbinden en oplossingen te vinden. Dit komt overeen met wat Kjaer (2008), Hajer et al. (2004) en Klijn (2008) stellen, namelijk dat er vanuit de overheid wordt ingezien dat verschillende partijen nodig zijn om complexe beleidsproblemen op te lossen. De wederzijdse afhankelijkheid, zoals Rhodes (in Hajer, 2004) die beschrijft, wordt door de ambtenaren ingezien. De ambtenaren gaven aan positief te zijn over deze manier van werken, maar het is ook lastig. Dit hebben Klijn (2008, p. 14) en het PBL & Urban Design (2012) ook waargenomen: organische gebiedsontwikkeling en network governance zijn voor de overheid lastig te managen, omdat ze gekenmerkt worden door grote complexiteit en dynamiek.

De ambtenaren gaven daarnaast aan dat zij 'als overheid' verschillende rollen hebben binnen de netwerken. Dit is contextafhankelijk. De gemeente is wel altijd een netwerkpartner, maar de ene keer als beslisser en de andere keer als gelijkwaardige partij aan tafel. Deze 'verdieping' in de netwerkstructuur heb ik in de literatuur niet terug gevonden. Afhankelijk van de situatie stuurt de overheid dus top-down, of niet. Zo niet, dan is er sprake van een echte horizontale samenwerking.

### *Vraagstukken*

De vraagstukken die ik uit de literatuur heb weten te halen, kwamen allemaal aan bod tijdens de interviews. Het vraagstuk loslaten versus sturing wordt volgens de ambtenaren vooral ervaren bij de gemeentelijke politiek: daar worden immers de besluiten genomen. De politiek heeft er blijkbaar moeite mee om los te laten, terwijl dit eigenlijk wel een speerpunt van de gemeente is. De ambtenaren zouden graag meer ruimte willen binnen de door de politiek gestelde kaders. Dat de politiek de neiging heeft nog teveel te controleren en over te nemen, is te herleiden naar de kansen en risico's die besproken worden in figuur 4 (Schulz et al., 2013, pp. 45-46). Het volledig loslaten en dus het hebben van geen rol, betekent dat de overheid gebruik kan maken van de meerwaarde van de initiatieven, maar risico's zijn dat er geen grip is op de initiatieven en dat het moeilijk is om initiatieven en beleid af te stemmen. Terwijl dit wel nodig is om in de politieke arena verantwoording af te leggen. Het initiatief overnemen en alle sturing hebben, de rol die aan de andere kant van de overheidsparticipatieladder staat, zou in dat opzicht praktisch zijn. Die rol laat echter de kosten en het werk voor de overheid stijgen, en dat is nu precies niet de bedoeling.

Het vraagstuk representativiteit kwam ook terug in de interviews. De ambtenaren gaven over het algemeen aan dat representativiteit iets is dat getoetst moet worden, maar dat zij vinden dat per situatie bepaald moet worden hoe belangrijk de representativiteit is. Het toetsen van draagvlak hoort ook bij de formele procedures. De ambtenaren gaven echter aan dat ze met dit begrip, evenals met gelijke behandeling, soms worstelen, omdat ze niet stroken met de manier van werken die met

organische (gebieds)ontwikkeling gepaard gaat. Deze complexiteit wordt erkend door Schulz et al. (2013, p. 113).

Het vraagstuk vertrouwen werd ook herkend door de ambtenaren. Niet alle issues die hieronder in de literatuur gevonden zijn, werden als problematisch aangedragen of ervaren. De systeem- versus de leefwereld (Van der Lans, 2012, p. 30; WRR, 2012, p. 107), de paradox tussen de risico's en de kansen (Schulz et al., 2013, pp. 45-46) en de belemmerende wet- en regelgeving zijn de voornaamste issues die worden genoemd. Verder zijn nog enkele issues aan het licht gekomen naar aanleiding van de interviews. Allereerst belemmert het grote aantal afdelingen het werk van de ambtenaren. Daarnaast gaven de ambtenaren aan dat binnen de gemeentelijke politiek de angst heerst om fouten te maken. Ook noemden de respondenten het aantal belangen, kokervisie, vragen over financiële zaken en onduidelijkheid over verwachtingen, rollen en begrippen als issues die hun werk bemoeilijken.

Teisman (2013, p. 19) stelt dat de nieuwe invulling van de rol van de gemeente tot slagen kan worden gebracht wanneer alle partijen hun belangen weten te verankeren in de processen waarin ze participeren en wanneer ze er tevens in slagen boven hun eigen belangen uit te stijgen, zonder deze te laten vallen. Daarnaast dienen partijen in te zien dat, hoe graag ze dat ook willen, het niet mogelijk is de creatie van meerwaarde af te dwingen. Ontvankelijkheid en het vermogen om toegevoegde waarde te zien en te vormen, zijn kernkwaliteiten. Tot slot moeten de partijen steeds met elkaar in gesprek over wie op welk moment de leiding heeft. Uit de interviews blijkt dat het merendeel van de gesproken respondenten open staan voor deze aanpak van werken, maar dat ze ervaren dat dit niet voor de het gehele gemeentelijke apparaat geldt, dat de communicatie nog niet goed genoeg is en ze nog erg zoekende zijn. Dit ideaalbeeld is dus (nog) niet bereikt. Deze 'zoekende rol' kan gekoppeld worden aan wat Van Berlo (2012, p. 100) stelt: 'het gaat om het vinden van een nieuwe balans op een glijdende schaal'. De gemeente Utrecht is zoekende, maar kan verantwoordelijkheden niet zomaar overlaten aan anderen.

### **5.3 Vanuit het perspectief van de sociaal ondernemers**

In deze paragraaf komen een aantal onderwerpen aan bod. Hierbij is niet de volgorde van de vragenlijst aangehouden, omdat ik de respondenten aan het begin van het interview eerst heb laten 'loskomen' door over hun initiatief en de omgang met de gemeente heb laten vertellen. Om de overzichtelijkheid te bevorderen heb ik de categorieën anders ingedeeld ten opzichte van de vragenlijst. Allereerst wordt in paragraaf 5.3.1 'Sociaal ondernemend initiatief' ingegaan op of en waarom het initiatief volgens de respondenten een vorm van sociaal ondernemerschap is en wordt ook het werken in netwerken besproken. Vervolgens wordt onder het kopje 'Ambitie' ingegaan op de doelen en de motivatie van de initiatiefnemers. In 5.3.2 'Vraagstukken vanuit de gemeente' komen de vraagstukken loslaten versus sturing, representativiteit en vertrouwen naar voren. Daarna richt paragraaf 5.3.3 'Ervaringen omgang met de gemeente' zich op hoe het contact met de gemeente in stand is gekomen en welke obstakels en waardevolle zaken de initiatiefnemers ervaren in de omgang met de gemeente.

#### **5.3.1 Sociaal ondernemend initiatief**

##### **Sociaal ondernemerschap**

Bij elke initiatiefnemer die ik heb gesproken, kwam het begrip sociaal ondernemerschap naar voren. Het merendeel van de respondenten gaf aan sociaal ondernemer te zijn. Zij vonden dat ze een 'andere' plek in de samenleving aannemen dan andere soorten initiatieven en ondernemers. Dit wordt duidelijk weergegeven in het volgende citaat:

"Dit is een project waar sociaal ondernemerschap heel belangrijk is. En ik denk om dat, omdat we zo grenzen aan, we worden wel eens burgerinitiatief genoemd en er wordt wel eens gezegd van 'ja, jullie doen wat de gemeente doet'. En wij zeggen nee, we staan er tussenin. Wat ook wel klopt, want het wordt allebei gezegd. Dus we staan er inderdaad tussen in. Maar het feit dat je middenin die samenleving staat, en ook heel dicht bij de gemeente staat, betekent dat je, dat je gewoon die rol, je

hebt een sociale rol. Ja, je kan moeilijk heel commercieel gaan denken en dat hele maatschappelijke verantwoorde niet meenemen, want dan klopt het niet meer." (initiatiefneemster 1)

Eén van deze respondenten begon aan het eind van het interview echter te twijfelen aan het gebruik van deze term voor haar onderneming. Daarnaast was er één initiatiefnemer die grote vraagtekens zet bij de term sociaal ondernemerschap. Wel kon hij zich met betrekking tot zijn werkzaamheden vinden in de definitie van sociaal ondernemerschap die ik hanteerde bij dit onderzoek. Een andere respondent vond dat de onderneming waarbij hij werkzaam is, (nog) geen sociale onderneming is. Anderen die werkzaam zijn bij hetzelfde initiatief, vinden echter wel dat de organisatie een sociale onderneming is, zo vertelde hij ook.

De interviews gingen allen dan ook gedeeltelijk over de definitie van sociaal ondernemerschap. De overlap die bestond tussen de definiëring van de respondenten die sociaal ondernemerschap kenden, was dat sociaal ondernemen (en ook hun organisatie) primair een sociaal doel heeft.

"Bij een sociale onderneming is het doel wat je maatschappelijk wil bereiken, dat staat primair. En je wil dat wel op een financieel verantwoorde manier doen. Dus je zegt aan het eind van het jaar moet er een nul of een plus onderaan de berekening staan, geen verlies. Maar het hoeft niet per sé winst te zijn, en die winst is geen doelstelling, dat is alleen maar, je weet dat je wat winst nodig hebt om een buffer op te bouwen voor risico's in de toekomst." (initiatiefnemer 4)

De twijfel die bestond over de term of over het zijn van een sociaal ondernemer kwam voort uit het niet bestaan van een eenduidige definitie. Zo werd door de ene respondent gezegd dat hij geen sociale onderneming heeft, omdat het geen integraal verdienmodel heeft, maar alleen aan losse projecten verdient. Drie anderen vonden hun organisatie wel een sociale onderneming, terwijl ze ook aan losse projecten verdienden.

Tot slot is me opgevallen dat zes van de zeven initiatiefnemers aangaven het gevoel te hebben dat ze de taak die ze op zich nemen, beter kunnen uitvoeren dan de gemeente dat kan. Doordat ze mensen en belevenissen bij elkaar brengen, doordat ze "met hun voeten in de klei" staan, kunnen ze naar hun inzien de samenleving beter bedienen dan de overheid dat kan. Dit blijkt uit het volgende citaat:

"[D]at je het beste voor hebt met de omgeving. Sterker nog, dat je het beter voor hebt met de omgeving dan de gemeente zelf." (initiatiefneemster 1)

### *Netwerken*

Elk initiatiefnemer gaf aan dat het initiatief verweekeld is in meerdere netwerken. De initiatieven staan niet op zichzelf, maar werken samen met bewoners en partijen, zoeken contact met of hulp van andere (belanghebbende) groepen en bevinden zich in nationale netwerken. Redenen hiervoor zijn het delen van kennis, samenwerken, het vragen van input, het zoeken van geld en het creëren van draagvlak. Initiatieven zoeken ook binnen de gemeente naar netwerken. Hier wordt later op teruggekomen (zie pagina 58). De respondenten zeiden dat hun rol per netwerk verschilde. Zo verklaarden drie initiatiefnemers duidelijk dat zij zich horizontaal tussen de samenleving en de overheid voelden staan, dat zij een soort tussenrol op zich nemen, waarbij de overheid één van de partijen is, en dus niet een hogere positie heeft.

### *Ambities*

Overeenkomstig aan alle initiatiefnemers was dat zij in hun werkzaamheden hun professie met hun passie deelden. Zo noemden de respondenten zichzelf landschapsarchitecten, waren het ZZP-ers of hadden ze een agrarische achtergrond. Hun gedeelde passie was dat ze iets willen betekenen voor de samenleving en een nieuwe, creatieve manier van ondernemen hadden ontdekt om deze ambitie te verwezenlijken.

"Je zoekt naar nieuwe vormen om je geld te verdienen. Je zoekt naar iets wat de markt vraagt. Nou omdat zo'n overheid decentraliseert, is er veel ruimte voor de burger zelf om eigenlijk te bedenken wat ze met de omgeving willen. En daar kun je op dit moment handig op inspelen. [...] Want je zag dat de omgeving en de dynamiek veranderde, dus toen zijn wij eigenlijk [...] gestart om veel meer op de

vraag in te kunnen spelen. En om ook gevoel te hebben dat je relevant bent, dat je iets doet waar mensen iets aan hebben." (initiatiefnemer 7)

Geld verdienen stond daarbij voor alle respondenten op de tweede plek. De meesten gaven aan dat geld verdienen niet eens mogelijk was met dit werk:

"... het behalen van die winst onderaan de streep [is] niet mijn belangrijkste doel, ik moet er gewoon van kunnen eten en leven, [...] maar mijn belangrijkste doel is wel om impact te hebben op de veranderende overheid en de veranderende samenleving. [...] Als winst behalen mijn belangrijkste doel was dan moest ik iets anders gaan doen. Gewoon pennen of auto's verkopen ofzo, ik weet niet, haha. [...] Je haalt er namelijk geen winst uit. Je steekt er veel meer tijd in dan dat het je oplevert in geld." (initiatiefneemster 5)

De initiatiefnemers deden dit werk dan ook allemaal naast andere projecten: ze hadden allen andere werkzaamheden. Het merendeel om de kost te verdienen, en één deed vrijwilligerswerk. Vijf van de zeven respondenten gaven daarnaast aan dat ze nog een derde doel hadden met dit werk, zoals bijvoorbeeld hun portfolio aanvullen en netwerken voor toekomstige projecten:

"Maar het levert me wel op ik m'n stad op een andere manier leer kennen, dat ik met mijn eigen professie eigenlijk een speeltuin heb, of een ruimte heb voor mijn eigen professie én dat ik mezelf op de kaart kan zetten en dat ik gewoon in een heleboel netwerken terecht kom waar ik voorheen niet zomaar binnen zou stappen." (initiatiefneemster 5)

Verder was een doel dat bijna alle respondenten noemden, dat hun initiatieven (uiteindelijk) onafhankelijk blijven bestaan. Dit houdt allereerst in dat ze niet (alleen) willen blijven rondkomen van gemeentelijke subsidies, maar zelfvoorzienend willen zijn en een sluitend businessmodel willen hebben om een zekerder en continu bestaan te hebben.

"...wie betaalt die bepaalt, dus als alleen de gemeente betaalt, dan worden wij al snel niet meer onafhankelijk, dus als we ook door de bedrijven worden betaald en bewoners misschien investeren door tijd in te zetten of ergens aan mee te werken, dan word je meer van iedereen en dat is eigenlijk het beste voor onze positie." (initiatiefneemster 1)

Eén initiatief zei dat zijn doel niet per sé is om te blijven bestaan, maar dat het hem juist mooi leek als zijn initiatief op een gegeven moment weer stopt.

Daarnaast betekende 'onafhankelijk blijven' voor alle initiatieven dat ze geen onderdeel worden van een andere grotere organisatie of de gemeente zelf, maar zelfstandig blijven draaien: "En we hebben het zo uitgerekend dat dat kan. Dus dat een deel vermarkt, een deel weggeeft en dat je dan na vijf jaar op eigen benen staat" (initiatiefneemster 6).

Opvallend aan alle initiatieven was verder dat zij allen de term 'verbinding' of 'verbinden' hebben gebruikt wanneer ze hun doelen formuleerden. Het ging dan steeds om het verbinden van mensen aan elkaar en/of aan een gebied, aan het verbinden van belanghebbende partijen aan elkaar of aan het aanmoedigen van gezamenlijkheid:

"En we begonnen ons ook op de kaart te zetten als die verbinder van initiatieven, dus we hoorden op een gegeven moment dingen van hey, meerdere mensen met stadslandbouw, dan gaan we, moeten we die misschien met elkaar verbinden, want dat kan elkaar versterken." (initiatiefneemster 6)

Een interessante ambitie die twee respondenten noemden, was dat ze een voorbeeldfunctie proberen te zijn voor anderen. Ze wilden aan de rest van de wereld laten zien dat ze zaken zelf op kunnen pakken en dat het uitvoeren van hun projecten niet per sé overgelaten hoeft te worden aan de overheid. Ze hoopten daarmee andere mensen wakker te schudden en te inspireren.

### *5.3.2 Vraagstukken vanuit de gemeente*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaringen die de initiatiefnemers hebben ten aanzien van de vraagstukken die bij de gemeente zouden kunnen spelen.

#### *Loslaten versus sturing*

Alle initiatiefnemers wilden het liefst hun eigen gang kunnen gaan. Over het algemeen konden ze dit ook wel, zo stelden ze. De gemeente houdt hen niet tegen gedurende het maken van plannen, neemt



het initiatief niet over en bemoeit zich niet teveel tijdens het proces. Het merendeel van de initiatiefnemers had echter het idee dat er niet voldoende naar mogelijkheden werd gezocht, wanneer de initiatiefnemers iets nodig hadden van de gemeente. Ook vonden ze dat er te weinig buiten bestaande beleidskaders om werd gedacht om goed in te kunnen spelen op (ondernemende) bewonersinitiatieven. Dit zou volgens de initiatiefnemers komen door starre wet- en regelgeving en onwillige ambtenaren, raadsleden of het bestuur, zo wordt gesteld. Dit gold voor zowel de drie respondenten die in opdracht voor de gemeente werken, als de respondenten die dit niet doen. Een reden die hiervoor door vijf van de zeven initiatiefnemers gegeven werd, was angst. Zo ervoeren de initiatiefnemers angst bij de overheid om risico's te nemen. De overheid zou bang zijn om met deze nieuwe soort initiatieven om te gaan, om ermee in zee te gaan, om ze geld te geven en om zaken aan ze over te laten.

"Nou, je moet de koppen bij elkaar durven steken als stadsbestuur, en iets nieuws gaan bedenken. En daar ontbreekt het in deze stad aan. Ik vind zelf het stadsbestuur, overigens het hele ambtenarenapparaat ademt dat ook, gewoon angstig. Angstig om eens te zeggen van wah, dit gaan we doen!" (initiatiefneemster 6).

Daarnaast werden voorbeelden genoemd van zaken die in het verleden fout zijn gegaan, zoals het instorten van de Stadhuisbrug en misbruik van subsidie in Kanaleneiland drie jaar geleden. De respondenten hadden het gevoel dat er bij de overheid sterkere controles bestaan, de regelgeving strenger is geworden en ze zich stevig moeten verantwoorden.

Tot slot gaf het merendeel van de initiatiefnemers aan dat het eigenlijk wel logisch is dat de gemeente moeite heeft met loslaten. Het is nu eenmaal een nieuwe situatie en er zijn zaken in het verleden gebeurd die ervoor zorgen dat het vertrouwen in initiatieven niet vanzelfsprekend is.

"[...] en ja, die burger die zegt [...], wij denken eigenlijk eerlijk gezegd dat wij het ook wel beter en efficiënter kunnen doen, zonder die hele bureaucratische toestand eromheen, maar we gaan het wel op onze manier doen'. En ja, op het moment dat jij het niet meer betaald heb je er natuurlijk eigenlijk ook minder zeggenschap over, dus het is ergens onvermijdelijk, maar het is ook wel moeilijk, want je geeft natuurlijk toch meer weg." (initiatiefnemer 4)

### *Representativiteit*

Niet voor elk initiatief is draagvlak in de omgeving formeel getoetst. Bij de initiatieven waar dit wel gebeurd is, doet de ene keer de gemeente dit en de andere keer de initiatiefnemers zelf. Zo is enerzijds draagvlak getoetst volgens formele regels en procedures, anderzijds zoeken initiatiefnemers er zelf naar in de omgeving, bij bewoners en andere partijen en lieten ze dit zien aan de gemeente. Bij één van de respondenten toetst de gemeente één van de projecten volgens de normale regelgeving, omdat dit project groot en impactvol is, zo stelde de initiatiefnemer. De drie respondenten die in opdracht voor de gemeente werken, binnen het DSM vallen en vanuit daar de mogelijkheid krijgen te experimenteren, hebben zelf draagvlak gezocht voor hun plannen bij de belanghebbende partijen in het gebied. De twee overige respondenten zoeken ook zelf naar draagvlak en ondersteuning van de omgeving.

Dit zelf zoeken naar draagvlak lijkt over het algemeen te worden gedaan om het vertrouwen van de gemeente te krijgen en te laten zien dat ze bewoners en andere belanghebbende partijen vertegenwoordigen en dus representatief zijn.

### *Vertrouwen*

Het is moeilijk te zeggen hoeveel initiatiefnemers het idee hebben het vertrouwen van de gemeente te hebben gewonnen. Dit is afhankelijk van de verschillende projecten waar de initiatiefnemers mee bezig zijn. Voor de projecten die in opdracht voor de gemeente worden gedaan, wordt meer vertrouwen gevoeld door de respondenten. Enkele redenen die hiervoor worden gegeven, is bijvoorbeeld het feit dat beide partijen elkaar al lang kennen en er regelmatig overleg plaatsvindt. Consequenties die de initiatiefnemers hierdoor ervaren, zijn bijvoorbeeld dat ze wat 'losser' worden behandeld en er niet altijd prestatie- of kwaliteitsafspraken worden gemaakt, zo ervoeren deze

respondenten. Eén respondent, die zich onder andere bezighoudt met een zeer groot project, merkte op dat hierover minder vertrouwen bestaat en dat dit de gemeente bezighoudt. De initiatiefneemster die het idee heeft dat er echt geen visie bestaat ten aanzien van haar projectonderwerp, voelde zich weinig gesteund door de gemeente. Zij voelde eerder wantrouwen en onwil.

Opvallend was dat elke respondent wel het gevoel heeft gehad zich te moeten positioneren om bij de gemeente vertrouwen te creëren. Dit is bijvoorbeeld geprobeerd door zelf draagvlak te meten in de omgeving, ambtenaren te interviewen, door positief en enthousiast over te komen, door de lobbyen en te laten zien dat ze wel degelijk professioneel bezig (willen) zijn: "[J]e merkt wel echt dat de gemeente veel tijd nodig gehad heeft, heel veel tijd nodig gehad om met ze te kletsen, dus dat we ze een beetje voor ons konden winnen eigenlijk" (initiatiefnemer 4).

Netwerken was een thema dat regelmatig terugkwam in de interviews, onder andere als manier om draagvlak binnen de gemeente en vertrouwen te creëren. Zoals eerder al gesteld, zeiden de initiatiefnemers niet alleen te werken, maar zijn ze verwickeld in allerlei netwerken.

In relatie tot de overheid waren de initiatiefnemers voornamelijk op zoek naar samenwerking of een faciliterende rol van de overheid, onder hun eigen voorwaarden. Dit hing echter weer af van het project waar de initiatiefnemer zich mee bezig hield.

Het merendeel van de respondenten gaf aan dat de gemeente op de hoogte was van de werkwijze en de financiën van de initiatiefnemer of op de hoogte mag en kan worden gesteld wanneer daarom gevraagd wordt. De respondenten die een project voor de gemeente deden of subsidie aanvroegen, vertelden dat de gemeente daardoor precies wist wat de inkomsten en uitgaven waren. Ze waren dan ook verantwoording schuldig. Zij lieten daarnaast regelmatig aan de gemeente zien welke resultaten bereikt waren, bijvoorbeeld door middel van een werkboek of een presentatie. De andere respondenten zochten zelf het contact en probeerden in ieder geval transparant te zijn over wat ze aan het doen waren en wat ze wilden bereiken, om zo meer vertrouwen te creëren bij de gemeente.

### *5.3.3 Ervaringen omgang met de gemeente*

De geïnterviewden hadden dus allen contact met betrokkenen van de gemeente. Deze actoren kunnen raadsleden zijn of het college, maar ook ambtenaren van verschillende afdelingen van de gemeente. Hieronder staat beschreven hoe de initiatiefnemers contact hebben gemaakt met de gemeente en hoe ze de omgang beleefden. Alle initiatiefnemers wisten obstakels te beschrijven die de omgang tussen beide partijen bemoeilijken, maar ook noemden ze positieve ervaringen.

#### *Contact*

De respondenten zeiden contact te hebben met de gemeente om verschillende redenen. Zo had het merendeel vergunningen nodig, deden drie respondenten opdrachten voor de gemeente waardoor overleg noodzakelijk was, hadden ze grond nodig of was contact noodzakelijk vanwege de wet- en regelgeving, bijvoorbeeld wanneer draagvlak moest worden getoetst in de omgeving.

Alle respondenten hebben zelf het contact geïnitieerd. Dit kan op verschillende manieren zijn gegaan: via bekende raadsleden of wethouders, via het wijkbureau of via andere ambtenaren. Of het contact als prettig werd ervaren, verschilde per initiatief. Dit lijkt van een aantal zaken af te hangen.

Een eerste voorwaarde die bij vrijwel alle respondenten naar voren kwam, was het spreken van de juiste personen. Het bleek dat wanneer een initiatiefnemer vanaf het begin een goede ingang had en de mensen kende die kansen zagen en mogelijkheden zochten, het contact als prettiger werd ervaren:

"De mensen die begonnen met deze vereniging, dat zijn allemaal mensen die wel al actief waren in de stad, ofwel gewoon actief als burger of voor hun werk. En dan heb je eigenlijk al wat contacten. Dus je kent in ons geval ook, je weet al, je kent al de wethouders, je kent een aantal ambtenaren, je kent gemeenteraadsleden, dus je kan gewoon, je hebt gewoon een aantal mensen heb je gewoon al in je telefoon staan en die hebben jou ook in hun telefoon staan, dus die kan je gewoon bellen. Dus dat

maakt het vrij makkelijk. En je weet ook al de weg. Je weet hoe de gemeente in elkaar zit en je weet een beetje van nou, wie moet ik bellen, wie kan mij verder helpen?" (initiatiefnemer 4)

De tweede voorwaarde die het contact leek te vergemakkelijken was de aansluiting van de initiatieven bij de beleidsprioriteiten van de gemeente. Vijf van de zeven initiatiefnemers hadden het idee dat hun project enigszins tot redelijk aansloot bij de visie of speerpunten van de gemeente. Deze respondenten waren over het algemeen positiever over hun verstandhouding met de gemeente. Hierbij moet gezegd worden dat wanneer het een plan betrof dat veel impact had op de omgeving en er meer besproken en getoetst moet worden, dat de initiatiefnemer dan meer het gevoel had dat er vanuit de gemeente moeite bestond om met de ondernemende bewoners om te gaan. Deze respondent werkte vanuit zijn initiatief samen met de gemeente door inspraak en advies te leveren, anderzijds heeft het initiatief een grootschalig project in de openbare ruimte. Hij trok de conclusie dat de moeilijkheden die de gemeente voelde, te maken hadden met het feit dat zijn organisatie door burgers is opgezet:

"... Dat maakt het ingewikkeld in welk hokje wij nu moeten, want je ziet dus: aan de ene kant zeggen ze dus van 'Ja, jullie zijn met goeie dingen bezig en dan willen we best met jullie mee samenwerken, maar tegelijkertijd [...] zijn jullie gewoon een ontwikkelpartij en daar moeten we objectief en onafhankelijk, moeten we dat toetsen, zodat die procedure netjes verloopt.'" Dus dat vinden ze heel moeilijk. En dat vinden ze vooral moeilijk omdat we een burgervereniging zijn. Want met een energiebedrijf Eneco, hebben ze ook dit. Of met een Corio, de eigenaar van Hoog Catherijne, hebben ze ook dit. [...] En dan zie je dat met een Ikea wordt er dan onderhandeld over van nou, die willen uitbreiden, maar dan zit er dan een voetbalclub en hoe moet dat dan? [...] Dan zegt de Ikea 'nou, wij doen dan [allerlei goede dingen voor de samenleving], dat moet je goed vinden en je moet het ook goed vinden dat we dan zoveel extra parkeerruimte krijgen, meer dan eigenlijk mag, dus je moet een hoop regels opzij schuiven'. En dat doet de gemeente dan, want ja, ja Ikea..., werkgelegenheid... En tegen ons kan dat dan allemaal niet. Want ja nee, zo zijn de regels." (initiatiefnemer 4)

### Obstakels

De initiatiefnemers ervoeren verschillende obstakels in hun contact met de gemeente. Zo bemoeilijken eilandjes, missende eenduidigheid, loze beloftes, onduidelijke rollen, erkenning, het vinden van ingang, verouderde wetgeving en starheid het contact tussen de gemeente en sociale ondernemingen. Deze obstakels worden hieronder besproken.

Het bestaan van 'Eilandjes' werd door meer dan de helft van de respondenten genoemd als een probleem. Ze ervoeren dat ambtenaren intern gericht zijn en niet weten wat er buiten speelt. Het is niet zo dat de respondenten allemaal ervaren dat er te weinig tijd wordt besteed aan hun initiatief, maar het is in ieder geval niet genoeg. Eén van de initiatiefneemsters gaf aan dat gemeentemedewerkers niet vaak genoeg kwamen kijken bij haar project. Dit blijkt uit het volgende citaat: "... er is echt onvoldoende tijd om [...] te experimenteren, waardoor mensen toch heel erg in hun oude gewoontes blijven hangen. En het echt naar buiten kijken of gaan er gewoon niet bij is." (initiatiefneemster 5). Deze interne gerichtheid ging ook over het naar buiten kijken naar andere gemeentes. Ze gaven aan dat de gemeente Utrecht meer zou kunnen opsteken van andere gemeentes.

"Arnhem doet dat bijvoorbeeld wel. Den Haag doet dat, Amsterdam doet dat, Rotterdam doet dat. Apeldoorn doet dat. Die zeggen dan als stadsbestuur, wat gaan we hieraan doen? We maken een schets, we nodigen wat lui uit. [...] We hebben al zoveel aangedragen en anderen ook al, wij niet alleen. Maar ook dat je zegt van, ga kijken naar de gemeentes hier om de stad heen. Die zitten met grond, met producenten die het niet meer zien zitten. Wat kan je voor moois doen als stad, met je omringende gebied?" (initiatiefneemster 6).

Een tweede obstakel die genoemd werd, was de *missende eenduidigheid* binnen het gemeentelijk apparaat. Er kunnen verschillende niveaus incoherentie worden onderscheiden. Zo noemden meerdere respondenten dat er geen coherentie bestaat tussen de visie van het bestuur, het management en het beleid. Deze visie kan gaan over hoe om te gaan met bijvoorbeeld sociaal ondernemende initiatieven, met stadslandbouw of organische gebiedsontwikkeling. Binnen één van

die lagen wordt dan enthousiast gereageerd op een bepaald project of plan, vervolgens wordt het later in het proces ineens gestopt. Dit noemden enkele respondenten het dilemma tussen uitvoerend en strategisch niveau. Enerzijds is er een visie, anderzijds wordt deze in de weg gezeten door bijvoorbeeld de ambtenaren die zich bezig houden met regelgeving:

"Dus op strategisch niveau stel je vast dat het een gebied is waar ruimte is voor experiment, waar van alles mogelijk is. Maar als er dan initiatieven komen, moeten die op uitvoerend niveau worden getoetst. Dus dan komt er gewoon een ambtenaar die altijd de vergunningen checkt, die zegt gewoon oké, horeca-aanvraag, nee want het is buiten. Nee, want.. Ze zetten overal nee, en het kan gewoon niet, en die geven ze terug aan degene die indient. Terwijl vanuit de visie wil je dit graag toestaan, want horeca is juist iets de reuring en de levendigheid van het gebied kan bevorderen. Dus de koppeling tussen degene die de visie heeft geschreven en vervolgens die dan op uitvoerend niveau niet dekt met vergunningen, die moet er gewoon zijn." (initiatiefneemster 5)

Enkele respondenten gaven hierbij wel aan dat zij dit als logisch ervaren: er moeten nu eenmaal regels bestaan en niet alles kan worden goedgekeurd, maar toch blijft de indruk bestaan dat het systeem (nog) niet goed (mee)werkt), ook al is de visie of de wil er wel:

"En dan zeggen ze [bij de gemeente]: 'Ja maar, we subsidiëren jullie al voor huisvesting. Want dat is die 50.000 euro'. Dat is niet waar, want die is niet geormerkt voor huisvesting, dat is gewoon voor hoe we 'em in willen zetten. Maar goed, dat is wel het argument en dat komt uit de tweede lijn. En dan schrappen ze dat deel van je begroting. Dus het spoot absoluut niet met de systematiek waar je voor kiest. Maar ja. Dat komt dan uit die tweede lijn. Nou ja, maling aan je argumenten." (initiatiefnemer 3)

Deze coherentie tussen de verschillende lagen van de gemeente gaat niet alleen over wet- en regelgeving, maar ook wordt door twee respondenten aangegeven dat er verschillen bestaan tussen de visie van de raad en die van de ambtenaren. Blijkbaar worden door sommige ambtenaren wel kansen geboden naar aanleiding van de visie die de gemeente uitdraagt, ook al is men het er op hoger niveau niet altijd mee eens: "Je ziet in heel veel wijken dat ze stiekem aan het experimenteren ermee zijn. Om toch die [leefbaarheids]budgetten wel toe te kennen aan uren voor actieve professionele bewoners. Sociaal ondernemers. Maar dat de raad daar nog niet helemaal achter staat" (initiatiefneemster 5).

Het komt er op neer dat elke respondent het gevoel had dat de visie vanuit de gemeente niet eenduidig is over alle lagen van de lokale overheid, dat de 'wil' niet overeen komt met hoe het gemeentelijk apparaat werkt, dat de visie of begrippen niet goed uitgewerkt zijn of dat er überhaupt geen duidelijk standpunt wordt aangenomen. En dit is wel nodig, aldus de initiatiefnemers.

Samenhangend hiermee was de ervaring die de vier van de respondenten hebben, namelijk die van het maken van *'loze beloftes'*. De initiatiefnemers hebben zich (de één vaker dan de ander) op een bepaald moment gesteund gevoeld, omdat wethouders, raadsleden of ambtenaren enthousiast waren over het plan van de initiatiefnemer. Ze voelden zich gewaardeerd en erkend en hadden het idee dat hun idee goed ontvangen werd en er moeite voor hen zou worden gedaan. Totdat bleek dat de beslissing uiteindelijk door iemand anders moest worden genomen of er een fout was gemaakt in de informatieverstrekking. De initiatiefnemer was dan weer terug bij af. Eén van de respondenten verwoordt dit op de volgende manier:

"Dan zeggen ze [bij de gemeente]: 'Oh, goed idee!', en dan houdt het op. Dan is er ineens niks! [...] [Naam], die kan het altijd heel mooi zeggen. Die zegt dan: 'Ja, dan ontmoet je enthousiasme bij de gemeente, en daarna muren van begrip'. Dat vind ik heel mooi gesproken." (initiatiefneemster 6)

Twee initiatiefnemers zagen de consequenties hiervan in: ze zagen al bij meerdere actieve bewoners of ondernemers dat zij hun motivatie verloren, waardoor het initiatief stopte.

Wat verder in alle interviews naar voren kwam, was het fenomeen *'onduidelijke rollen'*. Allereerst ervoeren de respondenten een overheid die op zoek is naar haar eigen, nieuwe rol. Daarnaast miste het merendeel van de initiatiefnemers een duidelijke definiëring van wie welke rol heeft in de samenwerking met de gemeente, en wie dus welke taken heeft. De ondernemers herkenden in de ambtenaren dat ze het moeilijk vinden om om te gaan met bewoners die iets professioneels aan het opzetten zijn. Het merendeel had het gevoel dat ze werden gezien als amateurs, iets waar ze niet blij

mee waren. De initiatiefnemers vertelden dat ze meer zijn dan bewoners die iets willen, dat ze kennis van zaken hebben en dat er vanuit de gemeente moeite bestaat om in te zien of te erkennen dat ze niet perse meer degenen of de enigen zijn die de kennis in pacht hebben: "En natuurlijk, ambtenaren zijn hartstikke hoogopgeleid tegenwoordig. Maar de bevolking ook. Dus, wij lopen hier gewoon in ons hemd ook, maar we zijn wel hoogopgeleid, snap je. Dus dat is een verschil in hoe je elkaar ziet" (initiatiefneemster 6).

Ook met betrekking tot de regelgeving werd ervaren dat de respondenten het gevoel hadden dat de gemeente niet weet op welke manier ze de initiatieven moeten benaderen:

"Je wordt snel gezien als leuke, actieve bewoner, maar aan de andere kant ben jij dat niet, [...]en je hebt dus echt daar wel een soort van publieke functie. Dus ja.. Hoe moet de gemeente dat gaan betalen? Moet het eigenlijk altijd een opdracht zijn, want.. En dan moet diegene dat ook nog.. Je moet eigenlijk gezien worden als een sociaal ondernemer [...], en nu word je gewoon gezien als een bewoner waar geen geld aan wordt gegeven." (initiatiefneemster 6)

Eén initiatiefnemer merkte daarnaast op dat er vanuit de gemeente vragen kwamen over het feit dat deze respondent haar initiatief een bepaalde rechtsvorm wilde geven:

"Nouja, bijvoorbeeld wat die [...] gisteren zei. Van 'Ja, jullie krijgen subsidie en jullie zeggen, wij gaan geen stichting opzetten. Maar [...] worden een corporatie.' We kiezen er bewust voor om geen stichting te worden. En inderdaad een corporatie op te zetten. En toen zei hij inderdaad van, 'Ja, maar jullie krijgen wel subsidie om uit te geven. Dan geef ik dus subsidie aan een ondernemer die een eigenbelang heeft'." (initiatiefneemster 1)

De gemeente zou als het ware nog niet genoeg ontwikkeld zijn om met initiatieven van bewoners om te gaan, en zeker niet wanneer ze er geld mee verdienen, zo wordt gesteld. Het uitspreken van de rollen en taken naar elkaar toe, wordt ervaren als iets wat noodzakelijk is om de relatie tussen de initiatiefnemers en de overheid te verbeteren. Taken zullen dan niet dubbel gedaan worden, en het is voor alle spelers en de buitenwereld duidelijk wie welke zaken voor zijn of haar rekening neemt. Voordat de overheid dit definiëren van initiatieven en het plaatsen van deze initiatieven onder de knie heeft, zijn we jaren verder, zo voorspelden de respondenten.

*Erkenning* was ook een terugkerend thema in de interviews. De zeven initiatiefnemers missen erkenning van de gemeente in hun initiatief. De één voelt dit sterker dan de ander. De initiatiefnemers wijten het gemis aan erkenning door de overheid aan bijvoorbeeld de onduidelijkheid van de rollen, aan onheldere definities en gebrek aan eenduidige visies en aan verouderde regelgeving. Ze voelen zich niet serieus genomen of informatiestukken worden niet gelezen.

"[V]elen zien ons nog niet als onderneming. Op het moment dat ze de knop omzetten en besluiten 'Ja, dit is een onderneming', alleen in eigendom van burgers in de stad, zal dat een aantal dingen wel makkelijker maken. Dan hebben we wat minder die pet op van 'de insprekende bewoner' en zijn we meer de pet van 'bedrijfspartner'." (initiatiefnemer 4)

"Want dat zeggen wij ook steeds, [...] als de gemeente zich even achter de oren krabt, dan zien ze dat dit één van de mogelijkheden is om zelf geld te verdienen in de stad. En om mensen van de straat te krijgen. Dus dat dat hand in hand gaat." (initiatiefneemster 6)

Eén respondent maakt een vergelijking die deze miskenning goed laat zien:

G: "We mochten er niet heel veel geld mee verdienen, wat ik wel heel frappant vond, want een websitebouwer heeft de helft gekregen van het budget dat we aangevraagd hadden. Dat kon wel, maar wij konden zelf onze uren daar niet voor schrijven. We hebben echt heel veel zelf moeten investeren."

I: "Hoe komt dat, denk je?"

G: "Ehm.. Ja, omdat wij het initiatief zijn, en hij zijn vak beoefent. Wat wij ook doen, maar wat niet erkend wordt."

Verder sprak ik met de respondenten over hoe makkelijk zij *ingang* kunnen vinden binnen het gemeentelijk apparaat en de wet- en regelgeving. Het is niet zo dat alle initiatiefnemers altijd moeite hebben gehad met het contact met de gemeente, integendeel zelfs, er zijn initiatiefnemers bij die

het contact als goed ervaren. Toch werden door elke respondent punten genoemd die beter zouden kunnen. De ambtenaren hebben het altijd druk, zo ervoeren ze, en het contact komt bij de helft van de initiatieven eigenlijk zelden vanuit de kant van de gemeente. Enkele initiatiefnemers hadden het gevoel dat ze van het kastje naar de muur werden gestuurd en lang aan het lijntje zijn gehouden. Eén respondent trok een interessante conclusie over de manier waarop zij in contact is gekomen met de gemeente:

"En ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat wij een klein beetje de zwarte piet kregen in die bijeenkomst van, dat het zo is dat als je laag invliegt, dus als je via via netwerkt met ambtenaren, dat je dan eerder ergens komt dan zoals wij hebben gedaan, met het stadsbestuur. En dan zeg ik, oké. Dit is dus de stand van zaken. Dus als jij maar met ellebogen en kennis en nogwat, als je je er zelf inwerkt, dan bereik je wat. Volgens mij is het, gaat het bij de maffia ook zo. En ik denk niet dat het zo moet in een democratie." (initiatiefneemster 6)

De manier waarop een initiatief de organisatie binnenkwam, had (in haar geval) dus blijkbaar invloed op het succes van het initiatief, aldus deze respondent.

Weer ander initiatieven noemt de *verouderde wetgeving* als een belemmerende factor. Vergunningaanvragen die tien keer heen en weer gaan en niet passende budgetregelingen.

Ook de *starheid* van de gemeentelijk apparaat en ambtenaren wordt genoemd: "Ik heb het van de week ook nog gezien, zo'n onderhandeling. En dat zo'n ambtenaar zegt; 'ja maar zo doen we dat altijd, dus dat gaat nu niet veranderen'. Dan denk ik ja, weet je, dubieus argument." (initiatiefnemer 3)

### Waardevol

Naast deze obstakels, zijn ook een aantal waardevolle belevingen genoemd. Wat uit de interviews naar voren kwam, was dat de respondenten enthousiasme en waardering van de overheid erg op prijs stellen. Deze waardering herkenden respondenten bijvoorbeeld in het feit dat ze zijn gevraagd om bij een bijeenkomst of workshop te komen spreken, het tegemoetkomen van ambtenaren door hulp te bieden, buiten kaders om te denken of contact op te nemen met het initiatief om elkaar op de hoogte te houden.

"[...], van Stadswerken, die vond ons initiatief ook heel leuk en die was blij dat hij eindelijk eens van al die regeltjes en lijntjes en dingetjes af kon stappen en gewoon... Althans, dat is wel grappig. Die wil dat, maar die kan dat ook niet helemaal. Omdat hij binnen dat systeem zit. Is wel leuk, hij doet het toch ook weer wel. Dat pad, dat voldoet ook niet aan de eisen eigenlijk." (initiatiefneemster 1).

"We hebben een ja, je hebt in Utrecht een aantal ambtenaren, ja een stuk op twintig ofzo binnen de gemeente. En die hebben altijd dit soort initiatieven de hand boven het hoofd gehouden. Het zit een beetje buiten beleidskaders. Maar er zijn altijd ambtenaren binnen het apparaat die je gewoon een zetje geven zal ik maar zeggen. En ehm, dat is het voordeel, als de bureaucratisering niet overal gelukt is." (initiatiefnemer 3)

De respondenten gaven daarnaast aan dat het, ook al duurt dit soms het lang, fijn is om een netwerk binnen de gemeente te hebben, omdat je op die manier steeds beter weet waar je terecht moet met je vragen of ideeën.

Waardering hadden de respondenten ook voor de zoekende rol van de overheid. Ze merkten dat de overheid goede pogingen doet om te zoeken naar haar nieuwe rol, maar tegelijkertijd blijven het 'druppels op een gloeiende plaat': er gebeurt nog te weinig, men blijft teveel volgens de oude regeltjes werken.

"Maar dat is oefenen denk ik, het is een poging die goed is. Zo op zich. Ik waardeer het enorm dat ze dat proberen. Maar ik vind het knoeien in het midden. Ik vind het knoeien in het midden, en niet van hieruit zeggen, en we willen graag dat het zo gaat." (initiatiefneemster 6)

Er was een opvallende opmerking van één van de respondenten over de versnippering binnen de gemeente die hij opmerkte, maar die hij als positief ervaart. Dit geeft zijn initiatief meer bestaanszekerheid. Hij zegt hierover het volgende:

"Het is een soort klittenbandmodel wat wij hebben. Dus je hebt twee blokken beton en die wil je aan elkaar klitten. Dan kun je grote haken en een groot oog maken, maar op het moment dat die haak afbreekt, is het gewoon, zijn ze los. Maar als je het klittenband maakt, kunnen duizend van die haakjes kapot gaan, maakt gewoon niet uit. De hechting blijft. Dus het idee is, als je nou veel contacten met de gemeente hebt, maar over een heel breed scala van onderwerpen en plekken, dan is dat veel stabiel dan wanneer je één goed contact hebt waar alle informatie over loopt. Dus wij hebben altijd gezegd van, wij hoeven niet één contactambtenaar. Lijkt handig, is het niet." (initiatiefnemer 3)

#### 5.3.4 Analyse van de interviewresultaten

In deze paragraaf worden de onderzoeksresultaten afgezet tegen de bevindingen uit de literatuur. Hierbij wordt de volgorde van voorgaande paragrafen aangehouden. De betekenisgeving van de sociaal ondernemers respectievelijk de *sensitizing concepts* sociaal ondernemerschap en de rol van de overheid komen in deze paragraaf ook aan bod.

#### *Sociaal ondernemend initiatief*

Uit de interviews met de sociaal ondernemers is gebleken dat zij zich allen onder de door mij gehanteerde definitie van sociaal ondernemerschap schaarden. Hun primaire doel was het leveren van sociale impact. Het overhouden van winst was óf niet mogelijk met hun initiatief, óf de winst vloeide terug in de sociale onderneming. Daarnaast gaven aan in netwerken ingebed te zijn. Bijna alle initiatiefnemers beschouwden zichzelf als sociaal ondernemer. Door een paar initiatiefnemers werd vraagtekens gezet bij wat sociaal ondernemerschap nu precies is. Dit komt dus, net als bij de ambtenaren het geval was, wederom overeen met wat in de literatuur gevonden is, namelijk dat het een moeilijk te vatten begrip is (Zahra, Gedajlovic, Neubaum & Shulman, 2009, p. 520). Alle respondenten zagen hun manier van ondernemen als iets creatiefs, iets nieuws. Dit sluit aan bij wat de WRR (2012, p. 11) en Schulz et al. (2013, p. 7) opmerken, namelijk dat steeds meer burgers betrokken zijn bij de samenleving en nieuwe manieren bedenken om op een duurzame wijze een steentje bij te dragen.

De initiatiefnemers wilden verder allemaal onafhankelijk (blijven) bestaan, zonder overgenomen te worden door de overheid. Dit komt gedeeltelijk overeen met wat Schulz et al. (2013, p. 85) stellen in figuur 3 (zie p. 20). Daarin wordt onder andere gesteld dat de logica van de sociaal ondernemer is dat de overheid nodig is wanneer het initiatief verduurzaamd moet worden en dat de overheid moet bijspringen en waar nodig, overnemen. Dit strookt niet met wat de respondenten in de interviews aangaven. Wat wel overeenkomt, is dat de ze zelfstandig willen bestaan.

#### *Vraagstukken vanuit de gemeente*

De vraagstukken die ik uit de literatuur heb gedestilleerd, worden herkend door de initiatiefnemers. Ze hebben gemerkt dat het moeite kost voor de gemeente om 'los te laten'. Zij gaven aan dat zij het liefst gewoon hun gang willen gaan en dat de gemeente hen faciliteert waar nodig. Dit komt overeen met wat Schulz et al. (2013) stellen, namelijk dat directe overheidssturing niet wenselijk is voor sociaal ondernemers (p. 120).

Schulz et al. (2013) geven aan dat representativiteit en draagvlaktoetsing complexe situaties oproept ten aanzien van sociaal ondernemende initiatieven. Dit is niet altijd zo, merkten de respondenten. Representativiteit en draagvlaktoetsing door de gemeente zijn voornamelijk belangrijk geweest voor de initiatiefnemers die een grootschalig project opzetten met impact voor de omgeving. Verder toetsten de initiatiefnemers zelf draagvlak of worden ze in het kader van hun 'experiment' binnen een bepaald programma van de gemeente niet volgens de formele regels getoetst.

Over het vraagstuk vertrouwen kan geconcludeerd worden dat de respondenten allen het gevoel hadden het vertrouwen van de overheid te moeten winnen. Op allerlei manieren probeerden ze zich te positioneren. Het klopt dus dat de overheid het moeilijk vindt om risico's te nemen (Schulz et al, 2013, p. 2013). Er bestond meer vertrouwen wanneer beide partijen al langer met elkaar in contact waren. Het merendeel gaf daarnaast aan dat als er vanuit de overheid vraag naar was om hun

financiën of werkwijze in te zien, dit mogelijk was. Dit strookt niet met wat Schulz et al. (2013) stellen, namelijk dat transparantie als kernwaarde van de overheid in het geding kan komen, omdat ondernemers hun verdienmodel liever geheim willen houden (p. 123).

### *Ervaringen omgang met de gemeente*

De respondenten gaven aan dat ze op verschillende manieren contact hebben gezocht met de gemeente. Dit sluit aan bij wat Van der Steen et al. (2010) en Van Berlo (2012, pp. 35-36) hebben onderzocht, namelijk dat bewoners en ondernemers tegenwoordig hun eigen netwerken hebben binnen de gemeente. De taak van het aanhoren en verbinden van initiatiefnemers is dus niet meer alleen weggelegd voor de wijkbureaus, maar ook voor andere ambtenaren en ambtelijke professionals. Dit is een nieuwe manier van werken en kan een lastige opgave zijn. Het contact leek makkelijker te verlopen wanneer de initiatiefnemers al een goed netwerk hadden binnen de gemeente, en wanneer hun project aansloot bij de visie van de gemeente.

De respondenten wisten samen veel issues aan te kaarten die de verstandhouding tussen de partijen bemoeilijkt. Zo vonden ze dat de organisatie teveel intern gericht is en ambtenaren niet genoeg buiten komen en kijken. Verder ervoeren ze dat er geen eenduidige visie bestaat, niet vanuit de gemeente naar de stad toe, maar ook niet tussen de bestuur, het management en het beleid. Zo stopte de strenge regelgeving vaak creatieve plannen. Een consequentie hiervan was dat een aantal ondernemers het gevoel heeft dat er soms loze beloftes worden gedaan. Een ander punt waren de onduidelijke rollen. Er was geen duidelijke rol- of taakverdeling is, waardoor zaken soms dubbel gebeuren of niet gedaan worden. Hier hangt ook de vraag mee samen 'Wie heeft de kennis in pacht'? Door de ambtenaren worden initiatiefnemers dan als amateurs gezien, terwijl de ondernemers juist ook kennis hebben. Dit wordt dan niet erkend en de gemeente benadert de initiatiefnemers dan op een manier die voor de ondernemers niet klopt. Ook de verouderde wet- en regelgeving en de starheid van de gemeentelijke organisatie vonden zij storend.

De initiatiefnemers zijn het er over het algemeen over eens dat het logisch is dat er moeilijkheden bestaan, ze weten dat het nieuw is voor de overheid en dat ze zoekende én lerende zijn. Naast de obstakels, die al een hulpmiddel zijn voor de overheid om anders of beter om te gaan met initiatieven, noemen de respondenten ook een aantal waardevolle punten.

Erkenning en vertrouwen zijn in ieder geval zaken waar de ondernemers erg blij mee zijn. Ze voelen zich dan serieus genomen. Het hebben van een netwerk en intern aangeraden worden door overheidsmedewerkers is ook iets wat de initiatiefnemers helpt. Tot slot is er de waardering voor de zoekende overheid, ook al blijven het tot nog toe 'druppels op een gloeiende plaat'.

Een aantal van bovengenoemde obstakels is terug te leiden naar de literatuur, zoals die in het WRR-rapport (2012, pp. 107-121) beschreven worden. Er is inderdaad sprake van 'schurende logica's': in de praktijk is te zien dat de systeemwereld van de ambtenaren en de leefwereld van de initiatiefnemers en de uiteenlopende werkwijzen zichtbaar worden. Wie de juiste kennis in pacht heeft is een issue, zo blijkt, en ook de bureaucratische manier van werken botst met de werkwijze van de initiatiefnemers. Ook de zogenaamde 'remmende structuren en systemen' van de gemeente passen niet bij het zoeken (en uiteindelijk vinden!) van de nieuwe rol van de overheid. De korte termijnnoriëntatie zie ik niet direct terug in de verhalen van de ondernemers. Het niet hebben van een eenduidige visie en het ervaren van enthousiasme en vervolgens 'de muren van begrip' is te herleiden naar de literatuur over de onzekere sleutelhouders (WRR, 2012, pp. 121-124).

Verder werden een aantal nieuwe obstakels genoemd door de respondenten, welke als aanbevelingen voor de gemeente interessant kunnen zijn.

Uit het bovenstaande wordt al enigszins duidelijk wat de initiatiefnemers van de overheid verwachten. Wat kan nu kort geconcludeerd worden over het *sensitizing concept* 'de rol van de overheid' volgens de initiatiefnemers?

Deze vraag kan gekoppeld worden aan de verschillende rollen die door Schulz et al. (2013, pp. 45-46) en ook in de literatuurstudie (zie pp. 22-23) worden genoemd. Het gaat om rollen die de overheid kan hebben, maar waarin ze niet altijd zelf een keuze in hebben. Uit de interviews blijkt dat de



gemeente alle verschillende rollen wel eens aanneemt binnen het netwerk: zo is er *geen rol*, wanneer initiatiefnemers niet bij de overheid aankloppen, is *verbinden* iets dat de ambtenaren noemen als kerntaak van hun functie en *adviseren* ze de initiatiefnemers wanneer ze denken dat dit nodig is. *Faciliteren* is waar naar gestreefd wordt en *samenwerken* gebeurt bijvoorbeeld wanneer initiatiefnemers een opdracht krijgen van de gemeente. *Uitlokken* gebeurt niet veel vanwege tijdgebrek, stelt één ambtenaar, maar in verschillende programma's (zoals die van het DSM) wordt dit wel degelijk geprobeerd te stimuleren. *Overnemen* is iets dat men niet wil binnen de gemeente.

#### 5.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de opvattingen van enerzijds de ambtenaren en anderzijds de sociaal ondernemers over de omgang met elkaar, aan bod gekomen. Er is gebleken dat de definitie van sociaal ondernemerschap over het algemeen lastig vast te stellen is. Voornamelijk de grens tussen een sociaal en een commercieel ondernemer bleek ingewikkeld. Voor de initiatiefnemers was de definitie duidelijker, en het merendeel profileerde zich ook als sociaal ondernemer.

Vanuit de gemeente wordt op het domein van gebiedsontwikkeling geen beleid gemaakt ten aanzien van sociaal ondernemers. Wel was er het bewustzijn onder de ambtenaren dat zij in een gefragmenteerder veld aan het werk zijn dan voorheen en er steeds meer kleinschalige initiatieven opkomen. Zij gaven aan pogingen te doen hier op in te spelen. Dit is wenselijk vanuit de gemeente, omdat de overheid compacter wordt en meer wilt overlaten aan de samenleving. De ambtenaren zeiden grotendeels te werken via netwerken. Binnen deze netwerken hebben zij steeds andere rollen.

Alle drie de vraagstukken uit de literatuur zijn in de interviews teruggekomen. Volgens de ambtenaren was er vooral bij de gemeentelijke politici angst om los te laten, ook al was dit in tegenstrijd met één van de speerpunten van de gemeente. Over het vraagstuk representativiteit kan geconcludeerd worden dat de ambtenaren enerzijds angstig waren om partijen ongelijk te behandelen, maar anderzijds bleek dat deze representativiteits- en draagvlaktoetsing steeds meer contextafhankelijk zijn. Het veld is dynamisch, en vaste procedures passen hier niet meer bij. Het vertrouwensvraagstuk werd ook herkend door de ambtenaren. Ze gaven aan dat het ingewikkeld is om vertrouwen te hebben in initiatieven die voor de overheid nieuw zijn. Andere issues die de ambtenaren noemden, waren belangen, de grootte van de gemeente, de kokervisie van anderen binnen de gemeente, financiële zaken, de onduidelijkheid over verwachtingen over en weer en de rollen en begrippen.

De initiatiefnemers gaven aan dat zij als primair doel hadden om sociale impact te bewerkstelligen. Zij haalden weinig tot geen winst uit hun onderneming en de winst die er was, vloeide voornamelijk terug in de onderneming.

Ook deze respondenten herkenden de vraagstukken van de gemeente in hun omgang met het gemeentelijk bestel. Zij hadden het idee dat er bij de overheid, hoewel goede pogingen worden gedaan, moeite bestaat om zaken aan hen over te laten. Deze moeite zou vooral bestaan bij de gemeentelijke politiek. De initiatiefnemers hadden daarnaast allen het gevoel dat zij het vertrouwen moesten winnen van ambtenaren en bestuurders.

De sociaal ondernemers noemden verschillende obstakels die de omgang tussen de partijen bemoeilijkten. Zo vonden ze de organisatie te intern gericht, bestond er volgens hen geen eenduidige visie en hadden daardoor het gevoel dat vaak loze beloftes werden gedaan aan de initiatiefnemers. Ook ervoeren zij de onduidelijkheid over rollen en begrippen, misten zij erkenning en vonden ze de wetgeving verouderd en de gemeente star. Positief aan de gemeente vonden zij het wanneer ze erkenning en vertrouwen voelden vanuit de gemeente en ook de zoekende rol van de gemeente waardeerden zij.

## Hoofdstuk 6. Conclusie

### 6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is weergegeven hoe ambtenaren van de gemeente Utrecht sociaal ondernemerschap ervaren, hoe zij met dit type ondernemers omgaan en tegen welke vraagstukken ze daarbij aanlopen. Anderzijds zijn respondenten aan het woord gekomen die in mijn gehanteerde definitie van sociaal ondernemerschap vallen. Hun ervaringen met betrekking tot de omgang met de gemeente zijn aan bod gekomen tijdens de interviews. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. In paragraaf 6.2 worden de deelvragen beantwoord en in paragraaf 6.3 de hoofdvraag.

### 6.2 Beantwoording deelvragen

#### *Welke betekenis geven ambtenaren van de gemeente Utrecht aan sociaal ondernemerschap?*

Het *sensitizing concept* 'sociaal ondernemerschap' werd over het algemeen herkend door de respondenten, maar een duidelijke definitie hadden ze niet. Ze wisten vrijwel allemaal de twee doelstellingen (sociaal en economisch) te benoemen, maar de oordelen over sociaal ondernemerschap waren verschillend. Er waren ambtenaren die zo een paar voorbeelden van sociaal ondernemers wisten op te noemen en er waren er die sterk twijfelden aan het bestaan ervan. Sommigen geloofden niet dat mensen werk doen om primair sociale impact te leveren en geen geld hoeven te verdienen. Uit de interviews kwam duidelijk naar voren dat de grens tussen een sociaal en een commercieel ondernemer niet helder was. De term sociaal ondernemerschap krijgt geen speciale betekenis in beleid of in de visie van de gemeente Utrecht, in ieder geval niet op het domein van de gebiedsontwikkeling.

Zoals in de literatuur beschreven staat, bestaat een eenduidige definitie niet en is het dus niet vreemd dat er binnen de gemeente ook geen heldere afbakening van bestaat. Bornstein (in Korosec & Berman, 2012) stelt echter dat het strategisch gezien belangrijk is om wel degelijk een onderscheid te maken, omdat sociaal ondernemers en de lokale overheid op publiek terrein veel voor elkaar zouden kunnen betekenen.

#### *Hoe wordt door ambtenaren omgegaan met sociaal ondernemende initiatieven?*

De respondenten merkten dat er iets gebeurt in de samenleving en dat dit om een nieuwe manier van werken vraagt. In plaats van een top-down-benadering en het motto 'Wie betaalt, die bepaalt' merken de ambtenaren dat steeds meer initiatieven tegenwoordig van onderop opkomen. Dit is de zogenaamde 'vermaatschappelijking' die Van der Steen et al. (2013, p. 18) ook beschreven. Sociaal ondernemers werden hierbinnen over het algemeen gezien als een gewone ondernemer: ze verdienen immers geld. Wel zagen de meeste ambtenaren dat het bij sociaal ondernemerschap gaat om ondernemers die de maatschappelijke kant erg belangrijk vinden. Ze kregen af en toe dan ook een speciale behandeling, omdat de gemeente de omgang met bewonersinitiatieven wil bevorderen. Wanneer een sociaal ondernemers dan bij de gemeente aanklopte en hetgeen zij wilden paste bij de beleidsprioriteiten van de gemeente, dan bleek dat sommigen bij de gemeente eerder geneigd zijn 'ja' te zeggen tegen deze ondernemende bewonerspartij in plaats van tegen een puur commercieel bedrijf.

De ambtenaren gaven aan dat zij te werk gaan middels netwerken. Dit komt overeen met hoe onder andere Kjaer (2008) stelt dat overheden te werk moeten gaan in de huidige samenleving, namelijk via network governance. Network governance wordt gedefinieerd worden als "min of meer stabiele patronen van sociale relaties (= interacties, cognities en regels) tussen wederzijds afhankelijke publieke, semipublieke en private actoren, die ontstaan en die zich vormen rondom complexe beleidsproblemen of beleidsprogramma's" (Klijn, 2008, p. 13). Aangezien gebiedsontwikkeling zo'n complex beleidsprobleem is, wordt werken in netwerken aangeraden.

### *Wat zijn problemen waar de ambtenaren met betrekking tot de omgang met sociaal ondernemende initiatiefnemers tegenaan lopen?*

Uit de literatuur zijn verschillende vraagstukken gedestilleerd waarbinnen meerdere issues genoemd werden, die problematisch kunnen zijn in de verstandhouding tussen de initiatiefnemers en de lokale overheid (Schulz et al., 2013)

Het 'loslaten versus sturing' door de overheid is een vraagstuk dat vooral bij de politiek waargenomen wordt, volgens de ambtenaren. Zij beslissen nu eenmaal en de ambtenaren doen het voorbereidende en uitvoerende werk. De respondenten merkten dat de raad en het college moeite heeft met taken overlaten aan de samenleving, omdat de consequentie is dat ze minder controle en zicht hebben over wat daar in de samenleving allemaal gebeurt op (mogelijk) publiek terrein. Terwijl dit 'loslaten' wel degelijk een groot speerpunt is van de gemeente.

Het vraagstuk 'representativiteit' werd ook herkend door de ambtenaren. In de regelgeving is nu eenmaal vastgelegd dat gelijkwaardigheid en gelijke behandeling belangrijk is, maar in de dagelijkse praktijk is dit nog niet zo gemakkelijk en misschien ook niet houdbaar, zo stelden de ambtenaren. Enerzijds is het wel degelijk belangrijk dat mensen gelijkwaardig worden behandeld en dat draagvlak getoetst moet worden, anderzijds is het contextafhankelijk of en hoe belangrijk iets is en bestaat er nu eenmaal onderscheid. De angst om los te laten wordt vooral ervaren bij de gemeentelijke politiek, aldus de ambtenaren.

Onder het vraagstuk 'vertrouwen' vallen meerdere issues. Het bleek dat het vertrouwen over en weer, dus tussen initiatiefnemers en ambtenaren, ingewikkeld ligt. Hieraan liggen vele issues ten grondslag, zoals de verschillende belangen die alle partijen hebben, geldzaken, de leefwereld versus de systeemwereld en de wet- en regelgeving die ambtenaren belemmert.

Daarnaast komen nog meer kwesties in de interviews met de ambtenaren naar voren, zoals de interne organisatie van de gemeente, het niet mogen of kunnen maken van fouten vanwege de meningen van de politiek en de burgers, verwachtingenmanagement, starre ambtenaren en onduidelijkheid over begrippen en rollen.

### *Welke betekenis geven de sociaal ondernemende initiatiefnemers aan hun eigen initiatief?*

Ook hier komt het *sensitizing concept* 'sociaal ondernemerschap' ter sprake. Alle initiatiefnemers combineerden in hun bezigheden hun passie met hun professie, en hun ambitie om een bijdrage te leveren aan de samenleving, is groter dan het verdienen van geld aan hun onderneming. Het gaat hen echt om het verbeteren van een sociaal-maatschappelijke kwestie, het verbinding leggen tussen mensen en het stimuleren van gezamenlijkheid. De meerderheid van de initiatiefnemers had het idee dat zij dit beter konden oppakken dan de gemeente, omdat ze een (ver)nieuwe(nde) manier van werken hanteerden. De helft van de initiatiefnemers manifesteerde zichzelf daadwerkelijk als sociaal ondernemer, de andere helft zei nóg geen sociale onderneming of een vereniging te zijn of een 'gewone' onderneming met een sociaal doel.

Uiteindelijk wilden alle initiatieven onafhankelijk (blijven) bestaan, dus niet overgenomen worden door andere organisaties of de overheid en niet afhankelijk van subsidies, maar met een sluitend business model. Daarnaast zijn ze allen ingebed in netwerken.

Koppelend aan de literatuur, zou gezegd kunnen worden dat dit inderdaad sociaal ondernemers zijn, zoals de helft van hen aangaf. Zij lijken immers geschaard te kunnen worden onder mijn gehanteerde definitie (Meijer (2013); Schulz et al. (2013, p. 18):

*"Sociaal ondernemerschap: het bewust, gericht en op innovatieve wijze nastreven van verbetering ten aanzien van een sociaal-maatschappelijke kwestie door middel van het tegen betaling leveren van producten of diensten, gericht op de verbetering van die sociaal-maatschappelijke kwestie. Deze individuen werken niet in isolatie, maar zijn ingebed in publieke contexten en netwerken en werken samen met NGOs, overheden, etc."*

### *Hoe vinden sociaal ondernemende initiatiefnemers nu hun weg binnen het gemeentelijk apparaat?*

De manier waarop de initiatiefnemers contact zochten is wisselend: de ene initiatiefnemer kende raadsleden of wethouders, de ander had contacten met ambtenaren, weer een ander belde gewoon naar de gemeente en nog een ander heeft contact gezocht via het wijkbureau. Waar de ene initiatiefnemer positief was over het vinden van verbinding met de gemeente, voelde de ander zich van het kastje naar de muur gestuurd.

De redenen dat de respondenten contact zochten, waren verschillend: om te laten weten dat de bestonden, om opdrachten en/of subsidie te verkrijgen of vergunningen, grond of toestemming nodig hadden. Voor het regelen of (aan)vragen van zaken aan of bij de gemeente, werd het hebben van een netwerk over het algemeen als praktisch ervaren. Op die manier wisten de initiatiefnemers bij wie ze het best konden aankloppen.

Desalniettemin ervoeren de ondernemers dat zij het vertrouwen van de gemeente moesten winnen. Ze probeerden zich allemaal te positioneren op verschillende manieren. Zo probeerden ze over hun manier van werken zo open en transparant mogelijk te zijn, zochten ze zelf regelmatig contact, werd zelf draagvlak gemeten en werd er gelobbyd.

Uit de literatuur is inderdaad gebleken dat burgers tegenwoordig op verschillende manieren binnenkomen bij de gemeente (Van Berlo, 2012; Van der Steen et al., 2010). Hierdoor moet elke ambtenaar eigenlijk in staat zijn om te netwerken, iets wat niet iedereen gemakkelijk aangaat, zo blijkt ook in de praktijk.

Het gevoel van de initiatiefnemers om zich op de één of andere manier te positioneren ten aanzien van de overheid om erkenning te krijgen, is ook niet vreemd, als vergeleken wordt met de literatuur. Het hebben van vertrouwen in een initiatief van onderop is nu eenmaal lastig voor ambtenaren en politici (Schulz et al., 2013).

### *Waar lopen de sociaal ondernemende initiatiefnemers tegenaan in hun omgang met de gemeente?*

De sociaal ondernemende initiatiefnemers liepen tegen verschillende zaken aan in hun omgang met de gemeente. Ze voelden dat er vanuit de gemeente moeite bestaat met 'loslaten'. De wil is er wel, maar ze merkten dat dit niet voor iedereen binnen de gemeente geldt. Ook de wet- en regelgeving laat het ruimte laten aan initiatieven niet voldoende toe.

De initiatiefnemers noemden nog enkele obstakels. Ze vonden dat ambtenaren, raadsleden en wethouders nog te weinig naar buiten gaan om te kijken wat er speelt in de praktijk. Verder kwam meerdere keren het obstakel 'missende eenduidigheid' aan bod: er zou geen eenduidige visie bestaan, waardoor plannen in een later stadium werden gestopt. Hierdoor kregen ze het gevoel dat er loze beloftes werden gedaan. Een belangrijk probleem was de onduidelijkheid over de rollen. De initiatiefnemers merkten dat de gemeente nog niet genoeg ontwikkeld is om om te gaan met bewonersinitiatieven met een verdienmodel. De schurende logica's en de remmende structuren en systemen uit het WRR-rapport (2012) werden tevens ervaren door de initiatiefnemers.

### **6.3 Beantwoording hoofdvraag**

*Hoe kan de rol van de gemeente Utrecht ingevuld worden om de omgang tussen de gemeente en sociaal ondernemers die zich bezighouden met gebiedsontwikkeling, te verbeteren?*

Het codewoord allereerst, is maatwerk. Daarnaast zijn het geven van vertrouwen en erkenning aan een sociaal ondernemend initiatief voorwaarden voor een gevoel van waardering en ondersteuning. Verder wordt per initiatief en per moment een andere rol van de overheid vereist. In de overheidsparticipatieladder van Schulz et al. (2013, p. 45-46) zijn verschillende overheidsrollen weergegeven (zie figuur 4, p. 23). De rollen 'verbinden', 'adviseren', 'faciliteren' en 'samenwerken' komen in de praktijk allemaal terug als belangrijke rollen. Het is echter nog te vroeg om te weten welke rol voor welk moment nodig is. Daarnaast kan de overheid niet zomaar zelf bepalen hoe zij zich tot een sociale onderneming kan of wil verhouden (Schulz et al., 2013, pp. 47-48). Het is dus niet zo dat alle sociaal ondernemende initiatieven blindelings ingewilligd en gehonoreerd dienen te

worden. Wel blijkt dat het hebben van geen rol en de rol overnemen niet wenselijk zijn voor beide partijen. Ze hebben elkaar op een moment een keer nodig.

Hoe kan dan toch zoveel mogelijk gedaan worden om de omgang tussen beide partijen te optimaliseren? Uit de literatuur en de empirie zijn verschillende zaken aan het licht gekomen die verandering behoeven. Deze zaken kunnen ingedeeld worden onder respectievelijk de thema's 'systeem' en 'mensen'. Met 'systeem' wordt bedoeld de interne structuur van de overheidsorganisatie. Met 'mensen' doel ik op de personen die werkzaam zijn binnen de gemeente.

Het gemeentelijk *systeem* allereerst behoeft verandering. Het is nog niet voldoende aangepast aan de manier waarop men binnen de gemeente te werk wilt gaan. Een eenduidige visie op sociaal ondernemerschap in de gebiedsontwikkeling is daarvoor ten eerste van belang.

Als meer ingespeeld moet worden op initiatieven, dan zal regelgeving veranderd moeten worden. Voor bewonersinitiatieven bestaat bijvoorbeeld het leefbaarheidbudget, voor ondernemers bestaan aanbestedingsregels. Voor sociaal ondernemers bestaat iets dergelijks niet, terwijl sociaal ondernemers een andere positie innemen in de samenleving dan dat commerciële ondernemers dat doen (Schulz et al., 2013, p. 18). Er kan nagedacht worden over aanbestedingsregels voor sociaal ondernemende of maatschappelijke initiatieven in zijn algemeenheid. Hiervoor moet eerst echter wel worden gezocht naar een heldere afbakening van sociaal ondernemerschap binnen de gebiedsontwikkeling. Hiervoor kan gekeken worden naar hoe in andere steden omgegaan wordt met thema's als sociaal ondernemerschap, stadslandbouw en lokale energiebedrijven.

Een andere aanbeveling voor het systeem is dat er gekeken kan worden hoe beleid zo vastgesteld kan worden dat het niet tegenwerkt, maar juist voorwaarden schept: van 'nee, mits' naar 'ja, tenzij'. Ook wanneer het plan niet direct aansluit bij de visie van de gemeente. De gelijkheid- en representativiteitbeginselen beginsel blijven daarbij uiteraard belangrijk als kernwaarden voor de overheid (Schulz et al., 2013, p. 123), maar wellicht onder andere voorwaarden. Zo mag er best van initiatiefnemers verwacht worden dat zij zoveel mogelijk draagvlak hebben in de omgeving. Uit de interviews is gebleken dat een aantal hiervan zelf bereid is om de overheid hierin tegemoet te komen door zelf draagvlak te meten. Een andere manier om te oefenen met het scheppen van randvoorwaarden, is het werken met praktijkvoorbeelden. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de programma's die bestaan om initiatieven te laten experimenteren (zoals het DSM) gewaardeerd worden door zowel ambtenaren als initiatiefnemers.

Daarnaast kunnen aanbevelingen gedaan worden ten aanzien van 'mensen': van de houding en het gedrag van ambtenaren en de gemeentelijke politici.

Allereerst is het van belang dat de initiatiefnemers en de ambtenaren en bestuurders dezelfde begrippen hanteren: wanneer incongruentie bestaat tussen hoe de initiatiefnemers zichzelf zien en de overheid ze benadert, zal een eerlijke verstandhouding niet tot stand komen. Het spreken over wie de juiste kennis in pacht heeft (WRR, 2012, p. 107) en hoe de initiatiefnemer vanuit de overheid wordt gezien en behandeld (ondernemer, sociaal ondernemer of een leuke actieve burger?). Het gaat hier tevens om procesmanagement: al direct nadenken over verwachtingen en (on)mogelijkheden bespreken. Er zal dan minder sprake zijn van de ervaring van loze beloftes en verkeerde verwachtingen over en weer. Door deze communicatie kan ook helder worden hoe de beide partijen in de samenwerking staan.

Ingewikkeld voor ambtenaren is dat zij steeds vaker de rol van 'tussenwerker' hebben. Initiatiefnemers zoeken op verschillende manieren en momenten ingang bij de gemeente. Er is niet één vast aanspreekpunt meer in de wijk en ambtenaren en publieke professionals dienen dan verbindingen te leggen tussen partijen in de samenleving en collega's binnen de gemeente (Van der Steen et al., 2010; Van Berlo, 2012, pp. 35-36). Dit is voor veel ambtenaren en publieke professionals nog erg wennen, zo blijkt uit de empirie en de literatuur. Het leren werken in netwerken is daarom belangrijk. Klijn (2008, p. 14), Hajer et al. (2004) en het PBL & Urhahn Urban Design (2012) gaven al aan dat gebiedsontwikkeling een complex beleidsprobleem is en network governance als

probleemoplossend en netwerkend samenwerken hierbij past. Deze twee zaken zijn echter beide lastig te managen vanwege hun grote complexiteit en dynamiek, zo blijkt ook in de praktijk. Het is daarom belangrijk aandacht te besteden aan een leerproces voor ambtenaren en gemeentelijke politici (waarvan uit de interviews blijkt dat ook via hen ingang wordt gezocht bij de gemeente). Ook hier gaat het weer om een verandering van mind set die nodig is: zogenaamde 'mentale ontschotting' om horizontaal en afdelingsoverstijgend te denken en werken.

De ambtenaren en initiatiefnemers ervaren angst binnen het gemeentelijk apparaat. Angst om risico's te nemen en meer over te laten aan de samenleving. Dit is niet vreemd, de gemeentelijke politici moeten nu eenmaal verantwoording afleggen, omdat de sociaal ondernemende initiatiefnemers zich bevinden op publiek terrein (Schulz et al., 2013, p. 44). Volgens Rhodes (in Hajer, 2004, p. 16) is het bij network governance inderdaad zo dat het onduidelijk is waar verantwoordelijkheden liggen. Een oplossing kan zijn om het gesprek over verantwoordelijkheden en risico's aan te gaan. Wellicht kunnen verantwoordelijkheden mogelijk (gedeeltelijk) verplaatst worden naar initiatiefnemers.

Wat belangrijk is, is dat niet vergeten moet worden dat deze organische manier van werken niet betekent dat de overheid zich zomaar terug kan trekken. Het gaat nog steeds om het zoeken van "een nieuwe balans op een glijdende schaal" (Van Berlo, 2012, p. 100), Het is een kwestie van oefenen: verantwoordelijkheden kunnen niet zomaar overgedragen worden aan de samenleving. Bij het zoeken naar die nieuwe balans moet de mogelijkheid bestaan om fouten te maken. En dit moet dan geaccepteerd worden door beide partijen.

Tot slot is een cultuuromslag in de organisatie vereist. Uit de literatuur en empirie is gebleken dat de samenleving aan verandering onderhevig is en dit beïnvloedt de manier van werken. Van de klassieke top-down manier van ruimtelijke ontwikkeling is weinig meer over (Rotmans, 2013, p. 74). Ambtenaren en bestuurders moeten met deze verandering meegaan. Uit de interviews is gebleken dat ambtenaren ervaren dat er sprake is van organische ontwikkelingen, maar dat niet iedereen met deze verandering meegaat. Het (blijven) organiseren van bijeenkomsten kan eraan bijdragen dat de gedragsverandering zich als een olievlek verspreidt. Ik zeg niet dat binnen de gemeente alles toegelaten moet worden: er zijn nu eenmaal regels en er zijn mensen nodig die deze regels aanhouden. Maar als de wens er is om daadwerkelijk in te spelen op sociaal ondernemende initiatieven, dan zal iedereen binnen de gemeente hier in ieder geval open voor moeten staan. Alle partijen dienen ontvankelijk te zijn, aldus Teisman (2013) over 'proceskunst'(p. 19). Het gaat hierbij dus om een verandering van instelling 'van nee mits, naar ja tenzij'.

## Hoofdstuk 7. Discussie

### 7.1 Inleiding

Onderzoek doen is keuzes maken. Door bepaalde beslissingen te nemen tijdens de verschillende fases van het onderzoeksproces, worden andere opties (al dan niet noodgedwongen) opzij geschoven. In dit hoofdstuk blik ik terug op het onderzoeksproces en plaats ik enkele kanttekeningen bij het verloop van het proces en de gemaakte keuzes. Vervolgens hoop ik enkele zinvolle suggesties voor vervolgonderzoek te kunnen doen.

### 7.2 Reflectie op het onderzoeksproces

Ik heb gekozen voor het doen van kwalitatief onderzoek en het houden van semigestructureerde interviews, om de betekenisgeving van de respondenten weer te kunnen geven. Ik geloof niet dat dit was gelukt met een kwantitatieve onderzoeksmethode of volledig gestructureerde interviews, want naast de categorieën van mijn vragenlijsten, zijn nieuwe onderwerpen naar voren gekomen. Deze zouden waarschijnlijk niet aan bod zijn gekomen, wanneer ik volledig gestructureerde of kwantitatieve vragenlijsten had afgenomen. Tegelijkertijd heeft het doen van halfgestructureerde interviews ervoor gezorgd dat sommige respondenten afdwaalden van het onderwerp. Een voorbeeld hiervan was een gesprek waarbij te lang over de definitie van sociaal ondernemerschap werd gesproken en waardoor minder tijd over was voor de andere topics.

Dit brengt me tot een volgende kanttekening. Door mijn interesse in sociaal ondernemerschap en de vraag vanuit de gemeente Utrecht 'Hoe kunnen we initiatieven van sociaal ondernemers op het terrein van gebiedsontwikkeling zo goed mogelijk ondersteunen?' die daar eigenlijk exact op aansloot, verwachtte ik dat sociaal ondernemerschap een bekend fenomeen was onder de ambtenaren. Tevens ging ik er vanuit dat alle geïnterviewde initiatiefnemers zichzelf als sociaal ondernemer zouden omschrijven. Dit bleek tijdens de interviews niet altijd het geval te zijn. Dit riep vragen bij me op: Is een sociaal ondernemer een sociaal ondernemer omdat hij zegt dat hij dat is, ook al zegt een ambtenaar dat hij dat niet vindt? Waarin onderscheidt een sociaal ondernemer zichzelf van een sociaal ondernemer? En wat is een sociaal-maatschappelijke kwestie precies? Het was voor het vervolg van het interview bijvoorbeeld lastig dat de ene ambtenaar direct duidelijk wist over welke 'soort' initiatiefnemers ik het had en de ander helemaal niet of zelfs het bestaan ervan niet (er)kende. Ik ben van mening dat sociaal ondernemerschap in de gebiedsontwikkeling kan bestaan, maar dat ik wellicht mijn definitie beter had moeten aanscherpen. Die definitie blijft een heikel punt. Daarnaast had ik misschien minder snel moeten aannemen dat sociaal ondernemerschap binnen de gebiedsontwikkeling voor iedereen bekend was. Desondanks geloof ik dat er waardevolle inzichten uit mijn onderzoek zijn voortgekomen, omdat dit juist de betekenisgeving van de respondenten weergeeft.

### 7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Tijdens het onderzoek en na afronding van het onderzoek, dienden zich nieuwe vragen bij me aan. Bescheiden vragen, maar ook vragen die een mogelijk vervolgonderzoek zouden kunnen omvatten.

Zo zou een mogelijk vervolgonderzoek op grotere schaal zich kunnen richten op de vraag hoe inhoud te geven aan gericht beleid voor sociaal ondernemers door de overheid. In sommige gemeentes wordt hier al naar gezocht, zo blijkt uit de verhalen van een aantal respondenten. De vraag of het definiëren van het begrip 'sociaal ondernemerschap' noodzakelijk is, zou hier ook onder kunnen vallen. Uit mijn onderzoek is namelijk gebleken dat het ingewikkeld is om vast te stellen of dit begrip houdbaar is en zo ja, op welke manier? Moet er überhaupt gewerkt worden met definities?

Daarnaast zou een studie naar hoe de gemeentelijke politiek tegen het onderzoeksonderwerp aankijkt, nuttig zijn. In mijn onderzoek is dit vanwege de gekozen afbakening onderbelicht gebleven. Ook is uit mijn resultaten gebleken dat het proces van 'loslaten' bij het bestuur moeite kost. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op hetgeen zich binnen de politiek afspeelt, waarom dit

'loslaten' zo ingewikkeld is en hoe dit opgelost kan worden. Aangezien meerdere ambtenaren aangaven dat ze zich door de politiek belemmerd voelen in hun handelen, zou er ook gekeken kunnen worden naar de manier van afstemmen en het zoeken naar oplossingen van dit probleem.

Ten slotte zou een ander onderzoek zich bezig kunnen houden met het experimenteren met en volgen van praktijkcases. Dit is een suggestie die enkele respondenten noemden. Ik geloof dat door nauwkeurige observatie van dergelijke 'proeftuinen' het inzicht in de verhouding tussen lokale overheden en initiatiefnemers bevorderd kan worden. Ook zou daarin duidelijk kunnen worden wat deze twee 'partijen' voor elkaar zouden kunnen betekenen in de huidige samenleving.



## Literatuurlijst

- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Onderwijs
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.P. van (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Deetz, S. (1996). Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy. *Organization Science*, 7(2), 191-207  
Geraadpleegd op <http://www.jstor.org/stable/2634981>
- Dynamisch Stedelijk Masterplan. (2012). Geraadpleegd op <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=359014>
- Gemeente Utrecht (2010). *Collegeprogramma 2010-2014: Groen, Open en Sociaal*. Geraadpleegd op [http://www.utrecht.nl/images/Secretarie/Communicatie/benw/Bijlagenpb2010/Collegeprogramma\\_2010-2014\\_internetversie.pdf](http://www.utrecht.nl/images/Secretarie/Communicatie/benw/Bijlagenpb2010/Collegeprogramma_2010-2014_internetversie.pdf)
- Gemeente Utrecht (2011). *Organisatiestrategie Via B*. Geraadpleegd op [http://www.utrecht.nl/images/BCD/Organisatievernieuwing/Organisatiestrategie\\_Via\\_B\\_DEF.pdf](http://www.utrecht.nl/images/BCD/Organisatievernieuwing/Organisatiestrategie_Via_B_DEF.pdf)
- Gemeente Utrecht. (2012). Utrecht aan Zet!: Rol op Maat [webpagina]. Geraadpleegd op <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=356268#>
- Gemeente Utrecht (2012). *Utrecht Monitor*. Geraadpleegd op <http://www.utrecht.nl/images/BCD/Bestuursinformatie/publicaties/2012/UtrechtMonitor2012.pdf>
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Hajer, M., Van Tatenhoven J. & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance*. Geraadpleegd op <http://rivm.openrepository.com/rivm/bitstream/10029/8944/1/500013004.pdf>
- Janssen, I. (2013). *Burgerinitiatief in Utrecht: Een onderzoek naar nieuwe vormen van initiatief in Utrecht*. Utrecht.
- Kjaer, A.M. (2008). *Governance*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Klijn, E. (2008). *It's the management, stupid!: Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Den Haag: Uitgeverij Lemma. Geraadpleegd op [http://repub.eur.nl/res/pub/14131/Oratie%20Klijn%20NL\\_4.pdf](http://repub.eur.nl/res/pub/14131/Oratie%20Klijn%20NL_4.pdf)
- Korosec, R.L. & Berman, E. M. (2006). Municipal Support for Social Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 66, 448-462. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00601.x
- Koster, Y. de (2013, 10 juli). Gemeenten hebben moeite met 'loslaten'. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd via [http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/gemeenten-hebben-moeite-met-loslaten.9065728.lynkx?utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter&utm\\_campaign=bbpubliek](http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/gemeenten-hebben-moeite-met-loslaten.9065728.lynkx?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter&utm_campaign=bbpubliek)
- Opzet brede discussie over ondernemende bewonersinitiatieven. (2013).
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652-667, doi: 0.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x
- Schulz, M., Van der Steen, M. & Van Twist, M. (2013). *De koopman als dominee*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers
- 't Hart, H., Boeije, H., & Hox, J. (2006). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Onderwijs

- Rotmans, J. (2013). *In het oog van de orkaan: Nederland in transitie*. Boxtel: Æneas
- Silverman, D. (2010). *Doing qualitative research*. Londen, Engeland: Sage Productions
- Teisman, G. (2012). *Proceskunst: Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*. Gouda: NederlandBovenWater
- Van Berlo, D. (2012). *Wij, de overheid: Cocreatie in de netwerksamenleving*. Geraadpleegd op <http://www.davied.dds.nl/boeken/wijdeoverheid.pdf>
- Van der Lans, J. (2011). *Loslaten, vertrouwen, verbinden: Over burgers en binding*. Geraadpleegd op [http://abonneren.rijksoverheid.nl/media/00/66/040531/1501/verbinding\\_boekje.pdf](http://abonneren.rijksoverheid.nl/media/00/66/040531/1501/verbinding_boekje.pdf)
- Van Es, R. (2009). Noem het vooral geen cultuurverandering: Woord vooraf. In R. Van Es (Red.), *Cultuurverandering: Mythe en realiteit* (pp. 9-26). Deventer, Nederland: Kluwer
- Van der Steen, M., Peeters, R & Van Twist, M. (2010). *De Boom en het Rizoom: Overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van VROM
- Van der Steen, M., Van Twist, M., Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde: Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- Versterking en verbreding participatie in Utrecht [notitie]. (2013).
- Wergroep Dynamisch Stedelijk Masterplan. (2011). *Dynamisch Stedelijk Masterplan: Agenda binnenstedelijk bouwen*. Geraadpleegd op [http://www.utrecht.nl/images/DSO/D\\_S\\_M/DSM\\_juni\\_2011.pdf](http://www.utrecht.nl/images/DSO/D_S_M/DSM_juni_2011.pdf)
- Zahra, Gedajlovic, Neubaum & Shulman (2009). A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges. *Journal of Business Venturing*, 24, 519-532. doi: 10.1016/j.jbusvent.2008.04.007

# Bijlagen

## Bijlage I

### Vragenlijst ambtenaren

#### *Voorafgaand aan het interview*

- Voorstellen
- Uitleg onderzoek

#### Kort vertellen over onderzoek

- Structuur interview
- Tijdsduur: ongeveer een uur
- Gegevens worden vertrouwelijk behandeld
- Kunt u zich hierin vinden?
- Wilt u de het uiteindelijke rapport toegezonden krijgen?
- Vragen?

### Personalia

- Geslacht
- Werkzaam op welke afdeling en functie
- Hoe lang werkzaam binnen de gemeente en deze functie?
- Wat vertellen over de functie en het werk

### Sociaal ondernemerschap

- Definitie
- Overeenkomsten/verschillen bewonersinitiatieven/sociaal ondernemers/commerciële ondernemingen
- Hoe of wanneer komt u in contact met sociaal ondernemers?
- Hoe verloopt dit contact?
- Wat zijn vraagstukken waar u tegenaan loopt in uw contact of het werken met deze sociaal ondernemende burgers?

### Verhouding gemeente, gebiedsontwikkeling en initiatieven uit de samenleving

- Visie/beleid ten aanzien van gebiedsontwikkeling
- Visie/beleid ten aanzien initiatieven uit de samenleving (zoals sociaal ondernemers)

### **Context: In het collegeprogramma 2010-2014 wordt de gemeente Utrecht beschreven als "overheid als netwerkpartner in een netwerksamenleving" .**

- Wat wordt hier volgens u onder verstaan?
- Wat betekent dit voor uw werk in de praktijk?
- Houding/omgang (sociaal ondernemende) initiatieven uit de samenleving

### Vraagstukken: kort inleiden

#### Loslaten versus sturing:

- Kunt u wat meer vertellen over of en hoe u het meemaakt in de praktijk, het meer 'overlaten' van taken aan initiatieven uit de samenleving?

- Wat gebeurt er wanneer al een visie is vastgesteld voor een bepaald gebied en er komt een ander idee vanuit een sociaal ondernemer (in hoeverre kan dan van bestaande kaders worden afgeweken)?
- Kunt u iets vertellen over initiatieven die gehonoreerd zijn, wat waren de redenen om deze te stimuleren of ondersteunen?

#### Representativiteit:

- Wanneer u met een sociaal ondernemend initiatief in aanraking komt, speelt de representativiteit ervan dan een rol en zo ja, op welke manier? Wat houdt het begrip in?
- Heeft u te maken gehad met een initiatief dat geen afspiegeling is van de bevolking in een wijk? Hoe wordt hiermee omgegaan?
- Hoeveel draagvlak zou een initiatief vanuit de buurt moeten hebben, en waarom?
- Wat als er niet genoeg draagvlak is voor een initiatief in de buurt, onder welke condities kan er dan een uitzondering worden gemaakt?
- Wat gebeurt er wanneer er wel genoeg draagvlak is voor een bepaald initiatief, maar er wordt van bepaalde al door de gemeente vastgestelde regels afgeweken?
- Is het volgens u acceptabel dat in de ene wijk een initiatief bestaat dat wordt ondersteund door de gemeente, en in de andere wijk niet?

#### Vertrouwen

- Waar hangt het vertrouwen in een initiatief voor u vanaf?
- Hoe wordt omgegaan met transparantie en controle van een initiatief?
- Kunt u iets meer vertellen over de mogelijke risico's die u ziet of hebt ervaren ten aanzien van het al dan niet ondersteunen of meegaan met initiatieven van initiatiefnemers?
- Waar loopt u tegen aan ten aanzien van de wet- en regelgeving met betrekking tot het meegaan met of niet ondersteunen van initiatieven?
- In hoeverre maakt het uit of het om een initiatief gaat dat niet aansluit bij beleidsprioriteiten van de gemeente of niet?

#### **Sturing/beïnvloeding door de gemeentelijke politiek**

- Onder andere naar aanleiding van bovenstaande onderwerpen: in hoeverre kunt u 'uw eigen gang gaan' of wordt u in uw werk beïnvloed door de raad en het college?
- Welke zaken spelen binnen de raad en het college ten aanzien van initiatieven uit de samenleving?

#### **Afsluiten**

- Aan eind gekomen van het interview
- Is er nog iets niet aan de orde geweest waar u nog wel iets over wilt opmerken?
- Is er nog iets waar u op terug zou willen komen?
- Vindt u het nodig om terugkoppeling te krijgen, om het uitgetypte interview nog in te zien en het rapport te ontvangen?
- Vragen?
- Bedanken voor deelname

## Bijlage II

### **Vragenlijst sociaal ondernemers**

#### *Voorafgaand aan het interview*

- Voorstellen
- Uitleg onderzoek

#### Kort vertellen over onderzoek

- Structuur interview
- Tijdsduur: ongeveer een uur
- Gegevens worden vertrouwelijk behandeld
- Kunt u zich hierin vinden?
- Wilt u de het uiteindelijke rapport toegezonden krijgen?
- Vragen?

#### **Respondent en de onderneming**

- Hoe lang bent u er al werkzaam?
- Wat is uw motivatie om werkzaam te zijn bij deze organisatie?
- Beschouwt u uw organisatie als een sociale onderneming? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- Kunt u wat meer vertellen over de onderneming waarbij u werkzaam bent?
- Wat zijn de doelen van de onderneming?
- Wanneer zijn deze doelen volgens u bereikt?
- Kunt u iets vertellen over uw verdienmodel?

#### **Omgang sociaal ondernemers en de gemeente Utrecht**

- Heeft u/de sociale onderneming contact met de gemeente?
- Waarom en op welke manier is het eerste contact tot stand gekomen?
- Wat zijn verder momenten waarop u contact nodig heeft (gehad) met de gemeente?
- Zoekt de gemeente ook contact met uw organisatie?
- Kunt u iets vertellen over hoe u gesubsidieerd of gefinancierd bent of wordt door de gemeente?
- Hoe ervaart u de omgang van de gemeente met uw (aan)vragen?
- Had u bepaalde verwachtingen van uw contact met de gemeente en zijn deze uitgekomen?
- Hoe kan de gemeente u beter faciliteren of ondersteunen in uw werk?
- Wat zijn bepaalde vraagstukken of problemen die u heeft opgemerkt in het contact dat u heeft met mensen van de gemeente?
- Waar denkt/merkt u dat de gemeente moeite mee heeft in relatie tot uw sociale onderneming?

#### **Contact andere organisaties**

- Werkt uw onderneming samen met andere organisaties?
- Op welke manier is uw organisatie met deze andere organisaties in contact gekomen?

- Hoe verloopt deze 'samenwerking'?

### **Personalia**

- Geslacht
- Achtergrond

### **Sociaal ondernemerschap**

- Wat is uw definitie van sociaal ondernemerschap?
- Wat vindt u dat het verschil is tussen een commerciële onderneming en een sociale onderneming?
- Waar ligt volgens u de 'grens' tussen een commerciële onderneming en een sociale onderneming qua het verdienen van geld of het maken van winst?
- Hoe vindt u dat een bewonersinitiatief verschilt van een sociale onderneming?

### **Vraagstukken gemeente**

- Bent u bekend met het beleid van de gemeente Utrecht ten aanzien van bewonersinitiatieven/(sociale) ondernemingen? Zo ja, waar bestaat het uit?
- Is 'draagvlak' in de buurt gemeten/beoordeeld met betrekking tot uw initiatief?  
Zo ja, wat houdt dit draagvlak in?
- Is 'representativiteit' iets waar u door de gemeente op bent aangesproken?
- Heeft de gemeente invloed op de aanpak van uw werkzaamheden?  
Zo ja/nee, wat vindt u hiervan?
- Bent u open over uw aanpak en werkzaamheden, zoals uw verdienmodel?
- Is dit iets wat de gemeente van u vraagt?

### **Afsluiten**

- Aan eind gekomen van het interview
- Is er nog iets niet aan de orde geweest waar u nog wel iets over wilt opmerken?
- Is er nog iets waar u op terug zou willen komen?
- Vindt u het nodig om terugkoppeling te krijgen, om het uitgetypte interview nog in te zien en het rapport te ontvangen?
- Vragen?
- Bedanken voor deelname