

DE MACHT VAN HET VOLK

Een studie naar de verschillende democratische rollen van de
gemeente Amsterdam ten tijde van de decentralisaties
Masterscriptie Omar van der Veen



De macht van het volk

Een studie naar de verschillende democratische rollen van de gemeente Amsterdam ten tijde van de decentralisaties

Masterscriptie

Auteur: Omar van der Veen

Studentnummer: 3488519

Opleiding: MSc Contemporary Social Problems

Onderwijsinstelling: Universiteit Utrecht

Scriptiebegeleider: dr. Antonie Knigge

Tweede lezer: dr. Pascale van Zantvliet

Organisatie: Gemeente Amsterdam

Stagebegeleider: Marcia Meerum-Terwogt

Datum: 26 juni 2017

Academisch jaar: 2016 - 2017



Universiteit Utrecht



Voorwoord

Deze scriptie is geschreven ter afronding van de master ‘Contemporary Social Problems’ en is geschreven als onderdeel van een stage bij de stadsdeel Noord van de gemeente Amsterdam. Als stagiair heb ik kunnen ervaren dat de samenleving in al haar concreetheid en nuances ontzettend gecompliceerd kan zijn. Laat staan haar bestuur in de huidige samenleving. De stage heeft mij de context geboden om alle stof die ik tot mij heb genomen een plaats te geven. Het mooiste vind ik dat ik in de afronding van het jaar het gevoel heb dat het allemaal samen is gekomen. Het was dan ook een ontzettend leerzame afstudeer- en stageperiode. Daarvoor wil ik mijn collega’s bij stadsdeel Noord bedanken, maar ook mijn waardering uiten voor alle docenten van het afgelopen jaar en in het bijzonder mijn scriptiebegeleider Antonie Knigge.

Omar van der Veen, 26 juni 2017

Samenvatting

Dit onderzoek is een studie naar de verschillende democratische rollen van de gemeente Amsterdam ten tijde van de decentralisaties en bezuinigingen in het sociaal domein. Het heeft als doel om de dienstverlening van de gemeente Amsterdam in kaart te brengen door deze in de praktijk te verkennen en begrijpen.

Deze kwalitatieve casestudy heeft als onderzoeksobject de beleidsuitvoering van de gemeente Amsterdam stadsdeel Noord. Er is een verkenning gedaan van de beleidsdocumenten van de gemeente Amsterdam om de beleidsdoelen vast te stellen. Vervolgens is er gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews met 14 betrokken partijen om inzichten te krijgen van het gemeentelijk beleid in haar uitvoering en op 'straatniveau'.

Stadsdeel Noord levert als onderdeel van de gemeente Amsterdam verschillende diensten. Zo biedt zij in samenwerking met partners basisvoorzieningen en waarin zij de rol van opdrachtgever heeft. Daarnaast houdt het stadsdeel in de bestuurspraktijk verschillende strategieën aan binnen diverse democratische modellen, die in het teken van zelfredzaamheid en zelforganisatie, in navolging van de decentralisaties,

Deze verschillende rollen worden afwisselend aangehouden en worden over het algemeen gelegitimeerd door de verschillende betrokken partijen. Voor het stadsdeel is het van belang om in haar dienstverlening duidelijk te zijn vanuit welke rol wordt gehandeld, omdat deze vaak moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn en verschillende verwachtingen schept bij de verschillende stakeholders.

Inhoudsopgave

DE MACHT VAN HET VOLK	1
VOORWOORD	2
SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	7
1.1 AANLEIDING	7
1.2 PROBLEEMSTELLING	8
1.3 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	11
1.4 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	12
1.5 METHODEN EN STRUCTUUR	13
2 THEORETISCH KADER	15
2.1 INLEIDING	15
2.2 VERSCHILLENDE VORMEN VAN DEMOCRATIE	15
2.3 DE LEGITIMERING VAN DE OVERHEID	18
2.4 GEVAREN EN MOGELIJKHEDEN VAN PARTICIPATIE EN ZELFORGANISATIE	22
2.5 STADSDEEL AMSTERDAM NOORD, RUIMTE VOOR INITIATIEF	25
3 METHODOLOGIE	29
3.1 CASESTUDY	29
3.2 DATAVERZAMELING	30
3.3 DATA-ANALYSE	32
3.4 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	32
4 RESULTATEN	35
4.1 INLEIDING	35
4.2 BASISVOORZIENINGEN	35
4.3 SUBSIDIEAANVRAGEN	36
4.4 INITIATIEVEN	41
4.5 SAMENWERKING	43
4.6 ZELFORGANISATIE	45
5 CONCLUSIE EN DISCUSSIE	50
5.1 CONCLUSIE	50
5.2 DISCUSSIE	51
6 BELEIDSAANBEVELINGEN	54
7 LITERATUURLIJST	56
8 BIJLAGEN	61
8.1 BIJLAGE 1 – TOPICLIJST	61
8.2 BIJLAGE 2 – OORSPRONKELIJKE TABEL OVERHEIDSSTRATEGIEËN VAN DER STEEN ET AL. (2014).	63

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In navolging van de economische recessies van laatste jaren en de steeds grotere afhankelijkheid en vraag naar publieke voorzieningen heeft sinds 1 januari 2015 volgens sommigen een van de grootste reorganisaties plaatsgevonden in de geschiedenis van de bureaucratische ordening van de staat (Hilhorst & van der Lans, 2015). In de jaren zeventig en tachtig werd, naar aanleiding van toenemende mobiliteit, mondialisering en economische onrust, het einde van de verzorgingsstaat al meermalen aangekondigd met bovendien veel van dezelfde redenen als nu genoemd worden (Putters, 2014). De verzorgingsstaat bleek echter weerbarstig te zijn (Engbersen, 2009, p. 108). Met de economische onrust rond 2009 en 2012 en een steeds duurder wordende verzorgingsstaat lijkt daar verandering in te zijn gekomen. Niet per definitie een einde van de verzorgingsstaat, maar een wezenlijk andere verdeling van collectieve en individuele verantwoordelijkheden was het gevolg (McCann, 2016, p. 323; Putters, 2014; Schuilenburg, 2016; Swyngedouw, 2005). De grootste veranderingen zijn op het gebied van jeugdzorg, arbeidsparticipatie en zorg, die tegenwoordig niet meer centraal maar in de gemeentes moet worden opgevangen. Deze decentralisaties zijn een concrete uitwerking van de reorganisatie waarin een cultuurverandering heeft plaatsgevonden in de manier waarop er gekeken wordt naar de rol van de overheid en de burger in de huidige samenleving. Deze verandering kreeg als naam de ‘participatiesamenleving’ (zie o.m. Binnema, 2014; Boer & van der Lans, 2011; Edzes & van Dijk, 2015; Hendriks & van de Wijdeven, 2014; Putters, 2014).

De decentralisaties zijn het antwoord op de constatering dat de verzorgingsstaat steeds meer onhoudbaar is geworden; het sociale welzijn als staatsvoorziening werd simpelweg te duur (ROB, 2012). De sociale voorzieningen moeten voortaan worden opgevangen in “een ander systeem van instellingen en onderlinge verhoudingen en afspraken (...): een andere institutionele logica” (de Boer & van der Lans, geciteerd in Grin, 2013). Vanuit de wetenschap, de politiek en verschillende beleidsorganen kwam al snel het idee van de participatiesamenleving, met haar oproep tot zelforganisatie en actief burgerschap (Boer & van der Lans, 2011; Engbersen, 2009; Schinkel, 2009; Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp & Schmidt, 2015). Binnen deze vorm van samenleven wordt een moreel beroep gedaan op de

zelfredzaamheid en eigen kracht van de burger, ofwel ‘burgerkracht’ (Boer & van der Lans, 2011; Grin, 2013). Zodoende lijkt de betekenis van burgerschap geherdefinieerd te worden (Swyngedouw, 2005). Burgers moeten voortaan de samenleving van onderop vorm gaan geven, en doen dit met minder bemoeienis of hulp van de staat en de markt (Lancee & Werfhorst, 2012; Uitermark, 2014). Zo werd de participatiesamenleving niet alleen een antwoord op de te dure verzorgingsstaat, maar is het ook een ideologische heroverweging van de verzorgingsstaat met haar maakbaarheidsdenken, top-down mentaliteit en het zogenoemde afhankelijk-makende karakter van de bureaucratische verzorgingsstaat (Scott, 1998; Uitermark, 2014).

De decentralisaties en reorganisatie moeten onder gemeentelijk beheer vorm krijgen, waardoor het dichterbij de burger terechtkomt en er meer ‘maatwerk’ gecreëerd kan worden. Binnen de nieuwe vorm van samenleven lijken lokale gemeentes echter in een spagaat terecht te zijn gekomen (Swyngedouw, 2005). De taakoverdracht van het Rijk naar de gemeentes heeft ervoor gezorgd dat gemeentes zelf invulling moeten geven aan de losse kaders van een kleinere overheid en kleinere budgetten, en tegelijkertijd moeten zij een groter aantal taken voor hun rekening nemen (Hilhorst & van der Lans, 2016). De lokale overheid moet daarvoor enerzijds reguleren om het sociaal welzijn, de lokale democratie en gelijke toegang van goederen te blijven garanderen. Anderzijds is er minder geld en bestaat de noodzaak tot loslaten met als gevolg dat er een groter beroep wordt gedaan op de burger; aan de gemeente dan de taak om de zelfredzaamheid en zelforganisatie van de burger te ondersteunen. Een moeilijk proces, gezien het een fundamentele verandering in de manier van werken vereist, voor zowel de overheid als de burger.

1.2 Probleemstelling

In een globaliserende wereld met groeiende informatietechnologie en afnemende sociale verbindingen stellen Klijn en Koppenjan (2016) dat de waarde van de traditionele functie van het politieke systeem, ofwel de representatieve democratie, aan relevantie moet inboeten. Het democratische besluitnemen zou mede door de vele verschillende belangen en waarden complexer zijn geworden en, volgens hen, steeds meer plaats gaan vinden in een proces van beraad en overleg, (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 213).

Ook bij de gemeente Amsterdam is deze verandering merkbaar. Haar rol als opdrachtgever bij velerlei initiatieven en basisvoorzieningen wordt gekenmerkt door enerzijds de wens en noodzaak tot uniformeren, centraal reguleren en ondersteunen, en anderzijds de vraag en behoefte vanuit de bewoners en de politiek om los te laten, bewoners zelfredzaam te maken en burgergemeenschappen zichzelf te laten organiseren (zie o.m. gemeente Amsterdam, 2014; gemeente Amsterdam, 2016; WRR, 2012). Een recent rapport stelt echter weer dat de overheid te veel zelfredzaamheid verwacht van burgers en te veel terug wil trekken (WRR, 2017). Er is duidelijk sprake van onduidelijkheid over de eigen rol en die van anderen. Zeker in het geval van het faciliteren van zelforganisatie van individuen en gemeenschappen is het moeilijk om een duidelijke rol te vinden voor de gemeente en de overheid. Zo geven Edelenbos et al. (2015) bijvoorbeeld aan dat het ingewikkeld is om op effectieve en legitieme wijze in te zetten op zelforganisatie en een productieve relatie op te bouwen. Mede door een tekort aan inzicht in deze relatie.

Zodoende is de doelstelling van dit onderzoek om inzicht te krijgen in de manier waarop de lokale overheid omgaat met de nieuwe taken als gevolg van decentralisatie. Specifieker zal gekeken worden naar de manier waarop de gemeente van Amsterdam omgaat met haar rol binnen de participatiesamenleving in een van haar stadsdelen, te weten Amsterdam Noord. Om daar inzicht in te krijgen, wordt in dit onderzoek onderzocht hoe het stedelijke beleid omtrent dit onderwerp naar voren komt in de beleidsdocumenten. Gezien het onderwerp is het echter ook van belang om te kijken hoe beleid tot stand komt in de uitvoering. Ten tijde van de decentralisaties wordt namelijk steeds meer gedacht over de samenleving en haar bestuur in termen van netwerk en interactieverbanden. Daarom zal het stedelijke beleid in de praktijk geanalyseerd worden door interviews te houden met de verschillende lokale actoren, die werkzaam zijn op de frontlinie van de participatiesamenleving: actieve bewoners, de professionals werkzaam in het sociaal domein (sociaal werkers) en lokale ambtenaren die bewegen in het veld van participatie, initiatieven en zelfredzaamheid en daarin te maken hebben met de andere twee partijen.¹ Ondernemers en marktspelers zijn bewust buiten beschouwing gelaten.² Door gesprekken te voeren met

¹ De zogeheten streetlevel bureaucrat van Lipsky die werkzaam is in de publieke dienstverlening zijn hier van belang. Dit zijn individuen die in hun werk onafhankelijke beslissingen maken en zodoende in de praktijk vorm geven aan beleid. Lipsky schaar hier echter ook beroepen zoals agent of leraar onder. Deze zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Zie Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation.

² Verdere uitleg, zie §3.1

deze drie partijen, kan inzicht verkregen worden over het proces van beleidsimplementatie en kunnen relevante praktijkinzichten ontstaan over dit onderwerp.

Edelenbos, van Meerkerk en Koppenjan (2017) hebben onderzoek gedaan naar botsende bestuurspraktijken en hebben gekeken naar de veranderingen in de democratische wijzen van bestuur ten tijde van de decentralisaties. Zij onderscheiden in hun onderzoek drie verschillende vormen: representatieve, participatieve en zelforganiserende democratie. Aan de hand van deze vormen zal in dit onderzoek gekeken worden naar de bestuurs- visie en praktijk van de gemeente Amsterdam. Op deze wijze wordt onderzocht hoe en waar mogelijke problemen en onbedoelde gevolgen ontstaan als gevolg van de al dan niet botsende rollen. Deze invalshoek is getekend door de uitspraak van Engbersen (2009) dat sociologie zowel in de kritische analyse van maatschappelijke problemen als in de onbedoelde gevolgen van (beleids)interventies haar maatschappelijke bijdrage vindt.

De hoofdvraag van dit onderzoek kan nu als volgt worden geformuleerd:

Hoe ervaren de verschillende betrokken partijen de rol van de gemeente Amsterdam in stadsdeel Noord ten tijde van de decentralisaties?

Om hier antwoord op te geven bestaat deze studie uit de volgende drie onderdelen:

- *Een descriptieve vraag:* Wat is de huidige beleidsvisie van de gemeente Amsterdam in navolging van de decentralisaties?
- *Een verdiepende vraag:* hoe ervaren verschillende partijen dit beleid in de praktijk in Amsterdam Noord?
- *Een beleidsvraag:* Wat moet er gebeuren om het beleid van stadsdeel Noord te verbinden met de ervaringen in de praktijk?

1.3 Maatschappelijke relevantie

De achtergrond van dit onderzoek is stadsdeel Noord in Amsterdam.³ Was dit stadsdeel van oudsher kenmerkend voor haar arme arbeiderswijken en achterstandsbuurtten, sinds de toenemende drukte en populariteit van de stad maakt het steeds meer deel uit van de komende ontwikkelingen en liggen er veel plannen voor haar uitbreiding. Oude industrieterreinen komen te veranderen in relatief dure stadswijken en komen, vaak letterlijk, tegenover de oude, arme wijken te staan. Het stadsdeel kent bovendien een van de hoogste concentraties van huishoudens met een laag inkomen binnen Amsterdam (Boterman & van Gent, 2015) (zie figuur 1) en is tevens de hoogste laaggeletterdheid van de stad hier te vinden (OIS, 2016). Het onderzoek heeft voor het grootste deel plaatsgevonden in het donkergrijze gebied van dit stadsdeel, te zien in figuur 1. In dit deel, te kennen ‘Amsterdam Oud Noord’, schijnt veel te spelen op het gebied van sociale problematiek zoals armoede, zorg en sociale cohesie (gemeente Amsterdam, 2017; Oudenampsen, 2010). Het stadsdeel staat daarom voor de vraag hoe om te gaan met de huidige decentralisaties (Boterman & van Gent, 2015). Tegelijkertijd kent het stadsbeleid in Amsterdam recentelijk een centraliserende beweging van macht, waarbij de stadsdelen minder bestuurlijke zeggenschap hebben. Concreet betekent dit dat de beschikking over het geld centraler wordt geregeld dan voorheen het geval was. Het is wetenschappelijk interessant en van maatschappelijk belang om binnen de reorganisaties in het kielzog van de decentralisaties en de zogenoemde participatiesamenleving te kijken naar de bestuursvisies en bestuurspraktijken van stadsdeel Amsterdam Noord. Niet in het minst, omdat de participatiesamenleving dilemma’s met zich meebrengt op het gebied van solidariteit tegenover eigen verantwoordelijkheid, en zelfredzaamheid tegenover overheidssturing (Putters, 2014).

³ In §2.4 en §3.1 wordt de context van dit onderzoek verder besproken.

Figuur 1*Lage inkomens Amsterdam 2011*

Amsterdam, met in het rood het gebied waar stadsdeel Noord het beheer heeft. Het donkere gedeelte daarbinnen is bijna geheel het gebied 'Oud-Noord', waar de meeste respondenten actief zijn (eigen aanpassing). Afkomstig uit Musterd en Van Gent (2016, p. 68).

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek heeft als doel om inzichtelijk te maken hoe bestuurlijke processen vorm krijgen in de bestuurspraktijk en een bijdrage te leveren in een succesvolle uitwerking van beleidsdoelstellingen. Van voornaam belang daarbij zijn de sociaal-maatschappelijke effecten en gevolgen van deze beleidsprocessen. Specifiek voor dit onderzoek is het van belang om een uiteenzetting te maken van de manier waarop democratie vorm krijgt binnen de Amsterdamse context ten tijde van de decentralisaties. Aanleiding hiervoor is de zoektocht van Klijn en Koppenjan (2016) die zich afvragen of representatieve democratie op gespannen voet staat met nieuwe bestuursnetwerken of dat zij elkaar kunnen aanvullen (p. 208). Zij zoeken daarom naar nieuwe bronnen van democratische legitimiteit in een tijd van

toenemende complexe netwerken (p. 208). Dit onderzoek kan gelezen worden als een verkenning daarvan binnen de Amsterdamse context.

1.5 Methoden en structuur

In dit onderzoek gaat speciaal aandacht uit naar de grondslagen in het participatiebeleid en de manier waarop de overheid zich verhoudt tot of verantwoordt naar de burger. Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode, namelijk de casestudy. De beschrijving van de werkwijze wordt nader beschreven in hoofdstuk drie. Het doel is om, in lijn met de antropologische wijze van beleidsanalyse van Wedel et al. (2005), de relatie van de staat met de lokale populatie te verkennen en de focus te leggen op het begrijpen van beleid en bestuursprocessen vanuit de ervaring en interpretatie van lokale actoren. Beleid wordt hierin zelf ook de focus, waardoor de discoursen en onderliggende gedachtegoed object van analyse wordt. Wat zijn de onderliggende assumpties, en hoe wordt het debat in perspectief gebracht (Wedel et al., 2005)? Met dit in het achterhoofd zal aan de hand van interviews de praktijk van het beleid in kaart worden gebracht en wordt deze vergeleken met de beleidsvisie. Kortgezegd, wordt uiteengezet wat het huidige beleid beoogt te zijn, en hoe dit daadwerkelijk vorm krijgt in de praktijk. Een reden voor het uitlichten van de ervaringen van lokale actoren was een uitspraak van Metze en Turnhout (2014). Zij schreven in een artikel over ‘super wicked problems’ dat complexe sociale problemen vragen om deliberatie met verschillende partijen. Alleen in een open dialoog en in gezamenlijk (beleids)leren kunnen volgens hen hedendaagse sociale problemen aangepakt worden. Hierin is niet alleen het probleem belangrijk, maar ook “de relaties tussen de actoren: wie is verantwoordelijk, wie zijn de experts, wat is de rol van de overheid en burgers?” (Metze & Turnhout, 2014, p. 5).

Om te weten hoe de participatiesamenleving vorm krijgt binnen de gemeente Amsterdam is in hoofdstuk twee aanvankelijk een theoretische uiteenzetting gecreëerd aan de hand van wetenschappelijke literatuur omtrent dit onderwerp. Specifiek kijkt deze naar de strategische posities of de verschillende houdingen die de lokale overheid in de praktijk kan aannemen. Daarvoor zijn de verschillende vormen van democratie en bronnen van democratische legitimiteit gebruikt, die Edelenbos et al. (2017) en van der Steen et al. (2014)

hebben ontwikkeld (zie §2.1 en §2.2). Hierbij zijn de mogelijke gevolgen van deze vormen besproken, gezien deze van belang zijn in de discussie over de rol van de overheid (zie §2.3). Vanuit dit kader is gekeken naar het huidige beleid binnen de gemeente Amsterdam en is haar stedelijke visie uiteengezet (zie §2.4). Van belang daarvoor zijn de beleids- en adviesdocumenten over de strategie en visie van de gemeente met betrekking tot de decentralisaties. Zodoende moet duidelijk worden hoe het huidige stedelijke beleid van Amsterdam ten tijde van de decentralisaties gelezen kan worden. De methodologie van dit onderzoek zal verder worden toegelicht in hoofdstuk drie. Vervolgens zullen de empirische resultaten uit de semigestructureerde interviews in hoofdstuk vier aan bod komen. In de conclusie komen de bevindingen aan bod die antwoord zullen geven op de onderzoeksvraag.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Om het empirische gedeelte van dit onderzoek te kunnen analyseren en duiden, wordt in dit hoofdstuk een uiteenzetting gemaakt van inzichten die daarvoor van belang zijn. Er zal gekeken worden naar de veranderingen in de taken en verantwoordelijkheden van de overheid, zoals aangegeven in de wetenschappelijke literatuur.

Allereerst is het belangrijk om meer verdieping te geven in de veranderde verhouding tussen burger en overheid met de komst van de participatiesamenleving. Hier zijn verschillende ideeën over, maar in dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de twee modellen van Edelenbos et al. (2017), en Van der Steen et al. (2014). Het eerste model zal besproken worden in §2.2 en is te zien in tabel 1. Deze bespreekt de verschillende democratische vormen die de overheid aan kan nemen. Het tweede model van Van der Steen et al. (2014) is een uiteenzetting van de verschillende taken die de overheid aan kan nemen en de verschillende manieren waarop zij legitimiteit kan verkrijgen. Uiteindelijk is besloten om deze twee modellen te verwerken in een schematisch overzicht, te zien in tabel 2. Het oorspronkelijke tabel van Van der Steen et al. (2014) is te vinden onder bijlage 2. Deze modellen moeten de veranderingen in (perceptie van) de verantwoordelijkheden voor de overheid en haar verhouding tot burgers inzichtelijk maken.

Uit de verschillende wetenschappelijke rapporten en beleidsdocumenten zal vervolgens in §2.5 een schets gegeven worden van het huidige beleid van de gemeente Amsterdam.

2.2 Verschillende vormen van democratie

Een manier om de relatie van de overheid met haar burgers concreet te bestuderen is door te kijken hoe democratie tot stand komt. Ofwel hoe het meebeslissen van burgers vorm krijgt en hoe politici hun rol daarin aannemen. Klijn en Koppenjan (2016) geven aan dat er in de huidige bestuursprocessen sprake is van een complexe relatie tussen de traditionele

democratie met haar “primacy of politics” en de opkomst van nieuwe bestuursnetwerken. De traditionele politieke klimaat lijkt te verschuiven met de participatiesamenleving waardoor de zoektocht naar het democratische proces en haar legitimiteit een essentiële bezigheid is (Balzarini & Schlay, 2016; Boutellier, 2014; Gemeente Amsterdam, 2014; Klijn & Koppenjan, 2016; Oosterlynck et al., 2013; van der Steen et al., 2015). Fundamentele kwesties komen dan ook naar boven bij de vraag hoe te beslissen, zoals hoe om te gaan met de "spanning tussen representatie en participatie", ofwel wanneer een ambtenaar de afweging moet maken tussen "een initiatief van onderop dat niet past binnen een democratisch besluit" (van der Steen et al., 2015, p. 46). Het is daarom van belang om dieper in te gaan op de verschillende vormen van democratie in dit theoretisch kader. Deze zijn de representatieve, participatieve en zelforganiserende democratieën (zie tabel 1). Met name de laatste vorm, de zelforganiserende democratie, is interessant omdat hierin het ultieme doel van zelfredzaamheid en de participatiesamenleving vorm lijkt te krijgen, en waar tegelijkertijd het gevaar bestaat dat het democratisch proces verloren gaat (van der Steen et al., 2015).

Drie democratische vormen

De eerste vorm die Edelenbos et al. (2017) noemen is *de representatieve democratie*, die zij beschrijven als een ‘issue-machine’. Oftewel een gekozen politiek systeem met een beleidspakket en programma dat wordt gebruikt om via een effectieve procedure tot collectieve besluiten te komen en kwesties op te lossen. Beleid wordt gemaakt door gekozen vertegenwoordigers en dienstverlening wordt geleverd door de overheid (Edelenbos et al., 2017; Klijn & Koppenjan, 2016). Hier vindt het meebeslissen van burgers dus plaats in het stemmen op een bepaalde partij met een bepaald programma. De overheid heeft daarin een controlerende, regulerende functie en wordt tegelijkertijd verantwoordelijk gehouden voor haar acties door de burgers (Edelenbos et al., 2017). Er wordt gezegd dat dit tegenwoordig meer plaatsvindt binnen netwerken en besluitvorming plaatsvindt met meerdere actoren (Klijn & Koppenjan, 2016). Mede daardoor kan het zijn dat de burger zichzelf tegenwoordig minder identificeert met deze institutionele vorm en er meer behoefte is aan meer directe vormen van democratie en burgerbetrokkenheid (Edelenbos, van Meerkerk & Schenk, 2016; WRR, 2012).

Een voorbeeld daarvan is de *participatieve democratie* waarin de burger gevraagd wordt om actief en direct mee te acteren in het beleids- en beslisproces. In het proces van

overwegen en beslissen wordt dan gevraagd aan de burger om invloed uit te oefenen en hun perspectief te vertegenwoordigen (Edelenbos et al., 2017). De overheid en politici vormen een kader van regels en voorwaarden waarbinnen gehandeld kan worden door ondernemers en burgers. Het gehele proces krijgt daarmee een meer open karakter.

De *zelforganiserende democratie* gaat hierin nog een stapje verder. In dit democratisch model wordt de samenleving actief vormgegeven door zelfstandige, vrijwillige organisaties die democratische zelfbesturing kennen. Burgers nemen hier het heft in eigen handen en creëren onafhankelijk bottom-up initiatieven, die niet meer in handen zijn van de overheid (Edelenbos et al., 2017). Edelenbos et al. (2017, p. 57) beschrijven het als volgt: "In a self-organizing democracy citizens have the initiative and (co)determine for a large part under which conditions their participation takes place". Deze vorm van democratie, of vorm van zelforganisatie van burgers, vraagt om een actieve houding van de overheid in het 'faciliteren en stimuleren van bottom-up initiatieven' (Edelenbos et al., 2017). Interactie tussen organisaties van burgers en de overheidsorganen speelt hierin een nog grotere rol.

Met de hedendaagse focus op een kleinere overheid en een 'grotere samenleving' organiseert de burgersamenleving zich fundamenteel anders en neemt zij verantwoordelijkheid en een nieuwe rol op in het maken van beleid (Edelenbos, van Meerkerk en Schenk, 2016). Stokkom en Toenders (2010) verwijzen naar een studie waarin de zelforganiserende vorm 'accountable autonomy' genoemd wordt en deze zou op "gespannen voet staan met het klassieke model van lokale representatieve democratie. Niet de gekozen vertegenwoordigers maar de burgers zelf nemen beslissingen" (p. 157). Hoewel Edelenbos et al. (2017) aangeven dat er binnen de zelforganiserende democratie minder ruimte is voor politici met betrekking tot het formuleren van beleid en het stellen van doelen, hebben politici in hun ogen wel degelijk een rol te spelen. Zij onderscheiden drie verschillende functies die politici en bestuurders bezitten binnen deze democratische vorm. Allereerst moet zij actief anticiperen en reageren op de bewegingen binnen de burgergemeenschap en moeten zij overwegen welke initiatieven belang hebben. Daarbij worden de plus- en minpunten overwogen, zoals de duurzaamheid van een idee of de in- en uitsluiting van bepaalde groepen. Het beschermen van democratische waarden is hierin dus van belang. Voor dit proces moeten zij de interactie aangaan met de burger. De tweede rol voor bestuur is het creëren van gunstige condities voor bewoners door, bijvoorbeeld, middelen beschikbaar te stellen en hulp te verlenen. Deze vorm van faciliteren moet volgens Edelenbos et al. (2017) niet gericht zijn op het resultaat, maar op het creëren van een gunstige

context en ondersteunende omstandigheden ten behoeve van zelfredzaamheid. Hiermee wordt ruimte gecreëerd voor het ontstaan en ontwikkelen van burgerinitiatieven. De derde rol is het toezicht houden op het proces van overwegingen en zelforganisatie van gemeenschappen. Zo kunnen de democratische waarden in acht gehouden worden en procedurele richtlijnen gecreëerd worden ten behoeve van inclusie van relevante partijen, transparantie en verantwoordelijkheid (Edelenbos et al., 2017). Stokkom en Toenders (2010) zien in grote lijnen hetzelfde. Zij geven aan dat in deze vorm wel degelijk leiderschap nodig is om bijvoorbeeld dominerende wijkgroepen tegen te gaan, en kwetsbare wijkgroepen moeten bijvoorbeeld extra ondersteuning krijgen. Zodoende wordt het proces gestuurd.

Tabel 1

Ideaaltypes van de rol van bestuurders in verschillende democratische modellen.

Representatieve democratie	Participatieve democratie	Zelforganiserende democratie
Representatie	Kaders vaststellen	Anticiperen en borgen publieke waarden
Reguleren en besturen	Overwegen en sturen participatie	Stimuleren en faciliteren
Controleren en verantwoorden	Toezicht houden	Toezicht houden op het proces, of 'proces monitoring'

Eigen opmaak en vertaling van tabel uit Edelenbos et al. (2017, p. 59).

2.3 De legitimering van de overheid

Legitimiteit is dat wat een actor het recht geeft of haar rechtvaardigt in haar handelen. Het is de mate van draagvlak voor het handelen van een partij of een individu. De soevereiniteit van de macht van de staat bestaat bij de gratie van die legitimiteit en vertegenwoordigt het recht van de heerser om te regeren in de ogen van het volk. De bron van legitimiteit is daarom de burgergemeenschap (Klijn & Koppenjan, 2016; Swyngedouw, 2005). De machtsverhoudingen tussen de overheid en de burgergemeenschap zouden echter zijn verschoven bij de reorganisatie van de overheid, waarbij de burger meer moet gaan participeren en meer verantwoordelijkheid draagt en bestuur van het land naar beneden wordt

geschaald op het niveau van de lokale overheid om de lokale praktijk en differentiatie de ruimte te geven en nieuwe sociale actoren in het veld van bestuur te betrekken. Participatie, of meedoen, staat daardoor in relatie tot macht en wordt door deze gemedieerd (Swyngedouw, 2005, p. 1998). Swyngedouw (2005) beschrijft deze situatie als ‘governance-beyond-the-state’ of ‘bestuur voorbij de staat’ waarbij de traditionele taken van de staat als het ware worden uitbesteed en de staat weliswaar uiteindelijk bestuurd wordt op nationaal niveau, maar dat het meer afspeelt op het niveau van het lokale (Swyngedouw, 2005).⁴

Schuilenburg (2016) heeft in een Rotterdams project gekeken naar deze veranderende verhouding en rol van de regering in relatie tot haar burgers. Het project was een initiatief van de lokale politie om op zoek te gaan naar nieuwe samenwerkingen met bewoners. Schuilenburg (2016) onderscheidt in dit onderzoek drie verschillende strategieën voor overheidsinstanties om legitimiteit te behalen: een rechtvaardige, een presterende en een participerende strategie te zien in tabel 2 (Schuilenburg, 2016). Deze zijn inzichtelijk voor de verschillende manieren waarop de (lokale) overheid zich kan verhouden tot haar burger.

De *rechtvaardige rol* is de vorm van overheid waarin legitimiteit en rechtvaardigheid van overheidshandelen centraal staat. Binnen de participatiesamenleving zit dit in het waarborgen van correcte naleving van formele procedures binnen burgerparticipatieprojecten. Het gaat hierin om het vertrouwen te vergroten door middel van legitimiteit en rechtvaardigheid. Schuilenburg (2016) linkt dit aan procedural justice, waar het minder gaat om de prestaties en meer om de beleving van een eerlijk besluitvormingsproces (Schuilenburg, 2016, p. 18). Het krijgt vorm in het serieus nemen van en zeggenschap geven aan de burger door zowel professionals als ambtenaren en dat beslissingen in de ogen van burgers op “een rechtvaardige en neutrale manier tot stand komen” (Schuilenburg, 2016, p. 19). Deze vorm komt daarmee te vallen onder de representatieve democratie van Edelenbos et al. (2017), of de rechtmatige overheid van Van der Steen et al. (2014) (zie tabel 2).

De *presterende overheid* werkt volgens de principes van de ‘performancetheorie’ waarin wordt gesteld dat de burger de overheid steunt en vertrouwt wanneer zij erop kan rekenen dat de overheid bepaalde zaken goed regelt. Vertrouwen wordt daarmee gekoppeld aan goed overheidsoptreden (Schuilenburg, 2016, p. 17) en kan zorgen voor sterkere sociale cohesie (Fleming & McLaughlin, 2012, p. 263). Aan de andere kant genereert een slecht presterende overheid “feelings of public distrust, low public confidence and minimal

⁴ Swyngedouw (2005, p. 2002) noemt hier ook de internationale schaal en de macht van de markt als bronnen van bestuur. Hoewel van belang, zijn deze buiten beschouwing van dit onderzoek gelaten.

expectations” (Fleming & McLaughlin, 2012, p. 262). Het marktdenken is centraler binnen deze presterende overheid, werkt meer volgens de wijze van New Public Management en de overheid bezit een meer hiërarchische rol en is daarmee minder te zien als onderdeel van de netwerksamenleving (Castells, 2010; van der Steen et al., 2014; van der Steen et al., 2015). Schuilenburg (2016) beschrijft binnen deze vorm echter alsnog het belang van samenspraak met de bewoners bij het opstellen van de aanpak van problemen in een buurt. Deze strategie is te scharen onder de presterende overheid van tabel 2.

Als derde strategie beschrijft Schuilenburg (2016) de *participerende overheid*. Hierin geeft de overheid de kaders aan en biedt waar nodig ondersteuning voor het initiatief van burgers. De overheid doet dan zoveel mogelijk beroep op de burger zelf. Professionals moeten daarbij zo veel als mogelijk is aan de burger overlaten en zo min mogelijk zelf doen, de participerende overheid gaat veel meer een samenwerking aan met de verschillende partijen, en neemt daarin een ondersteunende rol aan en de burger moet zelf met ideeën en oplossingen komen voor problemen in de wijk (Schuilenburg, 2016, p. 20; van der Steen et al., 2014).

Opvallend in het onderzochte Rotterdamse project was dat bewoners aangaven dat zij de gemeente liever meer zagen doen. Hierin komt ook de spagaat naar voren waar de gemeente lijkt te zitten, want aan de ene kant moet de burger losgelaten worden om zo minder overheidsbemoedienis te hebben en te bezuinigen. Aan de andere kant wordt echter van de overheid verwacht dat zij kaders stelt, toezicht houdt en stuurt. Van der Steen et al. (2014) lijken uitkomst te bieden door aan deze drie rollen van Schuilenburg (2016) een vierde rol toe te voegen, de *netwerkende overheid*. Deze wordt gekenmerkt door de verschuiving van een geïsoleerde, verticale overheid naar een meer horizontale verhouding met anderen (zie tabel 2). De overheid blijft aanwezig, maar op een informelere en actievere wijze. Doelen worden bepaald in samenwerking met anderen in het maatschappelijk veld en het bedrijfsleven. De ambtenaar krijgt hierin een omgevingsbewuste, responsieve en samenwerkingsgerichte rol toegewezen (van der Steen et al., 2014). Deze netwerkende rol lijkt ook het meest naar voren te komen in de beleids- of structuurvisies van de gemeente Amsterdam (zie §2.4) (Gemeente Amsterdam, 2014; Gemeente Amsterdam, 2016).

Schematisch overzicht van de verschillende rollen van de overheid

Onderstaande tabel 2 is een samenvoeging van de genoemde democratische vormen van Edelenbos et al. (2017) in §2.1 en de strategieën van Schuilenburg (2016) en van Van der Steen et al. (2014) zoals is besproken in §2.2. De tabel is te lezen als een schematisch overzicht van het dilemma van enerzijds vasthouden en reguleren gelijk aan de representatieve democratie, met haar rechtmatige en presterende overheid, en anderzijds het loslaten van de overheid binnen de zelforganiserende democratie. Het is te vergelijken met de bekende participatieladder van Arnstein (1969).

De zelforganiserende democratie, hoewel nauw verbonden met de netwerkende en participerende strategieën, stelt zelforganisatie van de burger voor in een nog zuiverdere vorm. Met andere woorden, sociale actoren staan nog minder in verbinding met overheidsinstanties. Er vindt wel degelijk interactie plaats, maar deze ontstaat vanuit de burger en de burger is de autoriteit of soeverein. Zelforganisatie ontstaat bijvoorbeeld wanneer initiatieven in de leegte stappen die ontstaan is door de terugtrekkende of bezuinigende overheid. Het schematisch overzicht is eerder een schets dan een harde scheiding van de verschillende typen. Er is dan ook zekere overlap te vinden. Het is een uiteenzetting van legitimiteit of 'eigenaarschap' als het ware. Wanneer de verantwoordelijkheid en de macht vooral bij de overheid ligt kan men spreken van de representatieve vorm. Is de burger op eigen initiatief aan het acteren vanuit eigen democratische zelfbesturing, en is zij vrij en in haar macht om beslissingen en plannen te maken dan is er sprake van zelforganiserende democratie (Edelenbos et al., 2017).

Op de verticale as zijn de verschillende categorieën overgenomen, die Van der Steen et al. (2014) hebben ontwikkeld in het originele tabel (zie bijlage 2). Ook in deze onderdelen is zekere overloop te vinden. De kolom onder zelforganisatie is gebaseerd op de beschrijving van de zelforganiserende democratie van Edelenbos et al. (2017).

er een tekort aan vertrouwen is in de overheid (Klijn & Koppenjan, 2016). Democratie zou moeten toenemen bij participerend bestuur (Swyngedouw, 2005). Tegelijkertijd wordt gesteld dat de overheid moeite heeft met loslaten en daarmee burgers ontmoedigt. Anderzijds bestaat er kritiek op de legitimiteit en representativiteit van zelforganiserende burgergemeenschappen en bestaat er het gevaar van niet-representatieve groepen (Swyngedouw, 2005). Loslaten kan dan ook simpelweg betekenen dat er ongelijkheden onder burgers ontstaan. Hoe dan ook wordt een groter beroep gedaan op de burger ten tijde van de meer lokaal geschaalde bestuursniveau en de bezuinigingen. Hieronder zal kort worden ingegaan op de gevaren en mogelijkheden van participatie en zelforganisatie. Het is belangrijk om deze uiteen te zetten, gezien het essentieel is voor de manier waarop de overheid zich hiermee verhoudt. (Edelenbos et al., 2015; Swyngedouw, 2005).

Succesvolle zelforganisatie, in de zin van sterke of robuuste zelforganisatie, kan volgens Uitermark (2014) leiden tot homogeniteit en uitsluiting (p. 11). Hij stelt dat uitsluiting, machtsconcentratie en bureaucratisering, in zijn ogen tegenhangers van zelforganisatie, juist uit zelforganisatie kunnen voortkomen (Uitermark, 2014, p. 15). Een ander bijkomend verschijnsel is dat “waar eerst vooral achtergestelde groepen werden gezien als legitieme ontvangers van overheidssteun, nu meegaande en ondernemende burgers als partner [worden] omarmd” (Uitermark, 2014). Uitermark (2014) ziet dan ook allereerst een herschikking van machtsrelaties door toedoen van burgerinitiatieven. Hij zegt: “Bij het verklaren van veranderende machtsrelaties spelen politieke processen en beslissingen een belangrijke rol. Wie krijgt ruimte, opdrachten en subsidie?” (Uitermark, 2014, p. 24). Andere bronnen geven ook aan dat het inzetten op de zelforganisatie van de burgergemeenschap mogelijk onbedoelde gevolgen kan hebben (zie bijvoorbeeld Engbersen, 2009; Musterd & Slot, 2016; Van Noije, 2016 en WRR, 2017). Bovendien zegt Engbersen (2009) dat zelfredzaamheid “nadelig is voor reguliere burgers met een kwetsbare arbeidsmarktpositie”. Tonkens en de Wilde (2013) tonen aan dat vrouwen onevenredig veel lasten komen te dragen bij een toenemend beroep op informele zorg. Verder bestaat er het gevaar dat burgers en professionals meer gericht kunnen zijn op het nastreven van de eigen, individualistische doelen dan in het voorzien in de collectieve behoeften (Oosterlynck et al., 2013). Zo zorgt het recht van de burger om mee te doen en mee te beslissen niet altijd voor een geünificeerde gemeenschap (Balzarini & Schlay, 2016). De mens heeft bovendien de neiging zijn soortgelijke op te zoeken en anderen daarbij uit te sluiten (Elias & Scotson, 1985). Ook wordt gezegd dat verschillende groepen, met name de rijkere, de neiging hebben tot

‘cocooning’ of terugtrekken en afzonderen, met segregatie als resultaat (Boterman & Musterd, 2016). Op ‘eigen kracht meedoen’ in de samenleving hoeft dan ook niet voor iedereen hetzelfde te zijn. Zelfredzaamheid vraagt om zelforganisatie waardoor “ongelijkheid tussen gemeenschappen met en zonder zelf organiserend vermogen” vergroot kan worden (Uitermark, 2012). Zelfredzaamheid binnen de participatiesamenleving heeft daarmee de potentie om te leiden tot segregatie en ongelijkheid (Engbersen et al., 2015; Thomése & Van Noije, 2016; Uitermark, 2012) waardoor sociale cohesie een uitdaging kan worden (Musterd & Nijman, 2016).

Anderen verwachten juist meer gelijkheid en openheid binnen de participatiesamenleving en leggen nadruk op de mogelijkheden (Hilhorst & Van der Lans, 2013; Van Noije, 2016). Onderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat ‘sociale ongelijkheden in buurtparticipatie eerder zijn af- dan toegenomen’ (Van Noije, 2016). Hetzelfde onderzoek van Van Noije (2016) bemerkt bovendien dat wijken met minder sociaal en/of cultureel kapitaal niet per se terugtrekken of minder participeren. Een ander onderzoek heeft gekeken hoe representatief actieve bewoners zijn voor de wijk, met name in achterstandswijken (Van Stokkom & Toenders, 2010). Daarin wordt geconstateerd dat er een noodzaak blijft bestaan voor ‘bruggenbouwers’ en het inzetten op sociale controle. De lokale overheid dient bovendien de kwaliteit van de wijk te waarborgen. Het is hoe dan ook duidelijk dat het beperken van ongelijkheid binnen een participatiesamenleving een “voorwaarde [is] voor zowel sociale stabiliteit als participatie van een grotere groep burgers in vernieuwingsprocessen” (Hamers, 2016, p. 80).

De transitie naar een participatiesamenleving kan op pessimistische wijze gelezen worden als een neoliberale staatsingreep waarbij het accent op burgerschap en haar relatie met de overheid verschoven wordt naar wat Swyngedouw (2005) “governance-beyond-the-state” noemt. De verhouding is in gang gezet om het paternalistische, bureaucratische aspect van de verzorgingsstaat tegen te gaan. Burgerschap wordt tegelijkertijd van juridisch, passief en formeel verplaatst naar moreel burgerschap, dat een actievere rol vereist van de burger (Engbersen, 2009; Schinkel, 2009; Swyngedouw, 2005). Het biedt daarmee mogelijkheden en ruimte voor de zelforganisatie van burgers, meer input van ‘onderop’ en meer lokale kennis en expertise, maar kan ook gevaren met zich meebrengen. Hoe je het ook wil zien, de toenemende zeggenschap en eigenaarschap voor de burger gaat gepaard met toenemende verantwoordelijkheden én mogelijkheden voor de burger, maar vraagt ook om een nieuwe houding van de overheid (Bokhorst et al., 2015; Swyngedouw, 2005).

2.5 Stadsdeel Amsterdam Noord, ruimte voor initiatief

Dit onderzoek vindt plaats in stadsdeel Amsterdam Noord, aan de noordkant van rivier het IJ. Het gebied is door de rivier gescheiden van de rest van de stad. Aan de noordkant van het gebied vormt de ringweg A10 een tweede grens. Daarbuiten ligt voor een groot deel beschermd natuurgebied, wat voor een deel ook onder het stadsdeel valt. De gemeente Amsterdam is in 2017 met haar 844.952 de grootste gemeente van Nederland en stadsdeel Noord neemt met 94.766 inwoners iets meer dan tien procent voor haar rekening. In januari was dat aantal nog 92.917. De bevolkingsdichtheid was daarbij 2.224 inwoners per vierkante km, wat relatief laag is voor de stad (OIS, 2017).

De gemeente Amsterdam heeft grote veranderingen doorgemaakt in haar organisatiestructuur. Niet alleen door de recente decentralisaties, maar ook door de stedelijke centralisering van bestuur en bedrijfsvoering vanuit de stadsdelen naar de centrale stadsbestuur (Gemeente Amsterdam, 2014; Gemeente Amsterdam, 2016). Door beperkte kaders en invulling vanuit de overheid hebben de decentralisaties wisselende uitwerkingen gekregen in gemeentes. Zo wordt in beleidsdocumenten van de gemeente Amsterdam eerder gesproken van de ‘dragende samenleving’ dan de participatiesamenleving. Dit houdt zoveel in als “wat mensen zelf doen of zouden kunnen doen, voor zichzelf, voor elkaar en gezamenlijk” en gaat over zowel het individuele niveau (mantelzorg, onderlinge hulp, vrijwilligerswerk) als het collectieve (verenigingen, clubs, buurt- en bewonersinitiatieven, buurtondernemingen, religieuze instituties). In het ‘Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein 2015 – 2018’ van de gemeente Amsterdam wordt gesteld dat het stedelijk beleid in de kern gevormd wordt door de zelfredzaamheid van burgers en deze dragende samenleving (Gemeente Amsterdam, 2014, p. 32). Om de eigen kracht en zelfredzaamheid binnen de dragende samenleving te waarborgen en te versterken worden ‘basisvoorzieningen’ beschikbaar gesteld. Deze voorzieningen hebben de functie om op informele en brede wijze ervoor te zorgen dat er op den duur minder beroep wordt gedaan op zorg en ondersteuning geleverd vanuit de gemeente. Deze basisvoorzieningen hebben daarmee “een brede functie op het gebied van welzijn, samenlevingsopbouw en het bevorderen van sociale cohesie, naast de rol van het faciliteren en stimuleren van zelfzorg en informele zorg, preventie en signalering” (Gemeente Amsterdam, 2014).

De gemeente Amsterdam beschrijft haar basishouding en werkprincipe met name in het ‘gebiedsgericht werken’ (Gemeente Amsterdam, 2014). Deze werkwijze deelt de stad op

in 22 gebieden binnen zeven stadsdelen en maakt de opgaven vanuit deze gebieden leidend. Hier is er een “nieuwe rol van de lokale overheid in de gebieden” te vinden en wil de gemeente dat de stadsdelen de samenwerking aangaan met bewoners en ondernemers. ‘Maatwerk’ is daarbij een sleutelconcept, wat gecreëerd wordt in de stadsdelen. Ook ‘ruimte’ is een vaak gebruikte term; ruimte in de zin van openingen geven en laten voor initiatief vanuit bewoners en ondernemers, maar ook ruimte vanuit stadsbeleid om in de gebieden mogelijkheden te behouden voor lokale opgaven (Gemeente Amsterdam, 2014; Gemeente Amsterdam, 2016). In het beleidsdocument of bestuurlijke ambitie uit 2016 wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van initiatieven of actieve bijdragen van burgers (Gemeente Amsterdam, 2016). Wanneer zij meedenken en praten over overheidsplannen dan is er sprake van *beleidsparticipatie*. Wanneer burgers het heft in eigen handen nemen en, eventueel in samenwerking met andere partijen, een maatschappelijk doel nastreven en uitvoeren dan is er sprake van een *maatschappelijk initiatief*. *Maatschappelijke participatie* spreekt weer van “de deelname van individuele burgers aan het maatschappelijk verkeer” (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 3). Het laatste lijkt te maken te hebben met deelname in en invloed op beleidsvorming, maar hoe dit precies verschilt van beleidsparticipatie blijft onduidelijk. Hoe dan ook, de positionering van de gemeente is om open en uitnodigend samen te werken met bewoners, of deze de ruimte te geven om zelf “problemen aan te pakken en te werken aan maatschappelijke doelen.” Daarbij willen zij burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties ruimte geven en faciliteren, omdat “het college beseft dat het niet zonder hen kan” (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 3).

Er moet dus gestreefd worden naar uitdagen, het faciliteren van initiatieven en ruimte geven binnen bepaalde kaders. Het beleid vertoont daarmee sterke gelijkenis aan de participatieve democratie van Edelenbos et al. (2017) en de netwerkende overheid van Van der Steen et al. (2014). Wat de gemeente verstaat onder faciliteren wordt beschreven in acht verschillende aspecten (gemeente Amsterdam, 2016, p. 5):

-
- toegankelijke en begrijpelijke informatie;
 - steun, verbinden met anderen, inzet van het netwerk;
 - meedenken;
 - kennis of hulp van professionals;
 - fysieke ruimte;
 - subsidie;
 - inkopen/aanbesteden;
 - de bereidheid om, waar mogelijk, belemmeringen en knelpunten aan te pakken.
-

Bovendien worden kaders gesteld wanneer maatschappelijke initiatieven vragen om medewerking en facilitering. Deze zijn als volgt beschreven (gemeente Amsterdam, 2016, p. 4):

-
- Het initiatief heeft maatschappelijke meerwaarde en draagt bij aan een of meer gemeentelijke doelen. Dit kunnen zowel doelen uit de gebiedsagenda's zijn als gemeente brede doelen.
 - De eventuele financiële bijdrage van de gemeente past binnen de financiële gemeentelijke afspraken en begrotingen.
 - De hoogte, inzet en intensiteit van de gemeentelijke bijdrage past bij de meerwaarde en de te verwachten kosten van het initiatief. De bijdrage kan behalve uit geld ook uit inzet van uren en niet-financiële middelen bestaan.
-

Wanneer het maatschappelijke initiatief niet aan voldoet aan deze kaders, dan is dat “een reden voor de gemeente om *niet* te faciliteren” (gemeente Amsterdam, 2016, p. 5). Er lijkt hieruit vastgesteld te kunnen worden dat het aan de initiatiefnemende partij is om al dan niet te handelen naar de maatschappelijke doelen van de gemeente, maar dat het alsnog mogelijk is zonder de overheid als partner verder te gaan. Het insinueert ruimte voor zelforganisatie of in ieder geval een uitnodigende of terugtrekkende houding.

Een andere belangrijke ontwikkeling in de relatie tussen overheid en de gemeenschap is het ‘maatschappelijk aanbesteden.’ In het inkopen of uitvoeren van haar taken is de gemeente van Amsterdam veranderd van klassiek aanbesteden naar het mogelijk maken dat bewoners zelf taken over kunnen nemen (gemeente Amsterdam, 2016). Hoe deze verandering vorm krijgt is te zien in tabel 3. Middels dit maatschappelijk aanbesteden kan de gemeente Amsterdam de uitvoering van bepaalde basisvoorzieningen uit handen geven. Publieke taken

waarvan de overheid eindverantwoordelijkheid draagt worden hierin aan professionals, bewoners of maatschappelijke instellingen overgedragen. Daarbij worden wel de kaders en voorwaarden aangedragen door de overheid (gemeente Amsterdam, 2016). Er is hier dus sprake van een terugtrekkende overheid en vergroting van de betrokkenheid en verantwoording van andere partijen. Het initiatief kan van zowel de overheid als vanuit de samenleving komen. Meestal heeft de overheid de rol van opdrachtgever hierin en geeft zij subsidies of vergoedingen (Ministerie van BZK, 2013). Daarnaast is er in Amsterdam, zoals in andere steden, sprake van het ‘Right to Challenge’, een programma waarin burgers de mogelijkheid krijgen om taken van de overheid over te nemen wanneer zij het idee hebben dit beter of goedkoper te kunnen doen (Gemeente Amsterdam, 2016). Het initiatief ligt hierin nog meer bij de bewoners zelf dan bij het maatschappelijk aanbesteden, wat begint bij de gemeente.

Tabel 3

Verskil tussen klassiek en maatschappelijk aanbesteden

Klassiek aanbesteden	Maatschappelijk aanbesteden
Eigenaarschap bij opdrachtgever	Gevoel van eigenaarschap bij samenleving
Focus op efficiency	Menselijke maat
Systeemwereld staat centraal	Leefwereld staat centraal
Schaalvergroting	Schaalverkleining
Aanbod/aanbieders als uitgangspunt	Vraagstuk als uitgangspunt
Economische waarde	Maatschappelijke waarde
Versnipperd aanbod	Integraal aanbod
Aanbieders zijn (maatschappelijke) instellingen en bedrijven	Aanbieders zijn (combinaties van) instellingen, bewoners en bedrijven
Versterkt concurrentie	Versterkt samenwerking
Resultaat op outputniveau	Resultaat op outcome-niveau
Gemeentebreed	Wijk- of buurtgericht
Gericht op 1 functie	Slimme functiecombinaties

Herdruckt van ‘Maatschappelijk aanbesteden’, door Ministerie van BZK, 2013. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/201304/23/informatieblad-maatschappelijk-aanbesteden/informatieblad-maatschappelijk-aanbesteden.pdf> uit Ministerie van BZK (2013).

3 Methodologie

3.1 Casestudy

Het doel van dit onderzoek is om mogelijke discrepanties tussen beleid en praktijk omtrent zelforganisatie te onderzoeken binnen de gemeente Amsterdam. Dit kwalitatieve onderzoek maakt gebruik van de 'casestudy' als methode. Hierover zegt Flyvbjerg (2006) het volgende: "The advantage of the case study is that it can 'close in' on real life situations and test views directly in relation to phenomena as they unfold in practice" (p. 19). Gezien de doelstelling en het afgebakende onderzoeksgebied biedt deze methode van onderzoek uitkomst, omdat het in de realiteit nuance aanbrengt.

Uit observaties binnen de gemeente Amsterdam en in gesprekken met verschillende actoren is duidelijk geworden dat er met betrekking tot initiatieven en beleidsprogramma's een scheiding bestaat tussen het fysieke domein en het sociale domein. Waar het fysieke domein zich vooral bezighoudt met de openbare ruimte, houdt het sociale domein zich meer bezig met zaken rondom werk en armoede, zorg en jeugd. Voor dit onderzoek is een onderscheid hierin echter minder van belang. Om de beleidspraktijk van stadsdeel Noord te onderzoeken is er specifiek gekeken naar maatschappelijke initiatieven en bewonersinitiatieven. Hoewel deze zowel kunnen gaan om een ingrijp in de openbare ruimte als om de zorg van naasten, gaat het hier specifiek om de houding van de gemeente hierin.

Amsterdam Noord is als context van deze casestudy specifiek interessant, gezien haar grote groepen kwetsbare burgers, oude volkswijken, gentrification en nieuwe, dure wijken met alle sociale problematiek daaraan ten gevolg. Wat dit betreft vormt Amsterdam Noord kenmerken van een "critical case," in dat het een grote kans heeft om uiteenzetting van theorie en vraag te beantwoorden en een inzichtelijke situatieschets kan opleveren (Flyvbjerg, 2006, p. 15). Maar ook biedt dit gebied een mogelijkheid om te kijken in hoeverre de verschillende rollen die zijn onderscheiden in de theorie gevat kunnen worden binnen dit gebied en helpt het de theorieën te falsifiëren.

In de beleidsvisies van de stad wordt duidelijk aangegeven dat er een wens is om de democratische vorm te verschuiven richting meer participatie en zelforganisatie, maar tegelijkertijd heeft er in de stad zelf recentelijk een centraliserende reorganisatie

plaatsgevonden. Voor het stadsdeel zorgt dit voor een extra moeilijke positie, omdat zij zowel minder zeggenschap heeft, als meer verantwoordelijkheden krijgt door toedoen van de decentralisaties. Daarnaast is het gebiedsgericht werken ontwikkeld waarmee de gemeente aandacht wil behouden voor de lokale context. Aan het stadsdeel om actief vanuit deze gebieden te werken. Deze casestudy heeft daardoor zekere "force of example" (Flyvbjerg, 2006, p. 12). In andere woorden, ondanks dat het een enkele case is, kan het daarom alsnog een bijdrage leveren aan wetenschappelijke ontwikkeling (Flyvbjerg, 2006).

De respondenten die benaderd zijn voor de interviews zijn allen op een of andere wijze verbonden aan initiatieven. Het is in deze maatschappelijke initiatieven of bewonersinitiatieven dat de participatiesamenleving haar vorm moet krijgen; bewoners die zich actief inzetten om het heft in eigen handen te nemen. De relevante stakeholders zijn onderscheiden als de welzijnswerker als 'de professional', 'de ambtenaar' die actief is in dat deel van het stadsdeel dat zich bezighoudt met het sociaal domein en een rol speelt in het proces van beleidsimplementatie omtrent initiatieven, en als derde partij de actieve 'bewoner'. Het valt te beargumenteren dat ook ondernemers en marktspelers een wezenlijke rol spelen binnen de participatiesamenleving (zie o.m. Metze & Hendriks, 2015 en Van der Steen et al., 2015). Zij spelen echter geen specifieke rol in de uitvoering van beleid zelf, maar hebben een wezenlijk ander mandaat. Deze scheidslijn is echter minder duidelijk geworden sinds de vermarkting van die delen van de openbare dienstverlening in het sociaal domein. Zo zijn woningcorporaties actief in het leefbaar maken van de openbare ruimte en is geconstateerd dat zij verschillende sociale projecten rondom cohesie hebben geïnitieerd. In de dataverzameling is dan ook naar voren gekomen dat zij als relevante partner worden beschouwd. Vanwege de schaal van dit onderzoek is echter alsnog gekozen voor de eerdergenoemde drie partijen.

3.2 Dataverzameling

Om antwoord te geven op de hoofdvraag is allereerst een verkenning van de literatuur gemaakt, om zo antwoord te kunnen geven op de eerste beschrijvende deelvraag. De verkenning van de literatuur kent zowel wetenschappelijke bronnen als beleidsrapporten vanuit de gemeente en de centrale overheid. Bij het selecteren van relevante documenten is

gebruik gemaakt van purposive sampling, vanwege de doelgerichte, verklarende zoektocht naar ingewikkelde vraagstukken (Bryman, 2008, p. 458). Maar er is ook gebruik gemaakt van aanbevelingen vanuit de respondenten en medewerkers van stadsdeel Noord. Er is voor een deel op iteratieve wijze gezocht naar informatie die relevant is, waardoor deze niet in een lineair proces is verlopen. Dit is gedaan totdat er geen nieuwe, relevante informatie meer naar boven kwam (Bryman, 2008, p. 416, p. 459).

Vanuit de gestelde onderzoeksvraag is het van belang om kennis te krijgen over het perspectief van de stakeholders. Om deze informatie te verkrijgen, is het nodig om de interviews op een semigestructureerde wijze, neigend naar ongestructureerd, te laten verlopen. Deze resultaten uit de interviews vormen de empirische data van dit onderzoek. Op deze wijze blijft de betekenisgeving en ‘framing’ van de respondenten behouden. De interviews zullen weliswaar verlopen aan de hand van een topiclijst⁵, maar deze zal vooral dienen als gids of hulpmiddel; er kan tot op zekere hoogte van worden afgeweken naar gelang het gesprek (Bryman, 2008, p. 438). Bovendien zal gedurende het onderzoek, in een ‘cyclisch proces’, teruggekoppeld worden naar de onderzoeksvragen, doelen en methoden (Mullins, 2011, p. 11). Gezien de complexe en gelaagde aard van het onderzoeksonderwerp biedt deze kwalitatieve manier van data verzamelen de mogelijkheid om door te vragen en de, soms, onderliggende gevoelens, ideeën of meningen bloot te leggen, maar biedt de topiclijst genoeg structuur voor een systematische vergelijking.

In totaal zijn er 14 diepte-interviews gehouden. Er zijn vijf professionals geïnterviewd, vijf ambtenaren en vier bewoners. De interviews zijn gehouden met drie verschillende partijen die zich nauw en in de praktijk bezighouden met initiatieven vanuit de samenleving; te weten de lokale ambtenaar die zich bezighoudt met participatie en zelforganisatie, de professional werkzaam in het sociaal domein en de actieve bewoner. De drie verschillende partijen komen zoveel mogelijk evenredig aan bod. De respondenten zijn verzameld middels de sneeuwbal methode, of snowball sampling, waarbij respondenten meehelpen met het zoeken naar nieuwe, relevante respondenten. Los van het feit dat bewoners minder aan bod zijn gekomen in de interviews is er ook sprake van ongelijke verdeling in informeel contact; als stagiair binnen de gemeente is er veel meer interactie geweest met ambtenaren dan met professionals of bewoners. Een andere kanttekening is dat de bewoners over het algemeen bekenden zijn van ambtenaren en professionals, doordat de meeste respondenten zijn verzameld via snowball sampling. De kans is groot dat er bewoners

⁵ De topiclijst is te vinden onder bijlage 1.

zijn die maatschappelijke activiteiten organiseren buiten de instituties om. Het zou interessant zijn om te achterhalen wat de redenen en oorzaken hiervan zijn. Een van de interviews heeft met de aanwezigheid van een derde persoon, een collega-professional van de geïnterviewde, plaatsgevonden (P5). Zij zijn meegenomen als ware het één persoon, omdat de tweede persoon weinig zei en de twee respondenten voor een overgroot deel op één lijn zaten. Het kan echter zijn dat zij invloed op elkaar uitoefenden of meer sociaalwenselijke antwoorden gaven of zich juist inhielden.

Door middel van interviews, maar ook door middel van participatie als stagiair bij de gemeente, is gekeken naar beleidspraktijken binnen stadsdeel Noord. Deelname in dit veld is belangrijk voor het ontwikkelen van begrip over de sociale activiteiten en het ontwikkelen van een leerproces of het verkrijgen van kennis (Flyvbjerg, 2006). Het kan namelijk helpen om expertise en kunde te ontwikkelen om als buitenstaander en sociale wetenschapper naar binnen te werken en te ontdekken waar pijnpunten en problemen liggen.

3.3 Data-analyse

De afgenomen interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Vervolgens zijn ze doorgenomen en zijn codes ontwikkeld via het programma NVivo. Het coderen heeft plaatsgevonden aan de hand van de drie democratische vormen van Edelenbos et al. (2017) en de verdere uiteenzetting afkomstig uit Van der Steen et al., (2014) (zie tabel 2). Bij het coderen is bewust ook gekeken naar eventuele terugkerende onderwerpen of thema's die niet binnen deze categorieën vallen. Als onderdeel van de doelstelling van dit onderzoek is er ook gekeken naar mogelijke beleidsaanbevelingen, ook met betrekking tot de dienstverlening van het stadsdeel en de gemeente in het algemeen. Dit zal meegenomen worden in de resultaten en zal terugkomen in het beleidsadvies.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Het probleem van verdiepend onderzoek doen binnen een veld, is dat dit veld een kracht is die niet te vermijden valt (Geertz, 1995, geciteerd in Flyvbjerg, 2006, p. 19); dat dit

onderzoek ontwikkeld is van binnenuit kan zorgen voor vertekende kaders of raamwerken van waaruit gewerkt wordt, hetgeen kan leiden tot bias en vertekening kan zorgen in de externe validiteit. De betrouwbaarheid komt met het subjectieve karakter ook in gevaar. In wetenschappelijk onderzoek is het van het allergrootste belang dat men zo objectief mogelijk te werk gaat. Zeker in kwalitatief onderzoek is dat echter een onmogelijke opgave. Men werkt vanuit de eigen positie binnen het maatschappelijk veld, en heeft daarmee een bepaald perspectief. Bovendien heeft de mens de neiging tot confirmatie of het aangetrokken raken tot data dat bepaalde, persoonlijk gehouden, ideeën wil bevestigen (Flyvbjerg, 2006, p. 18). Flyvbjerg (2006) geeft echter aan dat dit juist voor de casestudy minder opgaat, omdat de confrontatie wordt aangegaan via intense observatie en gevorderd begrip van de situatie. Het onderzoek is dan ook interpretatief van aard, waardoor het een subjectief aspect bezit, maar ook meer richt op het begrijpen in plaats van de verklaring van fenomenen (Bryman, 2008). Een bijkomend probleem is dat het onderwerp van dit onderzoek een ambigu karakter heeft en tevens de antwoorden van de respondenten soms dubbelzinnig zijn of niet eenduidig.

Er is daarom getracht zoveel mogelijk transparantie en kwaliteit in het onderzoeksproces na te streven om zo de integriteit, betrouwbaarheid en kwaliteit van objectieve kennis te waarborgen (Bryman, 2008). Zo zijn de interviews opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Bij het transcriberen van de opgenomen interviews is er soms voor gekozen om de niet-relevante onderdelen en zijpaden niet over te nemen. Dit zorgde voor een efficiëntere werkwijze. Gezien de tijd is dit noodzakelijk geweest.

Tijdens de periode dat dit onderzoek heeft plaatsgevonden bij de gemeente, zijn er veel informele gesprekken gevoerd en observaties gedaan. Deze zijn echter niet opgenomen in het onderzoek, maar zijn wel degelijk van invloed geweest. Zo zijn zij vormend geweest voor de richting en de diepte van de vraagstukken. Pas in een later stadium werd het duidelijk dat deze interacties van meerwaarde hadden kunnen zijn voor het uiteindelijke onderzoek.

In dit onderzoek was het noodzakelijk om zoveel mogelijk relevante informatie te verzamelen. Om aan relevante respondenten te komen is gebruik gemaakt van contacten binnen de gemeente Amsterdam, stadsdeel Noord, in een combinatie van purposive en snowball sampling. Het probleem van deze methode is haar representatie van de respondentenbevolking (Bryman, 2008, p. 185). Echter, gezien de grootte en aard van de groep is deze methode niet alleen tijdsefficiënt, maar biedt het ook essentiële en relevante respondenten en kan het meer dieperliggende informatie bieden; Volgens Flyvbjerg (2006) is

het bovendien bij een kwalitatieve casestudy van groter belang om valide respondenten te verzamelen dan een betrouwbare sample (p. 13).

Een ander probleem is dat de gemeente zelf het object van studie is en zekere belangen heeft in dit onderzoek. Bovendien kan de rol van de onderzoeker als stagiair en speler binnen het stadsdeel ook een vertekenend effect hebben op de resultaten. Zo kan de objectiviteit in gevaar komen en kan de positie als onderzoeker invloed hebben op en beïnvloed raken door derden. Zo kunnen professionals het gesprek anders benaderen. Het is daarom aan alle respondenten duidelijk gemaakt wat van hun verwacht werd en hebben te horen gekregen dat de anonimiteit wordt gewaarborgd. Tevens is de vrijblijvende en vrijwillige karakter duidelijk gemaakt. Bovendien is de mogelijkheid tot inzage van het onderzoek aangeboden. De locatie is door de respondenten zelf bepaald, zodat de respondenten in een vertrouwde omgeving verkeren en het gevaar voor vertekende effecten kunnen verminderen. Het gevaar voor sociaalwenselijke of andere wijze vertekende antwoorden blijft echter bestaan.

Kortom, de kwalitatieve onderzoeksmethode biedt de mogelijkheid om tot een gedetailleerde, genuanceerde en diepgaande beschrijving van de onderzoeksvragen te komen. Het algemeen bekende probleem van kwalitatief onderzoek is dat zij zich niet makkelijk leent voor generalisaties. Zo is de sample grootte kleinschalig en is de data subjectief en specifiek. Dit onderzoek kan dan ook vooral iets met zekerheid zeggen over de genoemde locatie en de betrokken partijen binnen het onderzoek. Het kan echter wel inzicht bieden in het besproken onderwerp en een beeld geven van de problematiek. Flyvbjerg (2006) geeft aan dat door te werken met voorbeelden en verdieping, de casestudy een noodzakelijke methode is voor de sociale wetenschappen. Het kan als vergelijking of voorbeeld dienen voor andere gevallen, stof voor vervolgonderzoek zijn, of hypothesen genereren en testen (Flyvbjerg, 2006).

4 Resultaten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de empirische bevindingen besproken worden. De rol en houding van de gemeente wordt uiteengezet aan de hand van tabel 2. Als hoofdcategorieën worden de democratische vormen van Edelenbos et al. (2017) aangehouden. Voor dit onderzoek zijn drie betrokken partijen of stakeholders in de relatie tussen de overheid en de burger gevraagd naar hun werkzaamheden of bezigheden omtrent projecten met betrekking tot bewonersinitiatieven of maatschappelijke initiatieven. Onderzocht is in hoeverre en op welke wijze de stedelijke beleidsvisie van de gemeente naar voren komt in de praktijk. Daarbij is telkens gekeken naar de rol of houding van de gemeente in de interactie die al dan niet heeft plaatsgevonden. De analyse is een poging de transcripten te duiden aan de hand van het schematisch overzicht van tabel 2. U zult zien dat er veel overlap is tussen de onderdelen. De beleidspraktijk laat dan ook zien dat er sprake kan zijn van meerdere rollen tegelijkertijd.

De respondenten zijn weergegeven met een code. P1 betreft bijvoorbeeld de eerste respondent van de professionals. B2 geeft weer de tweede bewoner aan. De derde codeletter A staat voor ambtenaar.

4.2 Basisvoorzieningen

De representatieve democratie komt naar voren wanneer wordt bestuurd en beleid ontwikkeld wordt via klassieke volksvertegenwoordiging. Aan de hand van een beleidsprogramma wordt het volk vertegenwoordigd, en het volk beoordeelt de overheid op haar prestaties dan wel haar rechtmatigheid. Edelenbos et al. (2017) verstaan onder representatieve democratie een zekere mate van reguleren en besturen, controleren en verantwoorden.

Een van de manieren waarop de gemeente dat doet is als opdrachtgever in de basisvoorzieningen. Professionals worden in dienst van de gemeente de opdracht gegeven om binnen vooraf opgestelde beleidsdoelen te werk te gaan. Deze rol van opdrachtgever lijkt goed te worden vervuld en integraal aangepakt te worden. Zo geeft geïnterviewde P1 aan:

"de gemeente [heeft] een opdracht gegeven aan Samen Noord. En samen noord zijn negen partijen die de basisvoorzieningen doen in Amsterdam Noord."

Deze basisvoorzieningen zijn de vastgestelde voorzieningen waar de gemeente voor wil zorgen, zoals jongerenwerk en de zorg voor kwetsbare burgers. Er is dan ook de opdracht om bewoners zelfredzaam te maken. Hier lijkt sprake te zijn van een representatieve invalshoek, sterk gelijkend op de presterende overheid met het maken van prestatieafspraken, resultaatgericht en doelmatig.

Bewonersinitiatieven en maatschappelijke initiatieven zijn voor professionals echter ook onderdeel van de dagelijkse opdracht, omdat zij onder andere als doel hebben om bewoners zelfredzaam te maken en zelforganisatie te stimuleren en faciliteren. In heel Noord is in de politiek "ervoor gekozen om veel geld en middelen en mensen beschikbaar te stellen [voor ondersteuning in zelfredzaamheid] om de ontwikkeling op gang te brengen", aldus A4, een van de respondenten uit een gebiedsteam. Dat komt neer op zowel het adviseren over het aanvragen van subsidie, het beheren van het proces van beoordelen en toekennen van subsidieaanvragen. Hiermee lijkt dus weer eerder sprake te zijn van een participerende overheid.

4.3 Subsidieaanvragen

Het aanvragen van subsidies schijnt moeilijk te zijn en nu dit digitaal gedaan moet worden schijnt het voor de een makkelijker te zijn dan de ander. Twee respondenten vergelijken het met het maken van een ondernemingsplan. Het feit dat er professionals zijn die de opdracht hebben gekregen vanuit de gemeente om deze bewoners daarbij te helpen, zegt ook al veel. Eigenlijk begint de representatieve democratie al bij het gegeven dat het mogelijk is om subsidie aan te vragen voor initiatieven. Dit is van tevoren bepaald, al dan niet via volksvertegenwoordiging. De decentralisaties hebben mogelijkheden en restricties teweeggebracht van waaruit men verder handelt. P2 zegt hierover:

"De gemeente verwacht van bewoners dat zij meer doen in deze buurt, dat bewoners het zelf oppakken, dat zij assertief zijn."

Daar wordt dan ook actief op ingezet door de gemeente. Zo zegt bewoner B3:

"En dan zegt de gemeente, ja dat willen wij! We willen allemaal mensen die iets willen."

Wanneer wordt gesproken over subsidie dan komt de representatieve democratie sterk naar voren. De meesten noemen bijvoorbeeld legitimiteit wanneer eisen worden gesteld bij subsidie. Zo zegt P1:

"...daarin kan ik me voorstellen dat je duidelijk afspraken maakt met buurtbewoners van wat je van hun verwacht en wat ze moeten doen voor het geld. En ik denk dat het per project verschillend is waar je dan in kan ondersteunen."

De nuance daarin komt tegelijkertijd ook aan bod wanneer zij aankaart dat er per project wordt gekeken hoe ondersteund kan worden; hoewel dus wordt gesteld wat er verwacht wordt, zie je hierin al deliberatie, maatwerk en een meer netwerkende overheid naar voren komen. Het schijnt echter wel weer zo te zijn dat initiatieven niet tot stand komen wanneer bijvoorbeeld sprake is dat "er geen raakvlak meer [zit] met de potjes van de gemeente" (A4). Wat dit zegt is dat subsidies worden getoetst aan de hand van draagvlak binnen de gemeente; het geld is onderverdeeld aan de hand van thema's en onderdelen binnen de gemeente zelf. Blijkbaar is dit van belang bij het al dan niet verkrijgen van subsidie. De volgende uitspraak van respondent P1 laat dit ook zien:

"Dus ik kan me voorstellen dat de gemeente zegt dat je alle leeftijdscategorieën moet bedienen. En als er bepaalde dingen dan vol zitten waar behoefte naar is, dan wordt gezegd of ze niet iets in een andere hoek willen doen... Dat er subsidie aangevraagd wordt bij de gemeente voor een of ander initiatief van een organisatie of een particulier waarvan de gemeente denkt dat het goed is."

Hierin is duidelijk het politieke primaat te zien. Dat er eisen worden gesteld aan de subsidies vinden de meeste respondenten niet vreemd of onwenselijk, zo kan er namelijk gestuurd worden op "een divers aanbod" (P1). Het kan echter tot frustratie leiden wanneer het controleren en reguleren ertoe leidt dat subsidieaanvragen een ingewikkeld en ontoegankelijk proces wordt. Dat komt naar voren wanneer A2 spreekt over het subsidiebureau, die gaat over het al dan niet toekennen van grotere subsidies:

"Dat bijvoorbeeld de mensen van het subsidiebureau, met alle respect want het zijn goede collega's, die zijn strikt op het handhaven van die regels en dat is ook hun opdracht. Terwijl als zij bijvoorbeeld een keer meegaan naar een bewonersinitiatief, of overleg. Als je die werelden met elkaar in aanraking zou brengen."

Hoewel de regels en procedures een eerlijk proces dienen, lijkt A2 hier te pleiten voor een meer netwerkende werkwijze van haar collegae.

Meerdere respondenten geven aan dat het aanvraagproces al moeizaam genoeg is en voorzichtig omgegaan moet worden met de "good will van bewoners" (A2). Meerdere respondenten geven ook aan dat het proces van aanvragen negatief kan zijn, en zelfs kan leiden tot "zoveel extra onrust en frustratie bij bewoners", aldus A2. Het feit dat professionals nodig zijn laat ook zien dat er het nodige werk gepaard gaat met een subsidieaanvraag. Het wordt door twee respondenten (B3 en B1) zelfs vergeleken met een ondernemingsplan. Het proces met haar regels kunnen in het ergste geval leiden tot ontmoediging en een verslechterde relatie met de actieve bewoner. Het controleren van het proces van aanvragen vinden veel respondenten echter niet gek, gezien het belastinggeld is. A2 begrijpt deze gedachtegang, maar ziet een keerzijde:

"... met al die controle kost die 500 subsidie uiteindelijk volgens mij veel meer. Snap je waar die tegenstelling ligt?... Dat kunnen wij nog lang niet, loslaten. Wij willen alles controleren, erbovenop zitten en heel eerlijk gezegd dat er voor een subsidie van 2000 euro wel 10.000 euro aan mensen wordt ingezet om dingen te regelen."

Er is dus een tweestrijd te merken tussen aan de ene kant het controleren van de subsidieaanvragen en werken vanuit een programma en aan de andere kant het stimuleren en ondersteunen van zelforganiserende burgers. Dat er voorzichtig om moet worden gegaan met belastinggeld lijken de meeste echter terecht te vinden. P4 breidt dit verder uit:

"En met minder geld of middelen ga je op zoek naar die krachten. Waar kunnen we goed op inspelen. En ook meer zorgen voor goede bestedingen."

Het lijkt meer dan eens mis te gaan bij het controleren van de subsidieaanvragen. Het controleren lijkt om strategische redenen te gebeuren, een zekere prestatiegerichtheid; het resultaat is van belang in plaats van hoe het proces is verlopen. Het is met beperkte middelen van belang dat er handig wordt ingezet op die aanvragen die de meeste waarde hebben of het meest opleveren.

Subsidies voor initiatieven moeten tegenwoordig digitaal worden aangevraagd en worden beoordeeld door de centrale subsidieafdeling. Voorheen ging dat anders. A2 is werkzaam bij de gemeente als adviseur bewonersinitiatieven. Zij zegt het volgende over de oude situatie:

"...het was toen een stuk informeler. Het is nu veel meer dicht gebouwd met regeltjes en het moet natuurlijk allemaal juridisch. En het was bij de wijkdenktank een stuk minder. Daar ging het veel meer om het gevoel van bewoners."

Er was toen blijkbaar sprake van een speciale bewonersgroep per wijk die de aanvragen beoordeelde. Dit blijkt onderdeel te zijn geweest van de aanpak van de armste wijken van Nederland, die met extra aandacht en geld uit hun situatie moesten komen. Toen dat geld eenmaal op was, werd het anders ingericht. Zo werden de subsidieaanvragen stadsbreed ingezet en kwamen er algemene middelen beschikbaar voor bewonersinitiatieven. Dit is echter minder dan de potjes die speciaal beschikbaar werden gesteld voor de aandachtswijken. De subsidieaanvragen worden tegenwoordig centraal geregeld en beoordeeld. A2 geeft aan: "Dat houdt in dat mensen digitaal moeten aanvragen met behulp van hun DigiD. Daar voel je al een eerste drempeltje... Ook alleen al het aanvragen op zo een

digitaal formulier. Vroeger gaven we gewoon twee blaadjes om in te vullen." Sommige initiatieven, zoals een wekelijkse klaverjas bijeenkomst, vonden al plaatsvonden voor deze regeling en sinds de mogelijkheid tot het aanvragen van subsidie wordt het bemoeilijkt door het digitaal aanvragen en de regels die daarmee gepaard gaan. Hiermee wordt duidelijk dat zelforganisatie in het verleden ook al aanwezig was en nu bemoeilijkt wordt door institutionele procedures. De professional P3 is echter positief en geeft aan dat de subsidieaanvragen ook worden beoordeeld door de professionals werkzaam in de wijk. Hij zegt:

"Wij stellen vertrouwen dat jullie het geld goed besteden. Ze moeten ook wel achteraf bonnen bij ons inleveren. Bewijslast in de zin van foto's of een video, laat maar zien. En dat is eigenlijk wel van de overheid, die gaat heel erg naar achter. Hier, gaan jullie je gang. Wij vertrouwen jullie erop dat het helemaal goed gaat. En dat is wel heel mooi... Wij hebben een zak geld, de bewoners zijn degene met de kennis, die weten wat ze nodig hebben en wij zitten er als schakeltje tussen om een beetje te filteren enne."

Waarschijnlijk gaat het hier meer om de subsidieaanvragen tot 500 euro. Wat opvalt is de instelling van de overheid, een van vertrouwen in de kennis en kunde van bewoners en professionals en de terughoudendheid wat betreft inhoud of proces. Over de eigen rol geeft P3 aan dat het van belang is om mensen te versterken en er verder "niet te veel tegenaan bemoeien." A2 gaat verder daarin en zegt:

"Maar door dat loslaten, geef je ook een stukje vertrouwen. En ik zie soms organisaties, die krijgen 150.000 euro subsidies.. Wat ik op het begin zei he, geef mensen eens 250 euro en let it be. Dat scheelt je als overheid ontzettend veel geld op controle. Bovendien geef je bewoners een stukje vertrouwen. Ten derde kan er dan ook niet zo gek veel misgaan. Ten vierde, overal gaan dingen mis. Stel dat die man wel 25 euro voor zichzelf gebruikt. Moet je daar dan een heel apparaat achter zetten..?"

Als alle bewoners bereikt moeten worden en zelforganisatie gestimuleerd moet worden dan zal hier meer vanuit de bewoner moeten worden gedacht en minder in regels. Ook lijkt het bij sommigen niet duidelijk genoeg te zijn dat men bij de lokale buurthuizen, waar de professionals werkzaam zijn, terecht kan voor subsidieaanvragen. Een van de

bewoners, B4, geeft aan dat er groot verschil is tussen afdelingen van de gemeente in de mate waarin zij meehelpten: “Want die denken nog veel met het andere team, niet allemaal, maar heel veel nog in de oude termen.” Met name wanneer deze te maken krijgt met de centrale stad lijkt het mis te gaan. Deze lijkt te werken als een rechtmatige overheid en wil bijvoorbeeld van tevoren al weten wat voor resultaten behaald zullen worden.

4.4 Initiatieven

De gemeente gaat actief op zoek naar initiatieven vanuit bewoners. Ambtenaar A5 zegt: “Ik denk dat je vooral op zoek moet gaan naar burgers in plaats van burgers naar je toe moet laten komen.” Zo werd B3 als actieve bewoner benaderd om “een afspraak (...) [te] maken want we zijn dringend op zoek naar mensen die iets willen met het plein.” Hier is niet een participerende overheid te zien, die zich ingehouden en beheerst aan het werk is, maar een netwerkende overheid die verbondenheid en afstemming zoekt binnen een netwerk van gevestigde actoren. Ook bewoner B1 heeft deze ervaring:

"Ik moet zeggen dat er in stadsdeel Noord veel mensen pushen voor dit soort initiatieven. Begin dit jaar hebben we met iemand gesproken bij de gemeente die ons advies gaf bij de subsidies aanvragen door te zeggen onder welke paraplu we het moesten doen."

Hier lijkt een ambtenaar samenwerkingsgericht te werk te gaan en zelfs de structuur van de organisatie te omzeilen. Dat er wordt “gepusht voor dit soort initiatieven” geeft wel aan dat er sprake is van politiek primaat. Dat wordt ook wanneer respondent B4 na afloop van een geslaagd, zelfgeorganiseerd buurtfestival benaderd wordt door het stadsdeel, die het volgende tegen haar zegt:

"...we hebben er uitgebreid over gesproken in ons overleg, ik zeg: o. Ze hebben het geëvalueerd. En 'het was net ramadan, en misschien toch de volgende keer op een andere datum en misschien kijken of jongeren bij de voorbereiding betrokken kunnen worden'... dit wordt georganiseerd. Door bewoners. Het is niet in opdracht dat we dit doen van een gemeente of wie dan ook. Het is een

initiatief, een idee voor de derde jaar op rij van bewoners... Het is hartstikke goed bedoeld.. maar ondertussen gaan ze ermee aan de haal."

B4 ervoer deze eisen van de gemeente als negatief: "Of mensen die deelnemen een tegenprestatie moeten doen. Dan snap je het niet." Haar frustratie ligt echter niet per se in het idee dat zelforganiserende bewoners opdrachten krijgen, maar meer dat de opdracht die wordt gegeven niet past of recht doet aan wat het initiatief inhoudt.

Voorheen werden initiatieven beoordeeld via wijk denktanks, een bewonersgroep die oordeelde over initiatieven uit de eigen wijk. Twee respondenten noemen dit systeem en kijken er positief naar terug. A2 geeft aan dat er gewerkt wordt aan een manier om opnieuw

"bewoners mee te laten oordelen over de bewonersinitiatieven, maar hoe dat vorm moet krijgen daar zijn we nog over bezig. Je kunt denken aan een digitaal platform, je kunt ook denken aan het weer opstellen van denktanks in wijken."

B3, een langdurige bewoner van een van de oorspronkelijke aandachtswijken waar deze denktanks actief waren, herinnert zich deze groepen nog en geeft aan dat deze te veel macht kon hebben en niet per se vertegenwoordigend was voor de wijk.

Een ander probleem met betrekking tot bewonersinitiatieven laat P2 zien:

"Mensen in het centrum weten het wel, zijn hoger geschoold. Maar hier, de echte arbeidersklasse, die het heel moeilijk hebben. Die kijken naar andere dingen. Wordt het me makkelijk gemaakt, of wordt het me moeilijk gemaakt... Maar de mensen die hier zitten, weten te weinig hoe ze iets moeten oppakken en hoe het gaat en wat erbij komt kijken."

Dit toont dat er verschil kan zijn tussen burgers in scholing en kwetsbaarheid en hoe zij omgaan met bewonersinitiatieven. De meeste respondenten zien het dan ook als de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat iedereen mee kan komen. P2 kaart echter ook een ander probleem aan:

"Maar dit zijn sterke bewoners. Slimme bewoners, met een goed netwerk. Die weten wat ze willen, ze weten hoe ze iets moeten formuleren. Die krijgen het voor mekaar. Maar mensen die in de schulden zitten, gewoon hele andere cultuur zijn opgegroeid. Die hebben een hele andere verwachting van de overheid."

Hierin is het opvallend dat sommige burgers niet alleen minder zelfredzaam kunnen zijn dan anderen, maar daarbij ook uiteenlopende meningen hebben over initiatief nemen en hebben verschillende verwachtingen van de rol van de overheid daarin. Het lijkt bovendien af te hangen van sociaaleconomische omstandigheden.

4.5 Samenwerking

In het gebiedsgericht werken komt in de praktijk sterk de participatieve democratie naar voren. Zo zegt Roland dat "we nu de gebiedsplannen [hebben] die in samenwerking gemaakt wordt met de buurt en wat zij zien dat nodig is."

Of dit vaker voorkomt of louter toeval is, is onduidelijk. Gezien de ervaringen van de meeste andere respondenten komt echter wel degelijk de wil naar voren om het perspectief van de burger op te halen en openlijk het gesprek aan te gaan. Kijk bijvoorbeeld naar de beschrijving A3 wanneer hij spreekt over zijn rol en functie als ambtenaar:

"Eigenlijk ben ik voornamelijk de eerste aanspreekpunt voor bewoners en leg verbindingen tussen de bewoner en het stadsdeel. Daarnaast haal ik signalen op uit de buurten en probeer ik bewonersinitiatieven te stimuleren en faciliteren."

Met die laatste uitspraak komt dit eerder in de categorie van zelforganiserende democratie; het hangt af in hoeverre er sprake is van zelfsturing en onafhankelijkheid. Over zelforganisatie wordt namelijk gezegd dat de burger op eigen initiatief onafhankelijk vormgeeft aan de samenleving. Onder het mom van maatschappelijke initiatieven en aanbestedingen zegt A1 bovendien het volgende: "Waar is het beginpunt? Ligt het bij de

burger, of bij de overheid? En vaak is het ook een beetje een grijs gebied." Dit geeft aan dat initiatieven niet per se hoeven te beginnen bij de burger. Een ander voorbeeld is de uitspraak van P1: "De overheid heeft een visie... op waar het naartoe moet. En daar stuur je op. En hoe mensen dat dan doen mogen ze zelf weten." Hier is dan minder sprake van zelforganiserende democratie, want het perspectief van de burger wordt hierin niet meegenomen en er is geen sprake van onafhankelijke zelfsturing. Eerder wordt hier het kader vastgesteld van waaruit de burger kan handelen en is er dus sprake van participatieve democratie. P4 zegt over de samenwerking met de gemeente het volgende: "Als er kleine projecten zijn en het is goed voor de participatie van de buurtbewoners, dan wil de gemeente daar wel aan meedoen." Dit lijkt een meedenkende en actieve overheid, gezien de gemeente zich hier niet per se terugtrekt of inhoudt. Een vergelijkende situatie laat A4 zien:

"Ik werk met sleutelfiguren. In ieder buurtje heb ik een x-aantal mensen, die ik ken. Bijvoorbeeld actieve bewoners. En dat zijn voor mij een beetje de ogen en de oren van de buurt. Dan vraag ik ze dingen of leg ik dingen die ik gehoord heb bij hun neer. Ik maak heel veel gebruik van waar bewoners mee komen. Bewoners zoeken je ook zelf op."

Deze twee voorbeelden zijn beiden nauw betrokken bij bewoners en zijn omgevingsbewust en samenwerkingsgericht en vallen daarmee onder netwerkende overheid. Een andere ambtenaar, A3, spreekt ook van partners en geeft aan signalen op te halen uit de buurten en in verbinding te (willen) staan met bewoners. Hij geeft ook aan dat de informatie uit de buurt wordt gebruikt als "voeding voor het stadsbeleid." Dit lijkt eerder een participerende overheid. Zeker wanneer A4 laat zien hoe zij werkt: "Ik heb haar en haar idee omarmd, en dacht nou leuk en ik ga met je meedenken. Een heel sympathiek plan.. Misschien kunnen we wat bijdragen en we kunnen ook helpen, bijvoorbeeld met fondsen zoeken." Hier lijkt sprake te zijn van een netwerkende overheid; de samenwerking lijkt niet te gaan om de inhoud of de resultaten, maar lijkt eerder een soort partnerschap te zijn.

Een van de simpelere manieren waarop de input van bewoners wordt gehaald is een bewonersavond. Bij het opstellen van een plan om ruimte te bieden aan initiatieven, is er zo een inspraakavond geweest:

"De aanleiding is dat toen B&W een concept nota had opgesteld met een visie over 'Ruimte voor Initiatief' hebben wij een avond georganiseerd met maatschappelijke initiatiefnemers uit Noord en gevraagd wat zij belangrijk vonden en daar zijn vijf thema's uit naar voren gekomen..."

Een goed voorbeeld van de participatieve democratie. Desalniettemin is B2 negatief:

"Wat ik merk is dat ze heel gauw participatie roepen en dan hebben we geparticipeerd. Dan hebben zij dat woord in hun verslag en dan is dat in elk geval geregeld. En voor de rest zijn het de mensen op het stadsdeel die de beslissingen nemen, dus je kan participeren tot je er dood bij neervalt, maar zij bepalen. Dus dat werkt niet, dat is geen fijne manier van participeren."

B2 put hiermee uit negatieve voorvallen. Zij is in het verleden meerdere malen gepasseerd nadat om haar mening gevraagd is.

4.6 Zelforganisatie

Inhoudelijk zijn bewonersinitiatieven en maatschappelijke initiatieven een aanvulling op de basisvoorzieningen. Maar in het geval van maatschappelijke initiatieven kan het zijn dat er taken over worden genomen die voorheen nog gedaan werden door de gemeente en door bezuinigingen niet meer worden gedaan of waarvan de bewoner denkt het zelf beter te kunnen. De gemeente wil dit stimuleren en faciliteren. Wat de gedachte hierachter is wordt goed omschreven door respondent P3:

"Je kan m duwen, maar dan loopt ie weer terug. Je kan m trekken, maar dan loopt ie weer terug. Je moet hem juist motiveren zelf te gaan. Dat doe je door naast hem te staan, te wijzen, te complimenteren en hem in zijn kracht te zetten."

Wanneer in de inhoud verder niet wordt gestuurd, dan kan men spreken van zelforganiserende democratie. B4 raakt de kern aan van de houding van een overheid binnen een zelforganiserende democratie:

"Eigenlijk zou ik willen dat het niet gefinancierd wordt nu vanuit een basisvoorziening, maar veel meer aan het initiatief van: het is belangrijk dat het er is, hiermee wordt een waarde gecreëerd en op basis daarvan dragen we ook bij. Maar dan niet vanuit een voorwaarde vanuit de basisvoorziening."

Hierin zou de overheid dus veel meer een rol hebben van toezichthouder die publieke waarden anticipeert en borgt, maar de inhoud verder uit handen geeft. Een rol die P1 verder beschrijft: "Maar dan zou je veel meer vinger aan de pols moeten houden en het initiatief bij de bewoners moeten laten." Dit vraagt om een actieve monitoring van de gemeente.

Respondent P2 zegt:

"Maatwerk van de overheid, om mensen te faciliteren. Er is meer nodig dan alleen te zeggen het is aan jullie. De overheid heeft ook een belangrijke rol om dat te stimuleren, te stuwen door bepaalde kaders weg te nemen. Bepaalde barrières eigenlijk."

Zelforganisatie vraagt hier om niet alleen zeggenschap te geven aan de burger, maar P2 geeft aan dat het aan de gemeente is om de omstandigheden gunstig te maken.

A4 laat zien wat een ander gevaar kan zijn:

"Maar als je het echt aan bewoners overlaat, krijg je toch het recht van de sterkste en de mensen die kwetsbaar zijn die komen daardoor in de verdrukking. En daar moet je toch een beetje voor waken. Maar dat is heel lastig, want je wil aan de ene kant niet ingrijpen.. Je wil ook niet als overheid, he, we zijn wat weggetrokken, stapje terug gedaan. Mensen laten we het vooral zelf doen, maar je moet er natuurlijk wel voor waken dat er niet de dominante groep de boel daar gaat overnemen, maar dat is heel moeilijk."

Deze ambtenaar spreekt van een van de gevaren, die genoemd worden bij zelforganisatie: het recht van de sterkste. Bewoner B3 laat zien dat de gemeente dit gevaar probeert tegen te gaan door daar ondersteuning te bieden waar dat nodig is:

"Zij werkte voor de gemeente en zij hielp mensen met hun aanvragen. Zij wist precies wie en wat. Zij zat continu mensen bij elkaar te brengen...Zij hadden dus echt iemand in dienst voor mensen die er niet helemaal uitkwamen, dat zij met hun ging zitten."

Uit het verhaal van professional P3 en bewoner B1 blijkt een waardering voor de samenwerking die zij krijgen van het stadsdeel, zo zegt P3:

"En het is ook mooi om te zien dat de ambtenaren ook wel langskomen om te kijken hoe het gaat. Je proeft de sfeer dan ook. Dat is heel anders dan als je alleen kijkt naar het visieplan."

Er is in het gebiedsgericht werken ook overtuigend sprake van bottom-up werken door signalen uit de buurt door te zetten naar het stadsbeleid. A4 legt uit hoe dit werkt:

"En vanuit het gebied gaat het om wat zich aandient in een wijk. Stel dat ik in de wijk een bewoonster tegen kom die zich zorgen maakt om wat huizen met dichte gordijnen. Dan ga ik daaropaf. En ik vraag aan de adviseur of zij weten dat bepaalde dingen spelen. Dus we geven ook voeding aan de stad of de collega's hiervan wat er speelt in een gebied."

Bewoners kunnen onafhankelijk zijn van andere partijen wanneer er geen subsidie wordt aangevraagd, maar dat is in geen van de gesproken respondenten het geval geweest. In het geval van B4 is het echter zo dat de organisatie initiatieven faciliteert en ondersteunt. Een van deze projecten is hiervoor genoemd en het kwam naar voren dat de gemeente wordt gezien als ongewenste bemoeial. B4's bewonersorganisatie, een door bewoners opgericht buurthuis, is gevat in een reguliere subsidiebeschikking, omdat het hier gaat om een langdurige subsidieaanvraag. Zodoende is zij onderdeel van de basisvoorzieningen geworden op één lijn met andere professionele welzijnsorganisaties en staat daarmee in opdracht van de

gemeente.. Zij zegt hierover: "Wat wij nu voor beschikking hebben, dat past niet bij wat wij doen. Ik sla op tilt als er een zin in staat van: 'bewoners moeten betrokken worden bij de programmering.' Dan snap je niet waar we mee bezig zijn, dit draait op bewoners."

In sommige gevallen lijkt de zelforganiserende overheid veel weg te hebben van de representatieve overheid. A2 laat zien dat zelforganisatie in navolging van de decentralisaties allereerst vraagt om een collectief besluit waarop actief wordt ingezet en gecontroleerd. Ambtenaren moeten vervolgens leren loslaten, professionals moeten ondersteunen en de burger zelfredzaam maken en burgers zelf moeten weer meer gaan organiseren. Juist door de grote verschuivingen lijkt de overheid meerdere rollen aan te moeten nemen en vragen de decentralisaties om een wezenlijk andere houding voor verschillende partijen. A2 zegt:

"Jaren geleden is er heel erg bezuinigd op het beheren van het openbare groen. Toen is er ook bedacht of bewoners daarbij kunnen helpen. Toen kregen de mensen die werken in het wijkbeheer. De schoffelploeg. Zij hebben nooit bedacht dat zij moesten gaan communiceren met bewoners. En daar had veel meer aan de voorkant op ingezet moeten worden. OdvV - Hoe dan? A2 - Door ze mee te nemen in je plannen, door het hun plan te laten zijn."

Een ander probleem is meer technisch van aard. Wanneer spreek je van het borgen van publieke waarden en wanneer wordt er gereguleerd en gecontroleerd? A4 zegt bijvoorbeeld:

"...maar wat ik zie is dat de initiatieven... mensen die in de maatschappij het al voor elkaar hebben. Die doen ook het beste met al die initiatieven. En de groep meer aan de onderkant en graag mee willen doen, voor hen is het lastiger... ..Maar als je het echt aan bewoners overlaat, krijg je toch het recht van de sterkste en de mensen die kwetsbaar zijn die komen daardoor in de verdrukking. En daar moet je toch een beetje voor waken. Maar dat is heel lastig, want je wil aan de ene kant niet ingrijpen... Je wil ook niet als overheid, he, we zijn wat weggetrokken, stapje terug gedaan. Mensen laten we het vooral zelf doen, maar je moet er natuurlijk wel voor waken dat er niet de dominante groep de boel daar gaat overnemen, maar dat is heel moeilijk."

Het lijkt te zitten in de constatering dat mensen wel degelijk mee willen doen en dat je kan spreken van het borgen van publieke waarden. Hieruit blijkt bij deze ambtenaar de gevoeligheid voor het perspectief van de burger en is er sprake van proces monitoring.

Over het algemeen kan gezegd worden dat er veel sprake is van zelforganiserende democratie of dat de verschillende stakeholders neigen naar deze vorm. Het hangt er alleen van af hoe rigide de beoordeling plaatsvindt. Wanneer gesteld wordt dat een bepaalde mate van interactie al duidt op deze democratische vorm dan scoor je hoger dan wanneer gekeken wordt naar de mate van onafhankelijkheid, zelfstandigheid en democratische zelfsturing. Een belangrijke vraag hierin lijkt te zijn: Wie bepaalt? En daarop is geen eenduidig antwoord te geven, behalve: dat hangt ervan af.

5 Conclusie en discussie

5.1 Conclusie

In dit deel van het onderzoek dienen de resultaten als antwoord op de gestelde onderzoeksvraag en het theoretisch kader. De beschrijvende en verdiepende deelvragen zullen hieronder aan bod komen. De beleidsvraag zal beantwoord worden in de beleidsaanbevelingen van hoofdstuk 6.

Aanleiding voor dit onderzoek was de schijnbare spagaat van de lokale overheid in navolging van de decentralisaties. Deze moet enerzijds reguleren om het sociaal welzijn, de lokale democratie en gelijke toegang van goederen te blijven garanderen. Anderzijds is er bezuinigd en zijn er nieuwe verhoudingen ontstaan in de relatie met de burger; de burger moet zelfredzaam zijn en de gemeente zou haar meer moeten faciliteren dan besturen. Een moeilijk proces, want het houdt een fundamentele reorganisatie in. Het bovenstaande heeft geleid tot de hoofdvraag van dit onderzoek: “Hoe ervaren de verschillende betrokken partijen de rol van de gemeente Amsterdam in stadsdeel Noord ten tijde van de decentralisaties?” Na een verkenning van de rijke literatuur omtrent dit onderwerp en het ophalen van de relevante beleidsdocumenten is binnen deze context gekozen om de verschillende mogelijke rollen van Edelenbos et al. (2017) en Van der Steen et al. (2014) te hanteren en te combineren in een schematisch overzicht, te zien in tabel 2. Het dient als middel om verschillende bestuursmodellen en strategieën te kunnen onderscheiden. In de beleidsvisie van de gemeente Amsterdam is een wens tot het zelfredzaam en ‘dragend’ maken van de samenleving. Dit doet zij vooralsnog op een actieve wijze gelijkend op een netwerkende overheid. Zij werkt tegelijkertijd vanuit een vastgesteld beleidsprogramma voor sociale dienstverlening via de basisvoorzieningen.

Dit programma is in zichzelf onderhevig aan verschillende beleidsstrategieën. Zo wordt aan de professional meegegeven dat zij de bewoner moet stimuleren en faciliteren, wat leidt tot participatie en zelforganisatie. De basisvoorzieningen worden ook voor een deel vormgegeven middels het gebiedsgericht werken, waarmee het een meer open en participatief karakter krijgt. Daarbuiten is er ook ruimte voor zelfgeorganiseerde initiatieven. Deze kunnen vormgegeven worden op zowel participatie als netwerkende en zelforganiserende wijze.

In dit onderzoek wordt duidelijk dat de gemeente wordt gezien als een belangrijke speler die netwerken actief probeert te creëren en manipuleren. Daarmee komt het tot eenzelfde resultaat als Klijn en Koppenjan (2016, p. 214). In een slotpleidooi in hun boek over bestuursnetwerken in de publieke sector schrijven zij dat de toekomst mogelijkwijs een publieke sector zal opleveren waar verschillende vormen van bestuur door elkaar zullen lopen en er sprake zal zijn van grensoverschrijdende en samenkomende bestuurspraktijken en ideeën (p. 311). In de context van Amsterdam Noord lijkt deze studie hetzelfde te kunnen concluderen.

5.2 Discussie

Het doel van dit onderzoek was inzicht te krijgen van bestuurlijke processen in de bestuurspraktijk en deze te vergelijken met beleidsdoelstellingen. Het onderzoek sluit aan bij een brede en diepgaande discussie over de vraag hoe democratisch bestuur en legitimatie eruitziet ten tijde van horizontaal genetwerkte vormen van participerend bestuur. Deze discussie wordt nog steeds gevoerd en de ontwikkelingen hierin zitten nog in de experimenteerfase. Temeer omdat de ambitie is om de burger minder afhankelijk en zelfredzaam te maken nog volop in gang is. Dit onderzoek is dan ook louter relevant en inzichtelijk als momentopname binnen het proces van de decentralisaties en de centralisatie binnen de stad zelf.

Desalniettemin kan dit onderzoek inzicht bieden in het proces. Zo heeft het kunnen laten zien dat de overheid in de praktijk op verschillende wijzen te werk kan en moet gaan, omdat verschillende delen van de dienstverlening en momenten in het proces van zelforganisatie vragen om verschillende invalshoeken. Van hieruit kan verder gekeken worden hoe de verschillende rollen die aangenomen worden zich precies tot elkaar verhouden. Klijn en Koppenjan (2016, p. 209) geven een goede aanzet door de verhouding van bestuursnetwerken met democratische instituten in kaart te brengen. Ook de participatieladder van Arnstein (1969) en de verschillende variaties daarop zijn een inzichtelijke methode. In dit onderzoek zijn de modellen van Edelenbos et al. (2017) en Van der Steen et al. (2014) gebruikt en bieden een waardevolle en heldere variatie hierop.

In dit onderzoek is louter gekeken naar de manieren waarop het volk vertegenwoordigd kan worden. Het kan echter ook zo zijn dat geen enkele vorm van democratie aanwezig is in de handelingen binnen de data; wanneer er sprake is van ondemocratische besluitvoering en de stem van het volk niet vertegenwoordigd wordt (Flyvbjerg, 2006). Hier is minder aandacht naar uitgegaan, maar dit is wel in de data naar voren gekomen. Zo zegt respondent P2: “De overheid was daarin niet onafhankelijk.. Ze luisterde naar hun eigen belangen.” Hier had bijvoorbeeld doorgevraagd kunnen worden in hoeverre deze belangen niet alsnog in dienst zijn van de burger.

Ook van belang is dat de markt een belangrijke bron van macht is in de samenleving. Het is goed mogelijk dat ook deze een belangrijke functie heeft te spelen in hedendaagse bestuursnetwerken. Swyngedouw (2005) stelt zelfs dat de marktwerking eroderend is voor de democratie in haar huidige reorganisatie en zegt dat de markt een hoofdrol speelt en de spelregels bepaalt. Naast de markt onderscheidt Swyngedouw (2005) ook het internationale niveau als speler in het hedendaags bestuur van overheden en gemeentes (Swyngedouw, 2005). Het is van belang om deze aspecten mee te nemen in een vervolgonderzoek.

Het beroep van professional, of sociaal werker, is ook wezenlijk veranderd met de decentralisaties. Welzijnswerkers zijn prominenter in de buurt aanwezig dan voorheen en nemen soms taken over die eerst door vrijwilligersorganisaties gedaan werden. Ook hebben zij het mandaat gekregen om burgers meer onafhankelijk en zelfredzaam te maken door minder te richten op problemenoplossing en meer op het verbinden in te zetten (zie o.m. gemeente Amsterdam, 2014; Stokkom & Toenders, 2010; WRR, 2012). Deze relatief korte veranderingen kunnen invloed hebben op de data van deze groep respondenten, maar ook op het bestudeerde veld. Veel van de gesproken professionals hebben een relatief nieuwe takenpakket en nieuwe verhouding met de bewoner en de gemeente. Vervolgonderzoek kan kijken naar deze veranderde rol en hoe dit van invloed is binnen de bestuurspraktijken, zoals die in dit onderzoek geschetst zijn.

Voor dit onderzoek is gekozen om partijen te spreken die op een bepaalde manier te maken hebben met participatie van bewoners en nieuwe vormen van bestuur. Het is goed mogelijk dat er daardoor vertekening is ontstaan; ambtenaren werkzaam in meer traditionele takken van de dienstverlening kunnen hele andere opvattingen hebben. En bewoners die niet via deze wegen actief zijn in de samenleving zijn ook niet gevraagd naar hun ervaringen. Het is echter de doelstelling geweest van dit onderzoek om de nieuwe beleidspraktijken van de

gemeente te onderzoeken en hoe deze worden ervaren. Er kan echter een reden zijn voor partijen om hier niet aan mee te doen en dit had inzichtelijk kunnen zijn voor dit onderzoek.

Vervolgonderzoek bij een casestudy is vaak om een vergelijking te maken met een andere case. Zo ook dit onderzoek. Het is daarvoor wel belangrijk om een stap verder te zetten en dieper in te gaan op de processen achter de werking van de democratische vormen. Zo geven Edelenbos et al. (2017) in hun conclusie al aan: "Future research should not only be aimed at further clarifying the types of political innovation that are supportive to citizen self-organizations, but also at the contextual conditions that enhance the opportunities to realize these political innovations" (p. 72). Dit onderzoek heeft onderzocht hoe de democratische vormen in Amsterdam naar voren komen. Maar belangrijke stappen kunnen worden gezet om bijvoorbeeld dieper in te gaan op wat goed werkt en onder welke omstandigheden.

6 Beleidsaanbevelingen

Dit hoofdstuk dient als antwoord op de beleidsvraag. Deze luidt: “Wat moet er gebeuren om het beleid van stadsdeel Noord te verbinden met de ervaringen in de praktijk?” Op basis van de studie en haar conclusie zullen nu aanbevelingen worden gedaan. Deze moeten voorzichtig worden opgenomen, gezien de verkennende aard en kleine schaal van deze studie. Deze aanbevelingen kunnen desalniettemin van toegevoegde waarde zijn in reflectie op en uitvoering van het huidige beleid in stadsdeel Amsterdam Noord en kunnen ook van belang zijn voor andere stadsdelen in Amsterdam en de centrale stad zelf.

In de observaties die gedaan zijn tijdens de werkzaamheden bij de gemeente Amsterdam kwamen actieve bewoners, professionals en ambtenaren naar voren als de drie partijen die betrokken zijn rondom zelforganisatie in de vorm van bewonersinitiatieven en maatschappelijke initiatieven. Bij de bewonersinitiatieven of maatschappelijke initiatieven is er altijd interactie tussen de bewoner en de overheid. Uit het onderzoek komt naar voren dat de verschillende partijen de interactie over het algemeen zien als waardevol en positief zijn over de houding die de gemeente aanneemt. Ongenoegen kan ontstaan bij een tekort aan duidelijke communicatie over de rol van de gemeente naar de burger en de professional toe. Voor het stadsdeel is het van belang om in haar dienstverlening duidelijk te zijn vanuit welke rol wordt gehandeld, omdat deze vaak moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn en verschillende verwachtingen scheidt bij de verschillende betrokken partijen. Wanneer deze niet duidelijk wordt gecommuniceerd, kunnen er verkeerde verwachtingen ontstaan met in het ergste geval een gevoel van wantrouwen, zoals in het geval van bewoner B2. Van der Steen et al. (2014, p. 58) geeft ook aan dat communiceren over de positieve én negatieve vorderingen van een project van belang is. Zo worden geen valse verwachtingen gecreëerd. Volgens professional P4 zit goede communicatie ook in de “na-evaluatie, van dit hebben we ermee gedaan.” Over het algemeen waarderen de respondenten de samenwerking met het stadsdeel en dat de gemeente in sommige gevallen direct contact heeft met de burger. Hier kan echter nog meer winst behaald worden. Het belang ervan onderschrijft professional P4:

“Ze [bewoners] kunnen heel erg op de gemeente zeiken, maar als er nooit iemand langskomt. Dan kennen ze het gezicht ook niet van de gemeente.”

Het gebiedsgericht werken is daarin een stap in de goede richting. De gebiedsgerichte beleidsaanpak wordt door veel respondenten gezien als een prettige samenwerking met de gemeente. Deze beleidsaanpak en beleidspraktijk lijkt met name op dat van de netwerkende overheid en is daarmee gelijkend op de stedelijke beleidsvisie.

Sommige respondenten geven echter aan dat de gemeente soms teveel wil sturen vanuit een programma en eisen stelt waar dat niet gewenst of gewaardeerd wordt. Hier bevindt men zich op de scheidslijn van zelforganiserende democratie en de participatieve democratie, met haar participerende en netwerkende overheidsstrategieën (zie tabel 2). Het is aan de gemeente om goed na te denken of en wanneer zij de ruimte wil geven aan zelforganisatie of daarin toch met de eigen beleidsdoelen wil. Van belang is om duidelijk te zijn wanneer sprake is van welke aanpak en op welk niveau eisen of kaders worden opgesteld. Het maakt de meeste respondenten dan ook niet uit of de overheid een meer hiërarchische positie inneemt of juist terugtrekt, zolang deze blijft monitoren op de publieke waarden. De enige respondent die aangaf het niet eens te zijn met de meer traditionele vorm van democratie is respondent B4, die als betrokken bewoner de leegte heeft opgevuld van een wegbezuinigd buurthuis. De overheid had hier de neiging om de inhoud mede te bepalen. Dit werd gezien als onrechtmatig, gezien de overheid hier was teruggetrokken door de buurthuizen te sluiten. Maar ook in zulke gevallen heeft de overheid een taak om toezicht te houden op het proces en de publieke waarden te borgen.

Er bestaat ook onvrede bij sommigen over de regels en procedures van het aanvragen van subsidie. Deze is vaak te ingewikkeld en sluit soms niet altijd aan bij de leefwereld. Zo is de digitalisering van het proces voor de één gemakkelijker dan voor de ander. Ook sommige ambtenaren lijken delen van de procedures als belemmering te zien. Dit lijkt gedeeltelijk te komen door botsende overheidsstrategieën in de manier van werken tussen verschillende delen van de gemeente. Mede doordat deze uiteenlopende doelstellingen kan hebben.

7 Literatuurlijst

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Balzarini, J. E., & Shlay, A. B. (2016). Gentrification and the right to the city: Community conflict and casinos. *Journal of Urban Affairs*, 38(4), 503-517.
- Binnema, H. (2014). Terugtrekken of opzij stappen. Beleidsadviezen over minder overheid en meer samenleving. *Bestuurskunde*, 23(3), 47-55.
- Boer, N. G. J., & Lans, J. van der. (2011). Burgerkracht: de toekomst van het sociaal werk in Nederland. Den Haag: RMO.
- Bokhorst, M, Edelenbos, J., Koppenjan, J.F.M. & Oude Vrielink, M. (2015). Burgercooperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. *Bestuurskunde*, 24 (2), 3-16.
- Boterman, W., & Gent, W.P.C. van. (2015). Segregatie in Amsterdam. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 2015 (3), 34-39.
- Boterman, W. R., & Musterd, S. (2016). Cocooning urban life. *Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning*, 59.
- Boutellier, J. C. J. (2014). Nieuwe tijden, nieuw bestuur. De Wmo in de improvisatiemaatschappij.
- Bryman, A. (2008). *Social research methods*. Third edition. Oxford University Press.
- Castells, M. (2010). An Introduction to the information Age. In S. Watson, & G. Bridge, *The Blackwell City Reader* (pp. 40-48). West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Edelenbos, J., van Meerkerk, I., & Koppenjan, J. (2017). The challenge of innovating politics in community self-organization: the case of Broekpolder. *Public Management Review*, 19(1), 55-73.
- Edelenbos, J., van Meerkerk, I., & Schenk, T. (2016). The Evolution of Community Self-Organization in Interaction With Government Institutions Cross-Case Insights From Three Countries. *The American Review of Public Administration*, 0275074016651142.
- Edzes, A., & van Dijk, J. (2015). Lokale onmacht rond de Participatiewet. *Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken*, 31(1), 88-95.
- Elias, N., & Scotson, J. L. (1994). *The established and the outsiders*. London: Sage.

- Engbersen, G. (2009). *Fatale remedies: Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Pallas Publications - Amsterdam University Press.
- Fleming, J., & McLaughlin, E. (2012). Researching the confidence gap: Theory, method, policy. *Policing and Society*, 22(3), 261-269.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Geertz, C. (1995) *After the Fact: Two Countries, Four Decades, One Anthropologist*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gemeente Amsterdam (2014). *Alle Amsterdammers doen mee. Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein 2015 – 2018. Versie 5 november 2014*.
- Gemeente Amsterdam (2016). *Bestuurlijke ambitie. Ruimte voor Maatschappelijk Initiatief. Versie 19 april 2016*.
- Gemeente Amsterdam. (2017). *Gebiedsplan Oud Noord. Geraadpleegd van https://www.amsterdam.nl/publish/pages/827254/160574_oud_noord.pdf*
- Grin, J. (2013). *Burgerkracht als idee tussen landelijke politiek en lokale werkvloer. Hoe krijgt het betekenis, hoe geeft het betekenis?* In: T. Kampen, I. Verhoeven, & L.H. Verplanke, (Ed), *De affectieve burger: hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Hamers, D. (2016). *De innovatieve stad. Hoe steden met slagkracht, maatwerk en leervermogen kunnen bijdragen aan economische, groene en sociale innovaties*. Den Haag.
- Hendriks, F., & Wijdeven, T. M. F. van de (editors) (2014). *Loshouden en meemaken: Over samenredzaamheid en overheidsparticipatie*. Den Haag: Platform 31.
- Hilhorst, P. & Lans, J. van der. (2013). *Sociaal doe-het-zelven*. Amsterdam: Atlas.
- Hilhorst, P. & Lans, J. van der. (2015). *Van onderop verhalen over vernieuwing*. Geraadpleegd van <http://www.socialevraagstukken.nl/van-onderop-verhalen-over-vernieuwing/>
- Hilhorst, P. & Lans, J. van der. (2016, 24 februari). *€12.000 betalen om €1200 te ontvangen*. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd van <https://www.groene.nl/artikel/12-000-betalen-om-1200-te-ontvangen>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Lancee, B., & Werfhorst, H. G. van de. (2012). *Income inequality and participation: A comparison of 24 European countries*. *Social science research*, 41(5), 1166

1178.

- McCann, E. (2017). Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond. *Urban Studies*, 0042098016670046.
- Metze, T., & Hendriks, F. (2015). Samen leren over een participerende overheid.
- Metze, T., & Turnhout, E. (2014). Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over super wicked problems. *Bestuurskunde*, 23(2), 1-48.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BZK (2013). Maatschappelijk aanbesteden. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/201304/23/informatieblad-maatschappelijk-aanbesteden/informatieblad-maatschappelijk-aanbesteden.pdf>
- Musterd, S. & Gent, W.P.C. van. (2016). Changing welfare context and income segregation in Amsterdam and its metropolitan area, in : Tammaru, T., et al., *Socio-economic segregation in European capital cities*. London: Routledge, 55-79.
- Musterd, S. & Nijman, J. (2016). The social sustainability of European Cities. The importance of local government. In Mamadouh, V. & van Wageningen, A., (Ed.), *Urban Europe. Fifty Tales of the City*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Noije, L. van. (2016). Ertoe doen in de buurt. *Mens en maatschappij*, 91(4), 319-355.
- OIS (2016). Amsterdam in cijfers 2016. Onderzoek, Informatie en Statistiek. http://www.ois.amsterdam.nl/assets/pdfs/2016_stadsdelen_in_cijfers.pdf
- OIS (2017). Amsterdam in cijfers 2016. Onderzoek, Informatie en Statistiek.
- Oosterlynck, S., Y. Kazepov, A. Novy, P. Cools, E. Barberis, F. Wukovitsch, T, Sarius & B. Leubolt (2013). The butterfly and the elephant; local social innovations, the welfare state and new poverty dynamics. Antwerpen: *ImPRovE Methodological Paper*, 13/02.
- Oudenampsen, M. (2010). Amsterdam Noord: van sociale naar ruimtelijke maakbaarheid. *Justitiële verkenningen*, 36(5), 27.
- Putters, K. (2014). Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, ROB (2012). Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Den Haag: Rob.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, RMO (2013). Terugtrekken is vooruitzien: Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein. Den Haag: RMO.

- Schinkel, W. (2009). De virtualisering van burgerschap en de paternalistische staat. *Sociologie*, 5(1), 48-68.
- Schuilenberg, M.B. (2016). Overheidsparticipatie in burgerprojecten. *Over Buurt Bestuurt, Hillesluis en Schrödingers kat*. Geraadpleegd van http://www.marcschuilenburg.nl/_downloads/Overheidsparticipatie%20in%20burgerprojecten.pdf
- Steen, van der M., Hajer, M., Scherpenisse, J., van Gerwen, O. J., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Steen, van der M., Scherpenisse, J., & van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Stokkom, B. van & Toenders, N. (2010). *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Pallas Publications 2010.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban studies*, 42(11), 1991-2006.
- Thomése, F., & Noijs, L. van. (2016). Redactioneel. Decentralisatie en lokale ongelijkheid in participatie. *Mens en maatschappij*, 91(4), 301-303.
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M. & Schmidt, J. (2015). *Montessori democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tonkens, E., & de Wilde, M. (Eds.). (2013). *Als meedoen pijn doet: affectief burgerschap in de wijk*. Van Genneep.
- Uitermark, J. (2012) *De zelforganiserende stad. Essays toekomst van de stad*, 5-9. Uit: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Wagenaar, H., & van der Heijden, J. (2015). The promise of democracy? Civic enterprise, localism and the transformation of democratic capitalism. *Reconsidering localism*, 126-146.
- Wedel, J. R., Shore, C., Feldman, G., & Lathrop, S. (2005). Toward an anthropology of public policy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 600(1), 30-51.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR (2017). *Weten is nog geen*

doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag.

8 Bijlagen

8.1 Bijlage 1 – Topiclijst

Introductie

- Kennismaking
- Uitleg over de loop van het interview
- Tijdsduur: 30/45 minuten
- Anonimiteit interview en toestemming voor opname interview
- Vragen?

Persoonlijke kenmerken

- Beschrijving van uw functie/rol in initiatief
 - o Taken?
- Hoe heeft u te maken met burgerparticipatie/participatiesamenleving
- Hoe kijkt u naar zelfredzaamheid, de participatiesamenleving?
- Wat is volgens u de reden of het doel van participatie?
 - o Wordt dit bereikt?
 - o Wat vindt u van het idee?
- Hoe ziet u het in uw omgeving/werk/leven
 - o Positief, negatief
 - o Wat is er veranderd?

Positieve/negatieve perceptie/ervaringen

- Uiteenzetting proces van initiatief, of burgerparticipatie, rol gemeente
- Wat was de aanleiding? Mogelijkheden, een probleem?
- Wat was het doel, streven
- Hoe
 - o Uw rol, en reden?
 - o Wie waren onderdeel van het project, welke partijen?
 - o Hoe verliep de invulling? Waren er kaders? Opdrachten? Eisen?
 - o Door wie?
 - o Hoe was de belangstelling van andere partijen/individuen?
 - o Waarom was de invulling van het project zoals het was?
 - o Goed/slecht? Waarom?
- Succes?
 - o Ervaring met bewoners, burgers
 - o Ervaring met professionals, mensen die werken in uw buurt?
 - o Ervaring met gemeente of overheid?
- Positief voorbeeld
- Negatief voorbeeld
- Probleem?
 - o Wat is de oorzaak en de oplossing
- Wat is de huidige situatie en wat is de verlangde situatie
- Hoe vindt er contact met de overheid plaats
- Werd er onderhandeld, of samengewerkt? (Open dialoog, gezamenlijk (beleids)leren, opdrachtgever/nemer, partner, sturen/faciliteren)
 - o Hoe vond u de samenwerking/overleg binnen het project?
 - Hoe verliep het contact? Vertrouwen?
 - Wie had de overhand/macht?

- Verandering in contact/samenwerking/benadering van/met gemeente?
- Hoe zag u de gemeente in het project?
- Hoe speelt de gemeente een rol? (Loslaten/vasthouden, of schakelen)
- Hoe kon het beter?
- Hoe vond u het resultaat?

*Respondent ambtenaar

- Is er veel veranderd in uw werk?
- Hoe is de organisatie veranderd?
- Hoe kijkt u naar het huidige beleid?
 - Hoe wordt binnen de organisatie gekeken naar de veranderingen
 - Hoe is de organisatie veranderd?
 - Redenen achter de verandering?
 - Hoe wordt het ontvangen?
 - Wat waren de grootste veranderingen?
 - Positief/negatief voorbeeld
 - Kijk je anders naar je functie/werk/gemeente?
- Hoe verlopen de veranderingen op het moment?
- Hoe zijn de veranderingen in de praktijk?
- Hoe werkt u samen met andere groepen, individuen, partijen buiten de organisatie?
 - Wat is uw kijk hierop?
 - Verschillen in samenwerking?
 - Veranderingen?
 - Positief en negatief voorbeeld?
- Hoe is de samenwerking met partners/professionals/bewoners?
 - Voorbeelden?
 - Veranderd?
- Hoe stellen andere partijen zich op?
- Hoe is de dienstverlening naar de bewoners?
- Hoe is de houding naar bewoners? Veranderd?
 - Samenwerken, of minder contact?
 - Wat is uw kijk op de relatie met de burger en hoe is die veranderd?
 - Waarom?
 - Duidelijk?
 - Mening?
- Is er ruimte voor uw eigen input/inzicht, flexibiliteit?
 - Waarom wel/niet? Voorbeelden?
 - Kunt/wilt u afwijken?
- Evaluatiemomenten?
- Zijn er nog problemen, verbeterpunten?
 - Waarom?
 - Toekomstvisie (mbt participatie)

Na afloop

- Bedanken voor het interview
- Vragen?
- Opmerkingen?
 - Positief/negatief?
 - Gaten/zaken die onbesproken zijn gebleven en van belang zijn?
 - Verbeterpunten?
- Relevante respondenten?
- Interesse voor uitkomst van het onderzoek?

8.2 Bijlage 2 – Oorspronkelijke tabel overheidsstrategieën Van der Steen et al. (2014).

Schematisch overzicht van de rollen van de overheid

	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Participerende overheid
Doelbepaling	Politieke primaat bij vaststelling publieke belangen	Politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken	Maatschappelijk: vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk	Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde
Rol van beleid	Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen	Politieke ambities naar managementafspraken en te realiseren prestaties	Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken	Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
Ambtenaar	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend
Organisatie van de overheid	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	Doelen, resultaten en prestatieafspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk van gevestigde actoren	Prudentie, afstandelijkheid, bescheidenheid
Sturing	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners	Vanuit publieke doelen maar aansluiting zoekend bij maatschappelijk initiatief

Afkomstig uit Van der Steen et al., (2014).