

# De verhoudingen tussen buurt en stadsdeel in co-creatie

Een beschouwing van de verhoudingen tussen buurtbewoners en ambtenaren in de casus van budgetmonitoring in de Indische buurt

Naam: F.S. Eijgenraam  
Studentnummer: 2561091  
Email-adres: [sandere@gmail.com](mailto:sandere@gmail.com)

Begeleider: dr. P.G.S.M. Smets  
Tweede lezer: dr. J. Schuster

Datum: 06-02-2018  
Aantal woorden: 22.169

Vrije Universiteit Amsterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Faculteit Sociologie



## Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de verhoudingen tussen buurtbewoners en Stadsdeel Oost binnen de co-creatie en samenwerking rond budgetmonitoring. In de Indische buurt wordt sinds 2012 gebruik gemaakt van budgetmonitoring: een instrument om overheidsuitgaven mee te controleren. Een groep buurtbewoners ging hiermee aan de slag, maar kreeg in eerste instantie geen medewerking van het stadsdeel. Na een inspraakmoment door de budgetmonitoringsgroep tijdens een stadsdeelraadsvergadering veranderde de houding van het stadsdeel. De buurt bewees zich als kundig partner en ambtenaren sloten aan bij budgetmonitoring. In het begin van de samenwerking liepen de buurtbewoners en ambtenaren tegen obstakels op. De buurt vertrekt vanuit een communicatieve mindset en de ambtenaren met een instrumentele mindset afkomstig uit het systeemdenken. Wrijving bestond op de gebieden van mindset, taal en kennis. Door het werk van de schakelfiguren uit de buurt en uit het stadsdeel, die opereren op het snijvlak van systeem en leefwereld, was de budgetmonitoringsgroep in staat deze obstakels te overwinnen.

Buurtbewoners en ambtenaren kwamen in de tweede periode nader tot elkaar en vonden een gemeenschappelijke basis in het co-creëren van de prioriteiten van de buurt voor het gebiedsplan. Ook hebben zij gezamenlijk gewerkt aan het ontwerp van de online buurtbegroting, een instrument waarmee de uitgaven van het stadsdeel op verschillende niveaus te raadplegen waren. In deze periode ontstond bereikt vertrouwen tussen de deelnemers van budgetmonitoring. In de derde periode was er een consolidatie van de samenwerking rond het gebiedsplan. De budgetmonitoringsessies werden gesynchroniseerd met de gebiedscyclus. Hierdoor kreeg de invloed van de budgetmonitoringsgroep in het gebiedsplan een vaste structuur. Ook in deze periode kwam de invloed van de schakelfiguren weer naar voren. De schakelfiguren onderscheiden zich ook van andere deelnemers uit de buurt in het contact met ambtenaren en het stadsdeel. De schakelfiguren uit de buurt en van het stadsdeel hebben onderling veel contact, kennen elkaar op persoonlijk vlak en er is sprake van een grote mate van bereikt vertrouwen. Dit vertrouwen lijkt voor een enkeling van deze selecte groep van dusdanige mate te zijn dat er sprake is van toegeschreven vertrouwen.

Concluderend kan gesteld worden dat alle betrokkenen louter positief zijn over budgetmonitoring, de resultaten en de verhoudingen in de budgetmonitoringsgroep. De betrokkenen ervaren gelijkwaardigheid, een horizontale relatie en een grote mate van bereikt vertrouwen. Desalniettemin blijft de invloed van de budgetmonitoringsgroep beperkt tot het samen opstellen van prioriteiten van de buurt voor het gebiedsplan. Uiteindelijk wordt het gebiedsplan op het stadsdeel geschreven en blijft de eindverantwoordelijkheid voor het gebiedsplan bij de ambtenaren en wethouders.

## Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport van de masterthesis, de bekroning van mijn master Sociologie. Een zwaarbevochten kroonstuk en ietwat lang proces, dat gepaard gingen met pieken en dalen, ‘a-há’ momenten en frustratie. Maar bovenal een leerzaam proces, waar meer lessen in zaten dan alleen de methodologische. Allereerst wil ik alle respondenten van harte bedanken voor hun bereidwilligheid geïnterviewd te worden en hun openheid in die interviews. De Indische buurt en haar bewoners hebben mij persoonlijk geïnspireerd en laten zien wat lokale democratie kan worden en zijn. Ten tweede wil ik mijn begeleider Peer Smets bedanken, voor zijn inzichten en feedback. Meer dan eens zette hij een deur op een kier die voor me stond maar ik niet zag. Ook wil ik hem bedanken voor zijn geduld, dat was zo nu en dan hard nodig. Ook een speciale vermelding voor Joshua Cohen, die meer dan eens klaarstond om met mij in conclaaf te gaan over dit onderzoek, mij nieuwe inzichten verschafte en dit rapport heeft geredigeerd. Ook wil ik Nadia van Popering bedanken, voor haar hulp met mijn gemankeerde taal- en spellingscapaciteiten. Ten slotte wil ik eenieder in mijn omgeving bedanken, die mijn enthousiasme enerzijds en klaagzang anderzijds heeft willen aanhoren tijdens deze rit. Veel leesplezier toegewenst.

Sander Eijgenraam

## Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	6
1.1. Wetenschappelijke relevantie .....	7
1.2. Maatschappelijke relevantie.....	8
1.3. Leeswijzer.....	9
2. Samenwerking en co-creatie tussen buurt en overheid in theoretisch perspectief .....	10
2.1. De veranderende rol van de overheid en budgetmonitoring .....	10
2.2. Overheid als systeem en burgers in de leefwereld .....	11
2.3. Co-creatie.....	14
2.4. Professionals: schakelfiguren tussen systeem en leefwereld .....	16
2.5. De rol van vertrouwen in co-creatie .....	17
2.6. Conclusie .....	19
3. Methodologie.....	21
3.1. Onderzoeksdesign .....	21
3.2. Onderzoeksgroep en dataverzameling.....	21
3.3. Data-analyse.....	23
4. De aanloop naar budgetmonitoring.....	25
4.1. De turbulente geschiedenis van de Indische buurt .....	25
4.2. Aanloop naar budgetmonitoring .....	27
5. Periode 1: De start van budgetmonitoring.....	29
5.1. De inhoud van de budgetmonitoringsessies .....	29
5.2. De verhoudingen in deze periode.....	32
6. Periode 2: Aftasten van co-creatie .....	34
6.1. De inhoud van de budgetmonitoringsessies .....	34
6.2. Co-creatie in deze periode .....	35
6.3. Verschillen tussen buurt en stadsdeel.....	36
6.4. De verhoudingen in deze periode.....	39
7. Periode 3: Consolidatie van co-creatie.....	41
7.1. De inhoud van de budgetmonitoringsessies.....	41
7.2. Co-creatie in deze periode .....	41
7.3. De rol van de schakelfiguren en hun verhoudingen met het stadsdeel.....	43
7.4. De verhoudingen in deze periode.....	44

8.	Co-creatie, macht en vertrouwen over de periodes heen .....	46
8.1.	Co-creatie en samenwerking .....	46
8.2.	Macht en beperkingen invloed van buurt .....	47
8.3.	Vertrouwen .....	48
9.	Conclusie .....	51
10.	Discussie .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
10.1.	Methodologische reflectie en beperkingen .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
10.2.	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
	Literatuur .....	54
	Bijlage 1: Topiclijst interviews.....	60

### Inhoudsopgave figuren

Figuur 1:	Infographic uitgaven Stadsdeel Oost.....	30
Figuur 2:	Matrix meerjarenbegroting Stadsdeel Oost.....	31
Figuur 3:	Ontwerp online buurtbegroting .....	34

## 1. Inleiding

In de Indische buurt in Amsterdam Oost wordt sinds 2012 gebruik gemaakt van budgetmonitoring. Budgetmonitoring, een van oorsprong Braziliaans instrument, vergroot sociale participatie van burgers in beleidsbepaling en ondersteunt hen in het controleren van (vastgestelde) begrotingen van overheden (Mertens, 2011; Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie & INESC, 2012). Buurtbewoners krijgen met behulp van budgetmonitoring grip op de besteding van de beschikbare middelen van overheidswege in hun buurten. Daarnaast pogen zij invloed uit te oefenen op de begroting, door prioriteiten opgehaald uit de buurt onder de aandacht te brengen van de lokale overheid (Wittmayer & Rach, 2016).

De samenwerking omtrent het gebiedsplan binnen budgetmonitoring is te kenmerken als co-creatie van beleid. Een concept met vele definities, met als sleutelkenmerken het betrekken van burgers bij beleidsbepaling en –uitvoering en het creëren van duurzame relaties tussen burger en overheid. Ook kunnen burgers volwaardige partners worden van de overheid binnen een co-creatief proces en is er sprake van gedeelde verantwoordelijkheid (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015). Co-creatie blijkt echter in de praktijk niet zonder slag of stoot plaats te vinden (Barnes, 2004; Michels & De Graaf, 2010). Het opzetten van co-creatieve initiatieven stuit op lokaal niveau meer dan eens op weerstand. In de casus van budgetmonitoring vroeg Stadsdeel Oost zich af of het initiatief wel representatief was, het voldoende draagvlak had en bij wie de verantwoordelijkheid lag (Mehlkopf, 2015).

De budgetmonitoringsgroep is daarna van start gegaan met de budgetmonitoringsessies. Dit werd afgesloten met een toespraak tijdens een stadsdeelraadsvergadering. Deze toespraak was een eyeopener voor het stadsdeel. Ambtenaren sloten aan bij budgetmonitoring en vandaaruit ontstond een co-creatief proces rond de prioriteiten van het gebiedsplan. In deze casus is er een prominente rol voor professionals die de kloof tussen buurtbewoners en ambtenaren overbruggen. Deze kloof heeft zijn oorsprong in het Habermasiaanse concept van systeem en leefwereld (Habermas, 1987; Smets & Azarhoosh, 2013). Er zijn verschillen aanwezig in taal, handelen, macht en mindset. Deze verschillen komen voort uit de wrijving die optreedt wanneer instrumenteel en communicatief handelen samenkomen.

Het model van systeem en leefwereld naar Habermas is het ideaaltypische model waarmee de twee groepen en de co-creatie beschouwd zullen worden. Twee belangrijke concepten die hierbinnen een rol spelen zijn macht en vertrouwen. Macht speelt een belangrijke rol in de context van co-creatie en volgens sommige auteurs zelfs de meest belangrijke rol (Gaventa & Valderrama, 1999). De aanwezigheid van vertrouwen is een noodzakelijke voorwaarde om tot samenwerking – en daarmee co-creatie – te komen (Smets, Wels, & Van Loon, 1999).

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de verhoudingen tussen buurtbewoners van de Indische buurt en Stadsdeel Oost in het kader van de co-creatie rond budgetmonitoring en de buurtbegroting. In dit onderzoek wordt gekeken naar de perspectieven van zowel de buurtbewoners als de ambtenaren die betrokken zijn bij budgetmonitoring. Door een focus op de ervaringen en perspectieven van beide groepen wordt gepoogd de verhoudingen tussen de twee groepen in kaart te brengen. De concepten van systeem en leefwereld, macht en vertrouwen zijn de kaders om de verhoudingen aan analyse te kunnen onderwerpen. In de casus van budgetmonitoring in de Indische buurt zijn ook professionals aanwezig. Deze professionals begeven zich in de ruimte tussen leefwereld en systeem, op het vlak waar de twee werelden samenkomen. Daarom zullen deze professionals ook onderwerp van onderzoek zijn. De centrale onderzoeksvraag binnen dit onderzoek luidt als volgt:

*‘Wat zijn de verhoudingen in de samenwerking en co-creatie van buurtbewoners uit de Indische buurt en Stadsdeel Oost in het kader van budgetmonitoring en de buurtbegroting van 2012 tot en met 2016?’*

De tijdsspanne van het onderzoek beslaat het gebruik van budgetmonitoring vanaf de introductie in de Indische buurt tot heden. De onderzoekscasus is grofweg in te delen in drie periodes: de aanloop naar en start van budgetmonitoring, het aftasten van co-creatie en de consolidering van co-creatie. Om de verhoudingen en de veranderingen hierin te kunnen bestuderen, zal per periode antwoord gegeven worden op de onderstaande deelvragen. De eerste deelvraag gaat over de samenwerking binnen budgetmonitoring in de praktijk: *‘Hoe geven buurtbewoners en Stadsdeel Oost in de Indische buurt vorm aan (pogingen tot) samenwerking in het kader van budgetmonitoring en de buurtbegroting?’* Ook wordt er gekeken naar de ervaringen met de samenwerking en hoe deze passen binnen de concepten van systeem en leefwereld, macht en vertrouwen: *‘Welke ervaringen worden door de buurtbewoners en Stadsdeel Oost in de Indische buurt opgedaan in het kader van de samenwerking omtrent budgetmonitoring en de buurtbegroting?’* De laatste deelvraag richt zich op de professionals die actief zijn in de buurt en budgetmonitoring: *‘Wat is de invloed van professionals op de verhoudingen van de buurtbewoners en Stadsdeel Oost in de Indische buurt in het kader van budgetmonitoring en de buurtbegroting?’*

### 1.1. Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschap is al langere tijd aandacht voor co-creatie (ook wel co-productie genoemd) en de veranderende rol en functie van de overheid (Bingham, Nabatchi, & O’Leary, 2005). Ook is er veel aandacht voor de potentie van co-creatie en samenwerking tussen burgers en de overheid via digitale wegen (Chun, Shulman, Sandoval, & Hovy, 2010; Koning & Broek, 2011; Tat-Kei Ho, 2002). De Indische buurt dient als voorbeeld voor Nederland als het gaat om co-creatie (Stichting Centrum voor

budgetmonitoring en burgerparticipatie, 2014a). Daarnaast is de Indische buurt meermaals onderwerp van onderzoek geweest, onder meer specifiek gericht op (politieke) participatie, verhoudingen tussen buurt en stadsdeel en *participatory budgetting* (Smets & Azarhoosh, 2014; Wittmayer & Rach, 2016). Dit onderzoek kan een aanvulling zijn op de bestaande inzichten over de verhoudingen in de Indische buurt.

Er is minder onderzoek beschikbaar dat zich specifiek richt op de verhoudingen van stakeholders binnen co-creatie. Het beschikbare onderzoek naar co-creatie richt zich tot nog toe voornamelijk op het vinden van factoren van invloed op het proces van co-creatie en de rol van burgers als co-uitvoerder van beleid (Voorberg et al., 2015). Minder is bekend over de rol van burgers als co-ontwerper en co-initiator van beleid. Ook is er een gebrek aan inzicht in wie de stakeholders zijn in co-creatieve processen en welke rollen zij vervullen (Verschuere, Brandsen, & Pestoff, 2012). Door te kijken naar de rollen van de buurtbewoners, ambtenaren en professionals die betrokken zijn bij budgetmonitoring in de Indische buurt, biedt dit onderzoek zicht op deze rollen en de verhouding tussen deze groepen in een context van co-creatie.

## 1.2. Maatschappelijke relevantie

De samenleving kenmerkt zich door bewegingen van een zich terugtrekkende overheid, die bijvoorbeeld tot uiting komen in veranderingen op het gebied van welzijnsuitgaven en een nadruk op actief burgerschap (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). En hoewel initiatieven door burgers (waaronder samenwerking met de overheid) niet nieuw zijn, is er wel meer aandacht voor vanuit beleidsmakers (Vrieling & Verhoeven, 2011), waaronder voor buurtbegrotingen (Hofman, 2011). Daarnaast is budgetmonitoring een relatief nieuw concept in Nederland, voor het eerst geïntroduceerd door het Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie in de Indische buurt en later in andere buurten in Nederland (Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie & INESC, 2012; Wittmayer & Rach, 2016). De Indische buurt loopt volgens Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie voorop in de samenwerking met de lokale overheid, ook binnen budgetmonitoring. Deze pioniers-positie van budgetmonitoring biedt de mogelijkheid de verhoudingen tussen burgers en overheid binnen budgetmonitoring te beschouwen, in een context waar buurt en overheid al samenwerken. De resultaten en conclusies kunnen dienen als een *good-practice* voor vergelijkbare initiatieven in Nederland. Het biedt zicht op de stimulerende factoren en obstakels binnen het co-creatieve proces van budgetmonitoring, die ter inspiratie en lering kunnen dienen voor vergelijkbare initiatieven. Denk hierbij aan het belang van professionals, welwillende ambtenaren en bestuurlijke steun.



### 1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is het onderwerp van dit onderzoek beschreven, de verhoudingen tussen buurtbewoners en ambtenaren in een context van samenwerking en co-creatie. In hoofdstuk 2 is het theoretisch kader uiteengezet, waarin een overzicht wordt gegeven van de aan het onderzoek gelieerde concepten: co-creatie, macht, vertrouwen en communicatie. In hoofdstuk 3 wordt beschreven welke onderzoeksmethodologie is gebruikt om dit onderzoek uit te voeren. De resultaten zijn verwerkt tot vijf hoofdstukken, waarbij de chronologie van budgetmonitoring van 2012 tot en met 2016 een leidraad is. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de geschiedenis van de Indische buurt en welke factoren van invloed zijn geweest op het verloop van budgetmonitoring. Ook wordt de aanloop naar budgetmonitoring beschreven. Hoofdstuk 5 geeft een weergave van de eerste periode: de start van budgetmonitoring. Het inspraakmoment van de budgetmonitoringgroep dat een kentering in de houding van het stadsdeel veroorzaakte, komt hier aan bod. Hoofdstuk 6 gaat over de tweede periode, het aftasten van co-creatie. Na de eerste periode ging het stadsdeel overstap en sloten ambtenaren aan bij de budgetmonitoringssessies. In deze periode gingen de buurtbewoners en ambtenaren binnen budgetmonitoring aan de slag met co-creatie. In deze periode worden de verschillen tussen systeem en leefwereld zichtbaar. Het hoofdstuk beschrijft deze verschillen en de samenwerking tussen ambtenaren en buurtbewoners. Hoofdstuk 7 beschrijft de periode van consolidatie van co-creatie. Buurtbewoners en ambtenaren werken in deze periode samen aan het opstellen van het gebiedsplan en daarmee wordt de achtergrond en rol van professionals duidelijk. Wie deze professionals zijn en welke rollen zij vervullen wordt in dit hoofdstuk beschreven. In hoofdstuk 8 worden de verhoudingen en het co-creatieve proces over de hele tijdslijn nader beschouwt. In hoofdstuk 9 wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Hier wordt thematisch beschreven wat de verhoudingen tussen buurtbewoners en ambtenaren zijn binnen budgetmonitoring. De thema's die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn co-creatie, macht en vertrouwen. Daarna is er ruimte voor een discussie, waarin gereflecteerd wordt op de methodologie en inhoud van dit onderzoek. Afgesloten wordt met suggesties voor vervolgonderzoek.

## 2. Samenwerking en co-creatie tussen buurt en overheid in theoretisch perspectief

Het inzetten van budgetmonitoring door de buurtbewoners in de Indische buurt en de co-creatie die daaruit volgde veroorzaakt veranderingen in de verhoudingen tussen buurtbewoners en Stadsdeel Oost. Voor deze verhoudingen biedt het Habermasiaanse concept van systeem en leefwereld een kader om de verschillen tussen buurt en overheid te analyseren. Ook zal uiteengezet worden wat de kenmerken zijn van burgers en buurt in de leefwereld en de overheid als systeem. Vervolgens zal een overzicht van co-creatie worden gegeven, waarin de concepten macht en vertrouwen aan bod komen.

### 2.1. De veranderende rol van de overheid en budgetmonitoring

Van oudsher wordt de Nederlandse beleidspraktijk gedomineerd door politieke instituties met afgebakende rollen en bijbehorende macht (Hajer, van Tatenhove, & Laurent, 2004). In het Nederlands staatsbestel domineert van oudsher de overheidsvorm van besturen (Vermeulen, Kummeling, & Widdershoven, 2012). Deze vorm van bestuur wordt gekenmerkt door formele autoriteiten die beleidsmacht uitoefenen en activiteiten implementeren (Bingham et al., 2005). Deze formele autoriteiten bezitten macht die zij ontleend aan het representatieve karakter van de democratie (Vermeulen et al., 2012).

De verzorgingsstaat wordt door de overheid onhoudbaar genoemd en de overheid maakt een terugtrekkende beweging waar het gaat om sociale voorzieningen. In plaats van de burger als consument van sociale voorzieningen, wordt deze burger onder het mom van ‘de Doe-Democratie’ geacht mondiger te zijn en een actieve rol op zich te nemen in het belang van het eigen welzijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). Deze verschuiving veroorzaakt nieuwe verhoudingen tussen burger en overheid waarin decentralisatie, horizontale en informele verhoudingen en wederzijdse afhankelijkheid tussen publiek en privaat centraal staan (Hajer et al., 2004). Er ontstaan nieuwe patronen van interactie tussen overheid en stakeholders en de grenzen tussen publieke en private sectoren vervagen. Dit concept staat bekend als governance: de verschuiving van instituties naar netwerken, van stabiliteit (denk ook aan de kenmerken van het Habermasiaanse systeem) naar fluïditeit. Het zijn nieuwe patronen van interactie tussen overheid, samenleving en markt waarbij de voornaamste drijfveer de ontevredenheid over huidige systemen is. Dat burgers zich actiever opstellen, is onder andere terug te zien in het groeiende aantal maatschappelijke- en burgerinitiatieven (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012). Een van die initiatieven is budgetmonitoring in de Indische buurt in Amsterdam Oost.

In de Indische buurt wordt sinds 2011 door buurtbewoners gebruik gemaakt van budgetmonitoring. Budgetmonitoring is een instrument dat wordt gebruikt om sociale participatie van burgers in beleidsbepaling en in het controleren van vastgestelde begrotingen van diverse overheden te vergroten

(Mertens, 2011; Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie & INESC, 2012). Buurtbewoners krijgen met budgetmonitoring grip op de besteding van de beschikbare middelen in hun buurten. Door middel van budgetmonitoring houden buurtbewoners zich bezig met de besteding van overheidsgeld voor de buurt. Wanneer de buurtbewoners zeggenschap krijgen over deze bestedingen, spreken we van participerend budgetteren (*participatory budgetting*). Budgetmonitoring verschilt met participerend budgetteren in het gegeven dat budgetmonitoring zich richt op het inzichtelijk maken van overheidsuitgaven, waar participerend budgetteren directe invloed van burgers op overheidsuitgaven (op lokaal niveau) veronderstelt (Fung & Wright, 2006).

Budgetmonitoring focust zich op ‘monitoring the public expenditure initially based on ideas of human rights, social justice and democracy’ (Wittmayer & Rach, 2016, p. 7). Waar in Brazilië de strijd tegen corruptie een belangrijke drijfveer voor het gebruik van budgetmonitoring is, gaat het in Nederland eerder om transparantie van overheidsbegroting en -besteding (Mehlkopf, 2015). De (gemeente)begrotingen van Stadsdeel Oost gaven geen inzicht in de uitgaven per buurt – laat staan op niveau van voorzieningen – maar slechts per wijk of stadsdeel. Hierdoor moeten deze begrotingen eerst ontmanteld worden alvorens de buurtbudgetten zichtbaar worden. Transparantie en inzichtelijkheid in de buurtbegroting zijn daarmee een voorwaarde voor het succes van budgetmonitoring (Mehlkopf, 2015).

## 2.2. Overheid als systeem en burgers in de leefwereld

Om de verschillen tussen buurt en overheid te kunnen duiden wordt in dit theoretisch kader gebruik gemaakt van het model van systeem en leefwereld (Habermas, 1987). Dit kader biedt de mogelijkheid de tegenstellingen tussen Stadsdeel Oost en de Indische buurt in theoretisch perspectief te plaatsen en van daaruit te analyseren.

### 2.2.1. Instrumenteel handelende overheid en communicatief handelende burgers

Het instrumenteel handelen is kenmerkend voor de overheid en de actoren daarbinnen. Habermas (1984) stelt dat handelen instrumenteel is wanneer het plaatsvindt in het licht van ‘technische regels van actie’ (denk aan procedures en protocollen) en de effectiviteit van de actie beoordelen in een complexiteit van omstandigheden en gebeurtenissen. Deze vorm van handelen en bijbehorende relaties binnen een systeem wordt, in tegenstelling tot communicatief handelen, niet gefundeerd op normen. Zij stoelt zich op procedures, formaliteiten en regulaties. Scott (1998) noemt dit techne: universele, theoretische kennis zonder praktische lokale toepassing. Bij deze taal hoort professionele kennis die onder te verdelen is in expertkennis en bureaucratische kennis. Expertkennis is wetenschap die wordt ontwikkeld door ‘experts’. Deze kennis bestaat voornamelijk bij de wetenschap en de overheid. Daarnaast bestaat er bureaucratische kennis. Dit is kennis van bureaucraten zoals ambtenaren over politieke en administratieve procedures en processen. Bureaucratische kennis is

verweven met administratieve procedures en processen. Binnen complexe vormen van beleidsvorming gebruiken ambtenaren en bestuurders deze vorm van kennis als legitimering van besluiten. Het bestendigt voornamelijk politiek- en daarmee instrumenteel handelen, maar heeft daarmee weinig oog voor de substantieve en intrinsieke waarde van kennis (Scott, 1998).

In de leefwereld handelt men volgens Habermas (1987) communicatief. Habermas (1984, p. 86) beschrijft communicatief handelen als de interactie van minstens twee subjecten 'capable of speech and action who establish interpersonal relations'. In een buurt voert communicatief handelen de boventoon. Het is de leefwereld, de lokaliteit waar mensen elkaar ontmoeten en verhalen vertellen. Blackshaw (2010, p. 97) noemt dit de gemeenschappelijke ruimtelijk leefwereld. De buurt doorgaans geassocieerd met gedeelde ervaringen, gedeelde verhalen. In de leefwereld trachten mensen wederzijds begrip te creëren en stemmen zij hun handelen af op basis van overeenstemming. Een communicatief tot stand gekomen overeenkomst heeft een rationele basis en ontstaat door consensus. Het kan niet opgelegd worden door een van de partijen, niet door instrumenteel handelen (of haar exponenten zoals procedures) of strategisch handelen door het beïnvloeden van anderen (Habermas, 1984).

Wel zijn interacties in systemen verbonden via het mechanisme van wederzijds begrip. Maar instrumenteel handelen prevaleert en communicatief handelen verliest zijn validiteit binnen systemen, vanwege de regulatie door geld en macht (Habermas, 1987). Daarnaast weten actoren in systemen dat ze een beroep kunnen doen op formele regelgeving, waarmee de noodzaak tot het bereiken van consensus vervalt. Ook lijkt het systeemdenken en instrumenteel handelen de leefwereld en communicatief handelen te verdringen (Van den Brink, Van Hulst, De Graaf, & Van der Pennen, 2012). In de vele contacten die burgers hebben met bureaucratische organisaties (zoals de zorg, het onderwijs en de sociale dienst) moet men zich in hoge mate voegen naar de routines van een specifieke bureaucratie.

Tot slot schuilt er in taal een probleem. In het overheidswezen wordt veel technische, bureaucratische taal (techne) gebruikt en is geen plaats voor metis (Edelenbos, van Buuren, & van Schie, 2011; Scott, 1998). De overheidstaal is losgezongen van de taal van de burgers (Fischer, 2003). 'Bewoners spreken niet in termen van programma's, processen en stippen op de horizon (Mehlkopf, 2015, p. 12)'. Komen overheid en burger samen, dan kan er taalverwarring optreden.

### 2.2.2. De overheid als systeem en burgers in de leefwereld

Als we de Habermasiaanse benadering toepassen, is de overheid te typeren als een systeem. Het systeem refereert naar structuren en patronen van instrumentele actie (Habermas, 1987). Anders gezegd: het systeem is een collectie van ongelijksoortige systemen en subsystemen die zich ontwikkeld hebben in de vorm van organisaties, regels, procedures, hiërarchieën en wetten (Van der

Pennen & van Bortel, 2016). In de moderne, complexe samenlevingen zijn economische en bureaucratische omgevingen ontstaan waarin sociale relaties slechts gereguleerd worden door geld en macht (Habermas, 1987). Binnen een systeem voeren complexiteit en professionele kennis de boventoon. De technē, het instrumenteel handelen en de expert- en bureaucratische kennis zijn overeenkomstig de solide organisatie, de focus op blauwdrukken en de SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) aanpak die zo typerend zijn voor de overheid (Smets & Azarhoosh, 2013).

De leefwereld kent deze structuren, instrumentele mindset en macht van procedures en protocollen niet. De leefwereld is de alledaagse wereld die we delen met anderen (Finlayson, 2005). Zij kan worden beschreven aan de hand van de metafoor van ‘the horizon of speech situations and the source of interpretations, while it in turn reproduces itself only through ongoing communicative actions’ (Habermas, 1996, p. 22). In de metafoor van de horizon is de leefwereld veranderlijk, zij is afhankelijk van de richting waarnaar gekeken wordt. De leefwereld reproduceert zichzelf, gebaseerd op de continuïteit en vernieuwing van tradities (Habermas, 1987). In de leefwereld gaat het om het vertellen van verhalen, de waarden die mensen gemeen hebben, de identiteit die ze aan een ander toeschrijven en de manier waarop ze hun onderlinge solidariteit vormgeven (Van den Brink et al., 2012). De leefwereld dient daarnaast als medium voor de overdracht en verbetering van verschillende soorten kennis: technische, praktische en morele kennis. Deze kennis wordt door Scott (1998) beschreven als metis. Metis is een ‘wide array of practical skills and acquired intelligence in responding to a constantly changing natural and human environment’ (Scott, 1998, p. 313). Het wordt voornamelijk geleerd in de praktijk en wordt door Scott de vuistregel (*rule of thumb*) genoemd. Metis kan niet worden geleerd uit boeken of van formele procedures en is gebonden aan de lokaliteit: de fluïde, veranderlijke omgeving van de buurtbewoners. Dat is de essentie van metis: de situaties waarin metis wordt toegepast zijn afhankelijk van context en omgeving. Formele procedures van rationele besluitvorming kunnen hier onmogelijk op worden toegepast (Scott, 1998). Deze metis vertaalt zich in lokale kennis, die vanuit burgers en de buurt komt (Blackshaw, 2010; Edelenbos et al., 2011).

In de Indische buurt organiseren burgers zich in plaatsgebonden communities (Smets & Azarhoosh, 2013). Deze communities zijn solide of vloeibaar in hun organisatie. De leden kunnen op vaste maar ook losse basis verbonden zijn. Het is gedeeld gevoel en gemeenschappelijke basis zoals we teruglezen in de definitie van Stacey (1987, p. 317):

‘Community goes far beyond mere local community, is a fusion of feeling and thought, of tradition and commitment, of membership and volition. Community is founded on people conceived in their wholeness, rather than in one or other of the roles, taken separately, that they may hold in the social order.’

De structuur en organisatie van communities zijn dus geen vaststaande gegevens, maar kunnen doorlopend aan verandering onderhevig zijn. Dit is zo kenmerkend aan communities: door snel en constant veranderend handelen van leden van een community, houden gewoontes en routines geen stand. Dit is voor een overheid echter een lastig te hanteren gegeven. Een overheid gaat er vanuit dat communities een solide organisatie bezitten, met een hiërarchie en een aanspreekpunt (Blackshaw, 2010; Smets & Azarhoosh, 2013).

### 2.2.3. De dualiteit van systeem en leefwereld is meer diffuus

We moeten echter een kleine kanttekening plaatsen bij het al te veel toe willen passen van het ideaaltypische Habermasiaanse onderscheid tussen systeem en leefwereld op de praktijk. Dit onderscheid is nooit als zodanig terug te vinden in de praktijk (Layder, 1997; Van den Brink et al., 2012), en maar al te vaak wordt dit concept verbasterd tot dubieuze alledaagse precisie (Duyvendak, 2015). Actoren handelen zowel instrumenteel als communicatief, 'as they move through the time-space paths of their routine daily round' (Layder, 1997, p. 77). Mensen die in een bureaucratische omgeving werken, weten goed om te springen met de incongruentie tussen systeem en leefwereld. De werksituatie behoort tot het systeem, maar de thuissituatie behoort bij de leefwereld. Moderne burgers, al dan niet in functie, schakelen dagelijks tussen beide domeinen heen en weer (Van den Brink et al., 2012). Daarnaast kunnen actoren zich binnen een systeem ook nooit volledig vrijwaren van communicatief handelen. In tegendeel, zaken als politieke strategieën en (beleids)beslissingen staan nooit los van normatieve aspecten van communicatie. Ze zijn het product van communicatieve processen tussen actoren (Layder, 1997). Ambtenaren zullen in contact onderling en met externe partijen zoals burgers, ook communicatief handelen. Wel kan er voor ambtenaren in hun werk een spanningsveld tussen instrumenteel en communicatief handelen zijn, vooral wanneer zij op het snijvlak van systeem en leefwereld terechtkomen.

## 2.3. Co-creatie

De samenwerking in de Indische buurt tussen buurtbewoners en het stadsdeel is een van de vormen van co-creatie. Co-creatie vindt plaats op het snijvlak tussen systeem en leefwereld, waar overheid en burgers samenkomen. Het refereert naar de actieve betrokkenheid van 'eindgebruikers' in de verschillende fasen van 'het productieproces' (Voorberg et al., 2015, p. 1335). De definitie is breed, maar de kenmerken bieden helderheid: het zien van de burger als volwaardige partner, gedeelde verantwoordelijkheid, het betrekken van burgers bij beleid en uitvoering en het creëren van duurzame relaties tussen overheid en burgers. Voorberg et.al. (2015) onderscheiden drie soorten van co-creërende burgers: burgers als co-uitvoerder, burgers als co-ontwerper en burgers als co-initiators. Burgers als co-uitvoerders zitten in de uitvoerende fase van de co-creatie en de publieke dienstverlening. De burgers als co-uitvoerders zijn veelal 'producerende consumenten' die rond

zorgvoorzieningen, educatieve instellingen, hulpdiensten of het veiligheidsdomein actief zijn, vaak als vrijwilligers (Voorberg et al., 2015). Burgers als co-ontwerper en co-initiators zijn betrokken bij het creëren van co-creatieve ideeën, of zelfs de initiatiefnemers. Dit zijn de burgers die we terugzien in de Indische buurt rondom budgetmonitoring.

Er bestaan echter een aantal bedreigingen voor een succesvol co-creatief proces. Zoals eerder benoemd kenmerkt de overheid zich als een *inner circle*. Deze besloten kring is onbereikbaar voor buitenstaanders: maatschappelijke organisaties, burgers en andere stakeholders (De Vries, 2008). Ook heerst er bij de overheid een administratieve cultuur met een risicomijdend karakter (Voorberg et al., 2015). De overheid bezit van nature veel macht ten opzichte van de burger. Deze macht van de overheid ligt verankerd in formele regels, procedures en instituten, door Gaventa (2006) *zichtbare macht* genoemd. Het wordt uitgeoefend in gesloten ruimtes, waar geen toegang tot is voor anderen dan de overheid. Is er sprake van een co-creatief proces, dan kan deze worden ingekapseld in bestaande systemen om bestaande doelen en structuren te ondersteunen (Jonker, 2008). De overheid bezit de macht te bepalen wie aanschuift aan de tafel van beleidsbepaling en wat op de agenda staat, de *verborgen macht* (Gaventa, 2006). Hier worden gesloten ruimtes voorzichtig geopend naar een uitnodigende ruimte. Deze ruimtes zijn veelal beperkend in hun werking: het gaat vaak om consultatie en het delen van macht is nauwelijks aan de orde. Ook wordt er in deze ruimtes waarde gehecht aan bureaucratische- en expertkennis en bezigt men de bureaucratische taal. Voor *metis* en lokale kennis is hier weinig plek. Tot slot bestaat het risico dat burgers de institutionele manier van denken en de bijbehorende drempels internaliseren (Barnes, 2004), en zich daarmee inkapselen binnen bestaande structuren van het systeem.

Met bovenstaande obstakels in het achterhoofd zijn er twee factoren te ontwaren aan de zijde van de overheid die een succesvol co-creatief proces kunnen stimuleren (Voorberg et al., 2015). Ten eerste moet de overheid beschikken over enige ‘compatibiliteit’ voor co-creatie. Denk aan uitnodigende structuren voor participatie, zoals ambtenaren in Amsterdam met de functie ‘participatiemakelaar’. Ten tweede speelt de mindset en houding van ambtenaren een belangrijke rol. De bereidwilligheid van ambtenaren en politici kan een doorslaggevende factor zijn. Ook het zien van de burgers als ‘gelijkwaardige partner’ is een sleutelfactor.

Wanneer burgers de initiatiefnemers zijn van een co-creatief proces, kunnen zij bij machte zijn een positieve invloed op de obstakels uit te oefenen. Vooral wanneer zij zich organiseren in groepen en daarmee een groot sociaal kapitaal aanleggen, zijn zij in staat in actie te komen. Deze actie kan plaatsvinden in de geclaimde en gecreëerde ruimte (Gaventa, 2006). Deze ruimtes kunnen ‘organisch’ zijn ontstaan, geboren uit gedeelde zorgen en ervaren problemen. Het zijn deze ruimtes waar sociale bewegingen en communities ontstaan, waar mensen samenkomen om ervaringen te delen, te debatteren, buiten de geïnstitutionaliseerde ‘beleidsarena’s’. Dit zijn de ruimtes waar men

overwegend communicatief handelt, tegenover gesloten en uitnodigende ruimtes, waar het instrumenteel handelen een belangrijke plaats heeft.

### 2.3.1. Verschillen en verhoudingen binnen co-creatieve processen

Als burgers en overheid een proces van co-creatie aangaan, komen systeem en leefwereld samen. Dit kan in potentie conflicten opleveren, vanwege de verschillen in handelen, taal en kennis. Om deze conflicten te voorkomen of op te lossen kan men de dialoog aangaan. Dialoog is een vorm van communicatie met als doel het overbruggen van taalkundige- en sociale verschillen (Levine, Fung, & Gastil, 2005). Ook kan het burgers en ambtenaren de verschillen in kennis en taal helpen te hanteren. Goed naar elkaar luisteren speelt hierbij een belangrijke rol. Hiermee wordt de kans vergroot dat er een gemeenschappelijke basis en gedeeld eigenaarschap ontstaat (McCoy & Scully, 2002). Daarnaast kan het samenkomen van lokale kennis, bureaucratische kennis en expertkennis leiden tot ‘gecoproduceerde kennis’ (Edelenbos et al., 2011). Deze kennis gecombineerd levert wetenschappelijk valide, voor het beleid relevante en sociaal robuuste kennis op met de potentie beleidsvorming positief te beïnvloeden.

Uiteindelijk kan de samenwerking binnen een co-creatief proces leiden tot duurzame relaties tussen overheid en burgers (Voorberg et al., 2015). Deze duurzame relaties zijn gebaseerd op vertrouwen, gefundeerd op ethische waarden en meer verantwoording vanuit de overheid (Verschuere et al., 2012). Het is van belang dat er duidelijkheid bestaat bij de burgers over de eventuele beperkingen van de mogelijkheden van de ambtenaren in een dergelijke samenwerking (Levine et al., 2005). Dit voorkomt verkeerde verwachtingen bij burgers, die de samenwerkingsrelatie kunnen schaden. Om gelijkwaardigheid en onderling vertrouwen te vergroten kunnen professionals een bijdrage leveren: zij kunnen als scheidsrechters optreden om het proces van samenwerking en co-creatie te bewaken. Daarnaast kunnen zij schakelen tussen buurt en overheid: ze bezitten de kennis van beide werelden.

## 2.4. Professionals: schakelfiguren tussen systeem en leefwereld

In de context van samenwerking en co-creatie tussen burgers en overheid zijn meer dan eens professionals aanwezig. Professionals kunnen een belangrijke, soms zelfs noodzakelijke rol vervullen om verschillen en obstakels te overbruggen (Van der Pennen & van Bortel, 2016). Het zijn deze personen die het verschil maken (Van den Brink et al., 2012). Deze professionals kunnen de verschillen tussen expert- en bureaucratische kennis enerzijds en lokale kennis anderzijds, verschil in taal en jargon en macht verkleinen en overbruggen. De professionals staan tussen systeem en leefwereld in en kunnen daartussen schakelen. Daarom noemen we deze actoren *schakelfiguren*. Kenmerkend aan deze schakelfiguren is dat ze hun weg weten te vinden in beide werelden, ze kennen de leefwereld van de burgers en het systeem van de overheid (Van den Brink et al., 2012).



De schakelfiguren – waarvan verschillende types bestaan – hebben gemeen dat ze altijd beschikken over twee dimensies: ondernemerschap en betrokkenheid (Van den Brink et al., 2012). Het ondernemerschap betekent het beschikken over bevoegdheid. Dit uit zich onder andere in het tonen van leiderschap, het aangrijpen van kansen en het nemen van risico. Ook zijn ze uit op resultaat, waarbij de schakelfiguren wars kunnen zijn van formele regels of procedures. De betrokkenheid berust op het samengaan van een breed netwerk en empathie, zoals stedelijke netwerken en contacten in verschillende (overheids)domeinen. Daarbinnen hebben de schakelfiguren oog voor de relaties met mensen en het belang van persoonlijke betrekkingen. Ze zijn in staat verbinding te leggen tussen verschillende actoren, zowel van systemen als de leefwereld en creëren hiertussen netwerken. Wanneer de schakelfiguur uit de buurt komt, kan deze vaak sterke banden onderhouden met instituties. Ook hebben de schakelfiguren sterke connecties in de buurt en de communities die daar aanwezig zijn (Van der Pennen & van Bortel, 2016). De contacten en verbinding tussen systeem en leefwereld maken is mogelijk omdat schakelfiguren zowel de taal van systemen als de taal van de leefwereld spreken. Ook beschikken ze over lokale- en bureaucratische kennis.

Schakelfiguren kunnen vanuit een (professionele) functie hun werk doen, bijvoorbeeld als ambtenaar van de gemeente of sociale ondernemers. Maar de schakelfiguren kunnen ook afkomstig zijn vanuit de buurt, zoals actieve burgers, met de leefwereld als vertrekpunt (Van den Brink et al., 2012). De schakelfiguren zijn in staat om ruimte te zoeken en te vinden bij het hanteren van beleid en regels die voortkomen uit het systeemdenken (zoals procedures, blauwdrukken en protocollen). Hiermee zijn ze een onmisbare schakel tussen burger en overheid.

## 2.5. De rol van vertrouwen in co-creatie

Vertrouwen is essentieel om een samenwerking succesvol te laten verlopen (Huxham & Vangen, 2005). Met samenwerking doelen we op het proces waarbinnen mensen samen aan een specifiek doel werken (Smets et al., 1999). Aan de basis van vertrouwen binnen samenwerking ligt een proces van wederzijdse, wederkerige verplichting waar binnen een bepaald tijdspad aan wordt voldaan. Wederkerige processen veronderstellen dat actoren binnen een samenwerking de mogelijkheid moeten hebben te anticiperen op het toekomstige gedrag van de ander en (mede) op basis daarvan hun eigen acties kunnen bepalen. Daarnaast moeten actoren erop vertrouwen dat zij (in een zekere mate) fundamentele percepties van de realiteit delen; een gedeelde interpretatie of gedeeld begrip van de baten van de samenwerking, wat doet denken aan de eerdergenoemde gemeenschappelijke basis. Ten slotte is de verwachting dat de ander ‘het goede’ zal doen – de betrouwbaarheid van de ander – een belangrijk element van vertrouwen binnen samenwerking (Smets et al., 1999).

Een bruikbare definitie voor vertrouwen vinden we bij Zucker (1986) en Lane & Bachmann (1998): vertrouwen begint waar rationale voorspelbaarheid eindigt, waarmee vertrouwen ‘informatie-

onzekerheid' overbrugt. Kenmerkend aan vertrouwen is de relatie met risico: vertrouwen is alleen mogelijk daar waar de mogelijke schade groter kan zijn dan het mogelijk te behalen voordeel (Luhmann, 1988).

Er zijn drie vormen van vertrouwen te onderscheiden, te weten: institutioneel vertrouwen, toegeschreven vertrouwen en bereikt vertrouwen (Schmitz, 1999; Zucker, 1986). De eerste vorm van vertrouwen betreft het institutioneel vertrouwen: vertrouwen verbonden aan formele maatschappelijke structuren, symbolische tekens of expertsystemen. Institutioneel vertrouwen gaat over het geloof in de juistheid en oprechtheid van de grondbeginselen van het instituut (Giddens, 1990). Bij een abstracte vorm van vertrouwen, zoals institutioneel vertrouwen, maakt Luhmann (1979) onderscheid tussen *trust* (vertrouwen) en *confidence*. Luhmann (1979) stelt dat *trust* een interpersoonlijke vorm van vertrouwen is. Bij *confidence* gaat het om een meer basaal vertrouwen in de 'aard der dingen' en de bijbehorende verwachtingen (Luhmann, 1979). Typerend aan *confidence* is dat het in meerdere mate gestoeld is op procedures en controlemechanismen (Smets et al., 1999). Het gaat, in tegenstelling tot toegeschreven- en bereikt vertrouwen, dus niet om het geloof in de 'morele oprechtheid' (zoals goede intenties) van anderen. Vertrouwen in personen is wel relevant voor *confidence* in systemen, maar heeft betrekking op hun *goede* werking in plaats van hun werking als zodanig.

De tweede vorm van vertrouwen is toegeschreven vertrouwen (*ascribed trust*, ook wel relationeel of affectief vertrouwen genoemd) (Rousseau, Sitkin, Burt, & Camerer, 1998; Schmitz, 1999; Smets et al., 1999). Deze vorm van vertrouwen is veelal gefundeerd in kenmerken van een ander: karakteristieken zoals familie(band), etniciteit en vergelijkbare kenmerken. Ook opgedane ervaringen kunnen aan de basis staan van deze vorm van vertrouwen. Door langdurende en terugkerende positieve ervaringen is het een vanzelfsprekend vertrouwen: het geeft blijk van een geloof in solidariteit en sociale bekrachtiging.

Bereikt vertrouwen is gebaseerd op iemands persoonlijke ervaringen met de ander of de ervaringen van derden met de te vertrouwen persoon (Zucker, 1986). Bij bereikt vertrouwen speelt de reputatie van de ander een rol van betekenis. Ook de verwachtingen van toekomstige vergelijkbare ervaringen wegen mee in het vertrouwen. Het vertrouwen dient gewonnen te worden, een andere benaming voor deze vorm van vertrouwen is dan ook verdiend vertrouwen (*earned trust*) (Schmitz, 1999; Smets et al., 1999). Sommige auteurs beargumenteren dat deze vorm van vertrouwen (deels) gestoeld is op een rationele overweging. Een actor heeft informatie over de intentie of competentie van de te vertrouwen actor (Rousseau et al., 1998). Denk hierbij aan informatie over reputatie (informatie van derden) of informatie over kennis en kunde (zoals een diploma of professie). Dergelijke 'bewijzen' kunnen een indicatie zijn dat de claims van betrouwbaarheid van de te vertrouwen actor, waar zijn. Het vertrouwen reikt in sommige gevallen slechts tot specifieke situaties waarin het vertrouwen nodig kan

zijn. Wordt het vertrouwen geschaad, dan beperkt het risico zich tot kortdurende verliezen (Rousseau et al., 1998).

In een context van samenwerking kan een verandering van de ene vorm van vertrouwen naar de andere optreden. Institutioneel vertrouwen is hier een vreemde eend in de bijt (vanwege de meer abstracte, gezichtsloze interacties en verplichtingen), maar ontmoetingen tussen actoren bij de toegangspunten kunnen wel een aanzet geven voor ervaringen die leiden tot bereikt vertrouwen (Giddens, 1990). Doen zich meerdere positieve ervaringen voor over een langere periode van tijd, dan kan het bereikt vertrouwen meer vanzelfsprekend worden en een relatie tussen de actoren ontstaan (Rousseau et al., 1998).

#### 2.5.1. De invloed van vertrouwen op participatie en co-creatie

Het betrekken van burgers bij beleidsvorming kan het vertrouwen van burgers in de overheid vergroten (Michels & De Graaf, 2010). Het is niet alleen van belang in welke mate de burger vertrouwen in de overheid heeft, maar ook in welke mate de ambtenarij vertrouwen heeft in de burger. Veel ambtenaren staan ambivalent tegenover invloed van burgers, waarbij meer politieke participatie vooral wordt gezien als een administratief proces. Bij ambtenaren kan de angst leven dat meer invloed van burgers zal leiden tot meer conflict op politiek niveau, meer problemen in beleidsvorming, een toename van ongelijkheid en een gebrek aan middelen (Yang, 2005). Een situatie van samenwerking zou echter een mogelijkheid zijn om dit wantrouwen te overkomen en wederzijds bereikt vertrouwen te creëren. (Smets et al., 1999). De betrouwbaarheid van ambtenaren, de waarde van lokale kennis onderkennen en luisteren naar burgers zijn enkele manieren waarop ambtenaren bereikt vertrouwen van burgers kunnen stimuleren. Ook kunnen ambtenaren burgers onderwijzen in bureaucratische kennis en uiteindelijk macht delen.

## 2.6. Conclusie

Er is een ontwikkeling zichtbaar naar meer horizontale, informele verhoudingen tussen burger en overheid. Dit is ingegeven door het verlangen van een zich terugtrekkende overheid naar een mondigere en actievere burger. Burgers lijken de trend van de doe-democratie te volgen en komen onder andere in communities samen om een actievere houding aan te nemen en vanuit gebundelde kracht meer invloed te verwerven. Desalniettemin wijst de wetenschap erop dat het veelal de overheid is die meer invloed vanuit burgers tegenhoudt (Barnes, 2004; Fung, 2004). De overheid is een centrale macht, met een solide organisatie en een focus op blauwdrukken en SMART-denken. Daartegenover staan de burgers en hun buurten in de leefwereld. Hier bestaan fundamentele verschillen in handelen, taal, kennis en macht. Komen burgers en overheid samen, dan werpen deze verschillen obstakels op. De twee partijen komen uit fundamenteel verschillende werelden, waarbij er wrijving kan ontstaan

wanneer deze twee samenkomen. Er is een ongelijkwaardige verhouding in macht en verschillen in taal, kennis en mindset.

Willen burgers en overheid in een proces van co-creatie gaan, dan is het van belang dat de overheid compatibel is. Dat wil zeggen, de overheid moet beschikken over uitnodigende structuren en ambtenaren die welwillend staan tegenover meer invloed van burgers. Er zal aandacht moeten zijn voor de onderlinge verschillen in taal, kennis en mindset. Dit kan in een door de overheid gecreëerde ruimte, de uitnodigende ruimte, maar ook in een door burgers gecreëerde of geclaimde ruimte.

Professionals spelen hierin een belangrijke rol. Zij zijn degenen die opereren op het snijvlak van systeem en leefwereld en zijn daarmee de schakelfiguren. Zij kennen beide werelden en kunnen de kloof tussen systeem en leefwereld overbruggen. Schakelfiguren beschikken over een groot netwerk, zowel in de buurt als met de overheid. Ze spreken beide talen en hebben zowel bureaucratische- als lokale kennis. De schakelfiguren kunnen helpen vertrouwen te kweken in het co-creatieve proces.

Vertrouwen is in een co-creatief proces noodzakelijk, en kan worden opgebouwd door de samenwerking. Burgers kunnen beschikken over een zekere mate van institutioneel vertrouwen: het vertrouwen in (de goede werking van) de grondbeginselen van de overheid. Daar waar burgers en overheidsactoren samenwerken, kan er bereikt vertrouwen ontstaan. Dit vertrouwen stoelt zich op ervaring met de ander en de verwachting van positieve ervaringen in de toekomst. Als men een dialoog aangaat kan er een gemeenschappelijke basis ontstaan, dat samen met het vertrouwen kan leiden tot een duurzame relatie en consolidering van de invloed van burgers op beleidsvorming.

### 3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat het hoe het onderzoek is ontworpen en ten uitvoer is gebracht. Allereerst wordt het onderzoeksdesign beschreven, waarna de onderzoeksgroep en de dataverzamelmethode(n) uiteen worden gezet. Afgesloten wordt met een beschrijving van de data-analyse.

#### 3.1. Onderzoeksdesign

Er is voor dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve, interpretatieve vorm. De focus is de ervaring met en interpretatie van de onderzoekscasus – en bijbehorende thema's – van de respondenten (Ritchie, Lewis, Nicholls, & Ormston, 2014). Daarnaast is dit onderzoek een *case study*, die zich richt op de verhoudingen tussen de budgetmonitoringsgroep, deelnemers uit de Indische buurt en Stadsdeel Oost en bestuurders van Stadsdeel Oost. Dit biedt de kans op gedetailleerde en diepgaande dataverzameling en daarmee een sterk begrip van de context (Ritchie et al., 2014). De theoretische concepten worden benaderd als attenderende concepten: de concepten dienen als algemeen inzicht voor de start van het onderzoek. De definitie en betekenis van theoretische begrippen liggen dus niet vast, maar bieden een richting voor de analyse en resultaten (Blumer, 1954). Er is tijdens het onderzoek gebruik gemaakt van de *constant comparative method*. Met deze methodiek wordt data doorlopend met elkaar vergeleken om zo nieuwe inzichten op te kunnen doen tijdens het veldwerk (Ritchie et al., 2014). Na het afnemen van de interviews zijn deze verbatim uitgewerkt, waarna ook een reflectie op inhoud en methodiek is toegepast. De inzichten die uit deze reflectie kwamen zijn vervolgens meegenomen in de nog af te nemen interviews. Het theoretisch kader biedt het raamwerk voor de interviews en plaatst de te verzamelen data binnen dit onderzoek in een bredere (theoretische) context. Het biedt dan ook zoals Saunders et. al. (2012) het noemen, het fundament waarop de empirie gestoeld is.

#### 3.2. Onderzoeksgroep en dataverzameling

##### 3.2.1. Onderzoeksgroep

De interviews zijn afgenomen bij betrokkenen rondom budgetmonitoring in de Indische buurt. Dit betreffen deelnemers van budgetmonitoring, buurtprofessionals (die soms ook de rol van deelnemer op zich nemen), ambtenaren, een tweetal bestuurders en drie respondenten die verder van budgetmonitoring afstaan. De respondenten zijn verworven door middel van de *purposive sampling* methode (Ritchie et al., 2014) via sleutelfiguren in de Indische buurt. Respondenten zijn geselecteerd op het criterium van deelname aan budgetmonitoring en op aanbeveling van reeds geïnterviewde respondenten. De interviews met de respondenten uit de Indische buurt vonden grotendeels plaats in buurthuis de Meevaart. Een enkel interview vond plaats op locaties van andere buurtinitiatieven. De

interviews met de ambtenaren vonden plaats op het stadsdeelkantoor van Stadsdeel Oost. Daarnaast heeft de onderzoeker aan het begin van het veldwerk een presentatie over Buurtbesteden<sup>1</sup> bijgewoond in de Meevaart. Hier zijn vooral de eerste contacten gelegd en respondenten vergaard.

In totaal zijn er 20 betrokkenen geïnterviewd. Er zijn negen respondenten geïnterviewd die uit de buurt afkomstig zijn en bij budgetmonitoring betrokken zijn of waren. Vier respondenten daarvan zijn (voormalig) deelnemers van budgetmonitoring. De andere vijf van deze negen respondenten zijn buurtprofessionals. Aan de zijde van het stadsdeel zijn zes ambtenaren en twee bestuurders bevestigd. Van de zes ambtenaren hebben vier ambtenaren deelgenomen aan een of meerdere trajecten van budgetmonitoring. Eén ambtenaar is vanuit de positie als senior beleidsadviseur sociaal domein betrokken bij budgetmonitoring en de laatste ambtenaar is in de Indische buurt actief geweest als participatiemakelaar. De twee bestuurders hebben betrokkenheid bij budgetmonitoring gehad vanuit hun bestuurlijke functie. Ten slotte zijn er drie respondenten geïnterviewd die verder van budgetmonitoring afstaan. Deze zijn geïnterviewd in de verkennende fase van het onderzoek, ten behoeve van de oriëntatie. De eerste respondent is een ambtenaar van de gemeente Oss, die met buurtbewoners aan een burgerbegroting heeft gewerkt, de tweede is een expert op het gebied van burgerbegrotingen en de derde is betrokken geweest bij de opstartfase en verbonden aan het Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie (CBB).

### 3.2.2. Interviews

De interviews hadden het karakter van semigestructureerde diepte-interviews. Ter ondersteuning van het veldwerk is vooraf, op basis van het theoretisch kader, een topiclijst opgesteld. Deze topiclijst is gebaseerd op het theoretisch kader, met de thema's en onderwerpen die in de interviews aan bod moesten komen. Aan het begin van elk interview is de respondent vertelt wat het onderzoek inhoudt, wat de achtergrond is en wie bij het onderzoek betrokken zijn. Daarnaast is aan alle respondenten toestemming gevraagd om het gesprek op geluid op te mogen nemen, die in alle gevallen verleend is. Alleen tijdens de presentatie van Buurtbesteden in buurthuis de Meevaart waren niet alle aanwezigen (waaronder enkele toekomstige respondenten) op de hoogte van de aanwezigheid van een onderzoeker. Dit was echter vooral een kennismakingsmogelijkheid, geen (geplande) observatie. Wel is tijdens de introductie van interviews veelal verwezen naar de presentatie en de aanwezigheid van de onderzoeker daarbij.

De interviews zijn *face-to-face* afgenomen en duurden gemiddeld een uur (van drie kwartier tot anderhalf uur). Het semigestructureerd karakter bood de mogelijkheid om tijdens de interviews af te wijken van de topiclijst. Hierdoor konden de respondenten met inzichten en aanvullingen op de

---

<sup>1</sup> Buurtbesteden, het volgende project van de mensen achter budgetmonitoring, komt in de resultaten aan bod en zal daar nader worden toegelicht.

thema's komen die vooraf niet meegenomen waren (Ritchie et al., 2014). Na het afnemen van de interviews zijn deze getranscribeerd op de computer, waarbij een reflectie op methodiek en inhoud is toegepast. De reflectie op methodiek wees er onder andere op dat er in de eerste interviews een gebrek aan sturing op de gekozen concepten was. Dit is vervolgens meegenomen in de latere interviews. De reflectie op inhoud is gebruikt om de inzichten – verkregen door gebruik van de *constant comparative method* – te duiden en mee te nemen in de opvolgende interviews.

### 3.2.3. Literatuur

Voorafgaand aan het empirische onderzoek is er een analyse gedaan van de beschikbare literatuur op het gebied van co-creatie en de concepten systeem en leefwereld, vertrouwen, macht en communicatie. Hierbij is gebruik gemaakt van zowel digitaal beschikbare bronnen (voornamelijk wetenschappelijke tijdschriften) als gedrukte wetenschappelijke literatuur. Ook zijn tijdens het onderzoek documenten over budgetmonitoring verzameld. Hierin zijn twee voornamelijk bronnen aan te merken. Ten eerste zijn openbare vindplaatsen geraadpleegd, zoals de website van het CCB en van de gemeente Amsterdam. Ten tweede is aan respondenten gevraagd of zij documenten beschikbaar hadden. Het relevantiecriteria is de betrekking van de documenten op budgetmonitoring en/of het (CBB). Dit heeft een diverse verzameling documenten opgeleverd, waaronder interne documenten van de verschillende werkgroepen binnen budgetmonitoring en documentatie van het CBB. Deze documenten zijn vervolgens bekeken op inhoud aan de hand van de analyse van de interviews en zijn daar waar relevant meegenomen in de resultaten.

### 3.3. Data-analyse

De data-analyse is een thematische analyse. Door middel van het theoretisch kader is gepoogd patronen te distilleren uit de data (Ritchie et al., 2014). Het gaat hier om een substantieve benadering: de betekenis die in de data verscholen ligt werd gevat en geïnterpreteerd. De *constant comparative method* is binnen dit onderzoek gebruikt om verzamelde data doorlopend met elkaar te vergelijken op overeenkomsten en verschillen en daarmee nieuwe inzichten op te doen. Deze nieuwe inzichten zijn vervolgens meegenomen naar de opvolgende interviews. De bevindingen die boven kwamen drijven tijdens het gebruik van deze methode boden ook een basis voor de analyse.

De interviews zijn eerst op papier met de hand gecodeerd. Deze handmatige analyse bood de mogelijkheid een eerste schifting te maken in de data en belangrijke passages te markeren, in voorbereiding op de analyse in Atlas.ti. Vanwege de chronologische beschrijving van de resultaten is gekozen voor een combinatie van coderen op basis van chronologie en concepten uit het theoretische kader. Door middel van het toepassen van een inductieve wijze van analyseren en daarmee open coderen is de data voorzien van codes, zowel 'in vivo', waarbij termen (gebruikt door respondenten) als codes dienen, als thema's die uit het theoretisch kader worden afgeleid (Saunders et al., 2012). De

abstracte (theoretische) codes zijn vervolgens gelinkt aan de gecodeerde gebeurtenissen. De codes zijn daarnaast georganiseerd in groepen (families).

Vanwege de chronologische opbouw in de data is gekozen om de data te coderen in vier chronologische periodes: de aanloop en start van budgetmonitoring, het aftasten van co-creatie en de consolidatie van co-creatie. Voor de codes is een opzet gekozen van een categorisering op basis van de vier chronologische delen, waarna de data werd gecodeerd op basis van concepten uit het theoretisch kader en *in-vivo* codes. Dit gaf de volgende categorieën: aanloop, 1<sup>e</sup> periode, 2<sup>e</sup> periode en 3<sup>e</sup> periode. Deze categorieën vormden de *families* in Atlas.ti. Binnen deze categorieën zijn zowel concrete gebeurtenissen gecodeerd, zoals ‘1<sup>e</sup> periode: inspraakmoment’, als effecten, zoals ‘1<sup>e</sup> periode: inspraakmoment gevolgen’. Ook theoretische concepten zijn binnen de periodes gecodeerd, bijvoorbeeld ‘4<sup>e</sup> periode: consolidatie vertrouwen’. Daarnaast is voor de data die niet direct te herleiden was tot een specifiek tijdssegment gebruik gemaakt van categorieën en codes gebaseerd op het theoretisch kader.



## 4. De aanloop naar budgetmonitoring

In dit hoofdstuk wordt het kader geschetst waarbinnen budgetmonitoring en de co-creatie rondom de buurtbegroting plaats hebben gevonden. De geschiedenis van de Indische buurt heeft een belangrijke rol gespeeld voor de introductie en het verloop van budgetmonitoring. Hoe belangrijk dit fundament is en welke gebeurtenissen hebben geleid tot de introductie van budgetmonitoring, zal in dit hoofdstuk worden weergegeven. Daarnaast zal worden geschetst wat budgetmonitoring inhoudt. Ten slotte wordt beschreven hoe het eerste contact tussen het stadsdeel en de budgetmonitoringsgroep verliep.

### 4.1. De turbulente geschiedenis van de Indische buurt

De Indische buurt stond in het vorig decennium bekend als achterstandsbuurt. Amsterdam Oost, waar de Indische buurt gesitueerd is, werd in 2007 door toenmalig minister Vogelaar aangewezen tot ‘Vogelaarwijk’. Minister Vogelaar startte een programma waarbinnen woningbouwcorporaties geld van het rijk kregen om ‘probleemwijken’ op te knappen. Het ging om wijken waar een hoge mate van sociale problematiek speelde, zoals werkloosheid, criminaliteit en medische problemen (Marlet, Poort, & van Woerkens, 2009). Vijf jaar eerder waren een aantal woningcorporaties een vernieuwingsprogramma gestart. Dit programma besloeg onder meer het opknappen van woningen en de openbare ruimte door middel van grote financiële investeringen (Samen Indische Buurt, 2009). Deze investeringen, samen met de investeringen van het landelijke programma van minister Vogelaar, hebben een groot aandeel gehad in het opknappen van de wijk geweest.

Hoewel de woningen en de openbare ruimte door de investeringen zichtbaar verbeterde in die jaren, bleef het sociale domein moeilijkheden kennen. De welzijnsinstellingen functioneerden niet naar behoren en dit had zijn weerslag op faciliteiten in de buurt. De participatiemakelaar vertelt dat wel elke vier jaar de welzijnsinstelling failliet ging en beschrijft de sfeer in het buurthuis de Meevaart in 2008: ‘Je wilde niet dood gevonden worden in de Meevaart. Het was zo’n ongezellig, sfeerloos gebouw waar droevig ogende mensen in plastic koffiebekertjes zaten te staren.’

#### 4.1.1. De oplevende buurt en communities

Gelijktijdig met de investeringen van het stadsdeel en de corporaties in de buurt, stonden er bewoners van de Indische buurt op die zich zorgen maakten. Onder andere de moord op Theo van Gogh en de toenemende polarisatie in de samenleving bewoog een aantal actieve bewoners om de denktank Sociale Cohesie Zeeburg op te richten. Zeeburg was het stadsdeel waar de Indische buurt onder viel, in 2010 gefuseerd met het stadsdeel Oost-Watergraafsmeer tot Stadsdeel Oost. In deze denktank is het concept van communities ingebracht en dit heeft vervolgens geleid tot het oprichten van de Timorplein Community: een community van sociale en economische ondernemers, vertegenwoordigers van (buurt)organisaties en de creatieve klasse (Smets & Azarhoosh, 2013). Later

volgde de oprichting van meer communities in de Indische buurt zoals De Karrewiel Community en de Makasserplein Community. Deze communities stonden en staan vaak aan de basis van burgerinitiatieven in de wijk. Een van de oud-wethouders herinnert zich de bewoners die zich zorgen maakten over de buurt en zich in communities organiseerden. Ambtenaren zien de communities als geworteld in de buurt, die gekenmerkt worden door een uitgebreid netwerk en de aanwezige lokale kennis. De communities weten wat er speelt en wat belangrijk is voor de buurt.

Vanuit de communities zijn diverse buurtinitiatieven ontstaan. Een van deze initiatieven is buurthuis De Meevaart. Dit buurthuis, gelegen aan de Balistraat, functioneerde jarenlang slecht en was mede het slachtoffer van de failliet-gaande welzijnsinstellingen. Enkele buurtprofessionals wierpen zich op om de Meevaart te exploiteren en kregen dit toegewezen, waarna de Meevaart Ontwikkel Groep (MOG) werd opgericht. De stichting MOG is ontstaan vanuit de communities als oplossing om het buurthuis De Meevaart in beheer te kunnen nemen (Fiere, Wüst, & Mehlkopf, 2012). Mede door het beheer van De Meevaart heeft de buurt zich bewezen als een beweging met potentie volgens een van de buurtprofessionals. Het stadsdeel herkent het beeld van actieve buurtbewoners met veel potentie en ziet in deze bewegingen buurtbewoners die een constructieve bijdrage willen leveren. Het buurthuis de Meevaart wordt tijdens de interviews vaak aangehaald door ambtenaren en (oud-)wethouders als voorbeeld van de activiteiten in de buurt en de positieve uitwerking hiervan.

#### 4.1.2. Introductie van de schakelfiguren: een korte profielschets

De term buurtprofessionals is een verzamelterm voor eenieder die vanuit een professie, vrijwillig of betaald, in loondienst of als eigen ondernemer, zich bezighoudt met de buurt. De ontwikkeling van de activiteiten en communities in de buurt wordt ondersteund door diverse professionals. We noemen deze professionals buurtprofessionals. Ook vanuit het stadsdeel zijn er ambtenaren actief in de buurt. Dit zijn ambtenaren die vanuit hun functie veelvuldig in de buurt aanwezig zijn. Het gaat hierbij om functies als de gebiedscoördinator en de participatiemakelaar.

Enkele buurtprofessionals begeven zich op het snijvlak van systeem en leefwereld. Deze buurtprofessionals spreken de taal van de buurt en de overheid en kunnen schakelen tussen beide werelden. We noemen deze actoren daarom hier schakelfiguren. Op deze actoren ligt in dit onderzoek de nadruk. Deze schakelfiguren vervullen sleutelposities in de communities en zijn in staat om verbindingen te leggen tussen verschillende stakeholders en netwerken. Daarnaast spreken ze zowel de taal van de buurt als de taal van de overheid (Van den Brink et al., 2012). Er zijn schakelfiguren met een professionele achtergrond in het welzijnswerk, de ambtenarij of de politiek. De schakelfiguren zijn onder andere initiatiefnemers van buurtinitiatieven, projectleiders en zijn actief in de communities. Deze schakelfiguren zullen in de komende hoofdstukken nader worden geanalyseerd en beschreven, omdat zij een cruciale rol spelen en hebben gespeeld rondom budgetmonitoring.

#### 4.1.3. Bewegingen bij stadsdeel parallel: gebiedsgericht werken

In 2010 is de gemeente Amsterdam zich toe gaan leggen op gebiedsgericht werken, teneinde burgerparticipatie mogelijk te maken en te borgen. Dit betekende in de praktijk dat er functies ontstonden voor ambtenaren die veel in de wijk aanwezig zouden zijn en de verbinding met de buurtbewoners moesten zoeken. Zo is er in iedere buurt een gebiedscoördinator geplaatst. Een ander voorbeeld is de ambtenaar met de functie participatiemakelaar, die zich bezighoudt met ‘verbinden’, ‘aandacht geven’ en ‘enthousiasmeren’. De focus op gebiedsgericht werken zorgde volgens de voormalig participatiemakelaar ook voor een mindset met meer aandacht voor de buurt in de input daar vandaan. De focus op gebiedsgericht werken heeft volgens betrokken ambtenaren hun manier van werken veranderd. Ze stellen meer in de wijken te kijken wat er leeft en welke informatie er beschikbaar is. Door actief in de wijk aanwezig te zijn met ambtenaren creëerde stadsdeel Oost uitnodigende structuren die samenwerking en co-creatie binnen budgetmonitoring mogelijk maken (Voorberg et al., 2015).

### 4.2. Aanloop naar budgetmonitoring

#### 4.2.1. E-Motive, Brazilië en de oprichting van het CBB

In 2010 werd een van de schakelfiguren benaderd door Oxfam Novib om te kijken naar budgetmonitoring in Brazilië. In Brazilië hebben een vijftal buurtprofessionals kennis gemaakt met INESC: ‘Instuto de Estudos Socioeconômicos’, het Instituut voor Sociaal-economische Studies (Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie & INESC, 2012). INESC is de eigenaar van de methodiek budgetmonitoring en zij hebben de methodiek laten zien aan de buurtprofessionals. In juni 2011 zijn medewerkers van INESC naar de Indische buurt afgereisd, waar een conferentie en een masterclass werden georganiseerd. Bij deze conferentie waren ook ambtenaren en een wethouder aanwezig, zo vertelt een van de schakelfiguren.

Deze uitwisseling tussen INESC en de Indische buurt heeft uiteindelijk geleid tot de oprichting van de stichting Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie (CBB). De oprichters van deze stichting waren voornamelijk dezelfde buurtprofessionals die naar Brazilië waren geweest. Zo vervulde een van de schakelfiguren een rol in het bestuur en een ander schakelfiguur werd trainer van de budgetmonitoringsmethodiek.

#### 4.2.2. Het initiële contact met het stadsdeel

Het CBB wilde het eerste traject van budgetmonitoring starten in samenwerking met het stadsdeel. Hiervoor contacteerde een van de buurtprofessionals van het CBB een ambtenaar, die toentertijd de contactpersoon van de wijkontwikkeling was. Deze contactpersoon stelde voor in gesprek te gaan met

het toenmalige hoofd van de afdeling Financiën van Stadsdeel Oost. Het gesprek verliep echter niet zoals werd verwacht door het CBB, vertelt een van de schakelfiguren:

Het gesprek eindigde gewoon van A: wie ben jij? B: dit is een taak van de stadsdeelraad, de stadsdeelraad moet budget-monitoring en controle doen. En C: jullie willen zeker hier geld aan verdienen? En D: wat is de legitimiteit? Dus we zijn er eigenlijk een beetje de deur uitgezet.

Deze ambtenaar ervoer budgetmonitoring als een bedreiging. Noemenswaardig is dat het initiatief voor budgetmonitoring door mensen uit de buurt zelf werd genomen. Bij vergelijkbare initiatieven van buurt- en burgerbegrotingen (niet te verwarren met de buurtbegroting van stadsdeel Oost) ligt het initiatief bij de lokale overheid, vertelt een expert op het gebied van burgerbegrotingen. Het risico van initiatief aan overheidszijde is dat deze vorm van participatie ingekapseld wordt binnen de bestaande structuren van de overheid (Gaventa & Valderrama, 1999). De overheid bezit in een dergelijke vorm van participatie verborgen macht, daar het de agenda kan bepalen. Het betrekken van burgers bij de overheidsfinanciën kan worden gebruikt om bestaand of door de overheid gewenst beleid te legitimeren. Participatie wordt hiermee een doel op zich. Daarom is het belangrijk dat het eigenaarschap van budgetmonitoring bij de buurtbewoners zelf ligt. De casus van budgetmonitoring speelt zich af in een door de buurtbewoners gecreëerde en geclaimde ruimte, waar systeemdenken niet de boventoon voert (Gaventa, 2006).

Hoewel de agenda en beweging naar meer transparantie en een feitelijke buurtbegroting op het stadsdeel waren ingezet, keerden de professionals van het CBB huiswaarts zonder medewerking van het stadsdeel voor budgetmonitoring. Het CBB besloot daarom zonder medewerking van het stadsdeel te starten met budgetmonitoring.

## 5. Periode 1: De start van budgetmonitoring

In dit hoofdstuk zal worden geschetst hoe het eerste budgetmonitoringstraject werd ingezet, wie de betrokkenen waren en het uiteindelijke resultaat: het inspraakmoment bij de stadsdeelraad. Daarnaast wordt beschreven hoe de enkele schakelfiguren samen met ambtenaren van het stadsdeel hebben gewerkt aan de buurtbegroting.

### 5.1. De inhoud van de budgetmonitoringssessies

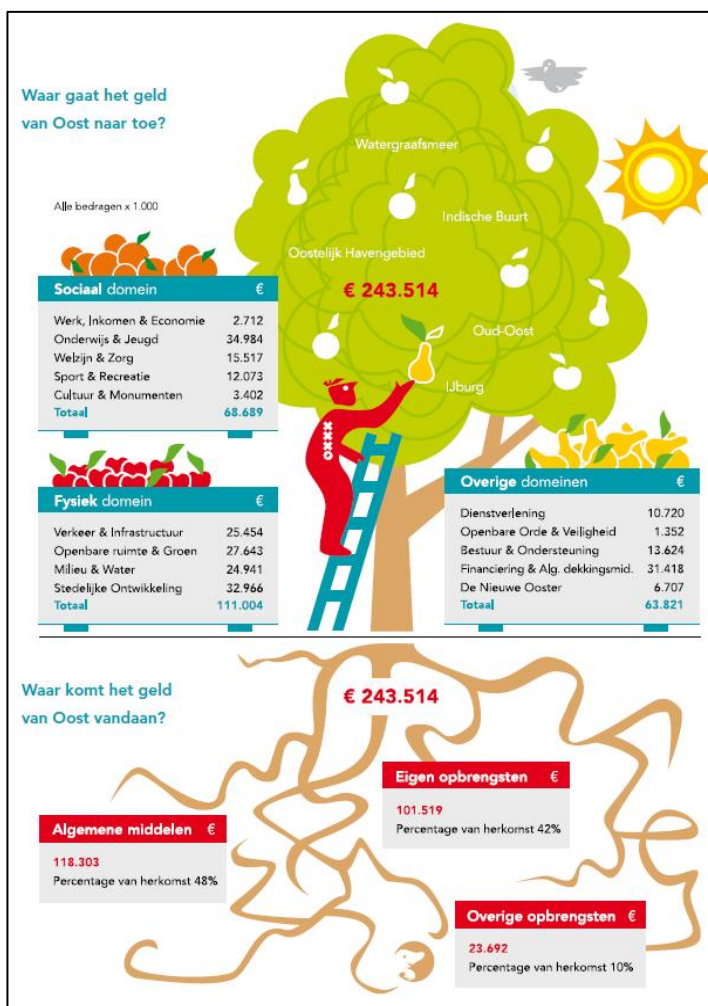
Begin 2012 zijn de professionals van het CBB gestart met het eerste traject van budgetmonitoring in de Indische buurt. Het doel van dit traject was het introduceren van de budgetmonitoringsmethodiek en het trainen van de deelnemers in het doorgronden en monitoren van de begroting van het stadsdeel. Het traject werd afgesloten met een inspraakmoment bij de stadsdeelraad.

#### 5.1.1. De deelnemers

De deelnemers van het eerste budgetmonitoringstraject werden geworven onder actieve bewoners. De groep deelnemers was een diverse groep, voor wat betreft sociale klasse, etnisch-culturele komaf, gender en leeftijd. Daarnaast was er ook sprake van diversiteit in vormen van kennis. Enkele deelnemers beschikten over bureaucratische kennis. Een belangrijke overeenkomst tussen de deelnemers is de sleutelpositie die zij innamen binnen de etnisch-culturele netwerken in de buurt. De selectie van sleutelfiguren met een groot sociaal kapitaal gaf de budgetmonitoringsgroep een (potentieel) voordeel voor co-creatie, daar sociaal kapitaal een succesvolle uitkomst van co-creatie kan bevorderen (Voorberg et al., 2015). De deelnemers waren overwegend hoogopgeleid, daar budgetmonitoring moeilijke materie is. Om het budgetmonitoringstraject in goede banen te leiden werden er vanuit het CBB trainers aangesteld. Deze trainers waren dezelfde buurtprofessionals die betrokken waren bij de oprichting van het CBB en de introductie van budgetmonitoring. Een van de voornaamste bezigheden van deze trainers was het instrueren en begeleiden van de deelnemers bij het toepassen van budgetmonitoring.

### 5.1.2. De begroting van het stadsdeel en het inspraakmoment

Al voor de start van budgetmonitoring was er vanuit het CBB contact met de afdeling financiën van Stadsdeel Oost over het belang van inzicht in de begroting voor budgetmonitoring. De oud-wethouder financiën noemt de begroting een ondoorzichtig boekwerk, het CBB zocht overzicht in de geldstromen op het stadsdeel. Tijdens het budgetmonitoringstraject heeft deze ambtenaar die zich bezighield met de buurtbegroting een infographic gemaakt (figuur 1). Deze infographic laat zien wat de inkomsten en de uitgaven van het stadsdeel zijn en hoe dit geld verdeeld wordt per buurt en per (sub)domein en lost hiermee een deel van de onoverzichtelijkheid en ondoorzichtigheid van de



stadsdeelbegroting op. Ook de matrix, te bekijken op de volgende pagina, werd gebruikt tijdens het budgetmonitoringstraject. Toen het eerste budgetmonitoringstraject van start ging, begon men met uitleg en training over het stadsdeel en de begroting. De budgetmonitoringsgroep werd bureaucratische kennis bijgebracht, waaronder hoe een overheidsbegroting tot stand komt, wat de begrotingscycli zijn, op welke momenten invloed daarop mogelijk is en hoe je dat kan bewerkstelligen. Op basis van de beschikbare documenten – de begroting, de infographic en de matrix – zijn er tijdens de budgetmonitoringssessies analyses en voorstellen gemaakt.

Figuur 1: Infographic uitgaven Stadsdeel Oost

Programma	Begrotingsjaar 2013			Begrotingsjaar 2014			Begrotingsjaar 2015			Begrotingsjaar 2016 *		
	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo
01 Dienstverlening	9.300	5.190	4.110	9.220	5.190	4.030	9.204	5.190	4.014	9.158	5.190	3.968
02 Openbare Orde & Veiligheid	3.632	793	2.839	3.612	793	2.819	3.607	793	2.814	3.592	793	2.799
03 Verkeer & infrastructuur	19.048	23.443	4.395-	19.038	23.443	4.405-	19.036	23.443	4.407-	19.029	23.443	4.414-
04 Werk inkomen & Economie	1.923	856	1.067	1.911	856	1.055	1.901	856	1.045	1.894	856	1.038
05 Onderwijs & Jeugd	30.132	934	29.198	29.989	934	29.055	28.833	934	27.899	28.577	934	27.643
06 Welzijn & Zorg	13.605	150	13.455	13.570	150	13.420	13.563	150	13.413	13.542	150	13.392
07 Sport en Recreatie	10.887	2.063	8.824	10.552	2.063	8.489	9.838	1.553	8.285	9.688	1.553	8.135
08 Cultuur & Monumenten	3.551	170	3.381	3.543	170	3.373	3.541	170	3.371	3.535	170	3.365
09 Openbare Ruimte & Groen	30.928	3.706	27.222	25.335	3.706	21.629	22.563	3.706	18.857	17.138	3.706	13.432
10 Milieu & Water	25.878	21.993	3.885	25.189	21.993	3.196	25.114	21.993	3.121	24.991	21.993	2.998
11 Stedelijke ontwikkeling	28.212	20.522	7.690	27.632	20.987	6.645	27.134	20.137	6.997	25.839	20.137	5.702
12 Bestuur & Ondersteuning	11.262	852	10.410	11.198	852	10.346	10.385	52	10.333	10.348	52	10.296
13 Financiering & Alg Dekkingsmiddelen	3.582	102.282	98.700-	5.142	102.589	97.447-	6.201	101.973	95.772-	7.011	101.994	94.983-
14 De Nieuwe Ooster	5.240	5.494	254-	5.529	5.517	12	5.598	5.658	60-	5.588	5.803	215-
<b>Resultaat voor bestemming</b>	<b>197.180</b>	<b>188.448</b>	<b>8.732</b>	<b>191.460</b>	<b>189.243</b>	<b>2.217</b>	<b>186.518</b>	<b>186.609</b>	<b>90-</b>	<b>179.930</b>	<b>186.774</b>	<b>-6.844</b>
<b>Mutatie reserves</b>												
Totaal toevoeging reserves	8.901		8.901	9.182		9.182	9.251		9.251	9.241		9.241
Totaal onttrekking reserves		17.633	17.633-		11.399	11.399-		9.161	9.161-		2.397	-2.397
<b>Resultaat na bestemming</b>	<b>206.081</b>	<b>206.081</b>	<b>0</b>	<b>200.642</b>	<b>200.642</b>	<b>0</b>	<b>195.769</b>	<b>195.769</b>	<b>0</b>	<b>189.171</b>	<b>189.171</b>	<b>0</b>

Figuur 2: Matrix meerjarenbegroting Stadsdeel Oost

Een van de oprichters van het CBB, tevens schakelfiguur in de buurt, kwam op het idee de bevindingen voor te leggen aan de raad (Avelino, Rach, & Wittmayer, 2016). Het inspreken werd gedaan door een van de deelnemers van budgetmonitoring. De tekst van het inspraakmoment, verkregen van een van schakelfiguren, is in het kader op de volgende pagina te lezen. In de toespraak werden vragen gesteld aan de raad over de begroting. Tekenend is de raad die tijdens de toespraak druk aan het bladeren leek te zijn. De raad leek overvallen te worden door de toespraak en de vragen en kon niet direct antwoord geven. De toenmalige wethouder Financiën deed de belofte met de budgetmonitoringsgroep om tafel te gaan zitten.

Enkele weken na het inspreken door de budgetmonitoringsgroep werd er door de wethouder een afspraak gemaakt om rond de tafel te gaan zitten met enkele schakelfiguren van het CBB. Dit gesprek ging over de mogelijkheden rond samenwerking, maar hier kwam het CBB ook voor het eerst in aanraking met het concept van de online buurtbegroting. Omdat de stadsdeelbegroting ondoorzichtig is, wilde deze wethouder een buurtbegroting opzetten: een online kaart waar de verschillende geldstromen en budgetten inzichtelijk zouden zijn. De wens voor deze buurtbegroting was tweeledig: enerzijds had het stadsdeel zelf weinig besef van de geldstromen, anderzijds werd de buurtbegroting als participatie- en emancipatie-instrument voor burgers gezien. De wethouder liet dit project in 2011 opzetten door twee ambtenaren, een ambtenaar van de afdeling Financiën en een ambtenaar van de afdeling Openbare ruimte.

Na het gesprek dat het CBB had met de wethouder kwam de wethouder tot de ontdekking dat het CBB een waardevolle bijdrage kon leveren aan de online buurtbegroting. Zodoende ontstond er een

samenwerking tussen drie schakelfiguren en drie ambtenaren, waaronder de eerdergenoemde ambtenaren van Financiën en Openbare ruimte. Deze groep zocht onder andere uit welke beleidsthema's in de online buurtbegroting moesten komen. Hier werden de eerste contouren van de co-creatie rondom de buurtbegroting zichtbaar.

Beste leden van de commissie,

Mijn naam is Nouredine Oulad El Hadj Sellam en ik ben lid van de cursusgroep die zich bezighoudt met budgetmonitoring. Ook wij hebben gekeken naar de perspectievennota.

Op bladzijde 26 van de nota staat dat er in 2013 197 miljoen aan lasten zal zijn. We hebben een mooi overzicht gekregen van de jaarrekening 2011. Daar staat in dat het stadsdeel in 2011 243 miljoen heeft uitgegeven. Begrijpen wij het goed dat er in 3 jaar tijd 46 miljoen minder uitgegeven zal worden? In 2016 zijn de uitgaven begroot op 179 miljoen. Dus dan kom ik uit op een verschil van 64 miljoen. Was dat ook de bedoeling?

Op sommige programma wordt niet bezuinigd. Zoals openbare orde en veiligheid. Of openbare ruimte. De uitgaven voor openbare ruimte waren in 2011 27 miljoen. In 2013 zijn de uitgaven begroot op 30 miljoen. Dus 3 miljoen meer.

De uitgaven in het sociaal domein waren in 2011 68,7 miljoen euro. Als je nu kijkt naar de begroting in de perspectievennota dan kom je uit op een totaalbedrag van 59 miljoen voor het sociaal domein. (Opgeteld zijn: werk, inkomen en economie, onderwijs en jeugd, welzijn en zorg, sport en recreatie, cultuur en monumenten). Dat betekent dat er op de sociale onderwerpen in 3 jaar tijd bijna 10 miljoen minder wordt uitgegeven.

Het programma waar trouwens het grootste verschil is, is onderwijs en jeugd. In 2011 waren de uitgaven 35 miljoen en in 2013 worden de uitgaven op 30 miljoen begroot. Een verschil van 5 miljoen.

Volgens ons is het niet terecht om in 2013 weer te bezuinigen op de sociale onderwerpen. We hebben zelf een enquête in de buurt gehouden onder 150 mensen. Zij vertellen ons dat er meer geld moet naar projecten voor jongeren, ouderen en sociaal zwakken. Aan een aantal van deze mensen is ook gevraagd waar bezuinigingen op moeten plaatsvinden: zij vinden dat er op ambtenaren moet worden bezuinigd.

Wij stellen voor om in 2013 geen bezuinigen door te voeren op de sociale onderwerpen. En we vragen u op andere onderwerpen te bezuinigen.

## 5.2. De verhoudingen in deze periode

Het CBB had met het eerste gesprek op het stadsdeel een valse start. We zien hierin het gebrek aan bereidheid samen te werken met burgers bij ambtenaren, in de personage van het hoofd van de afdeling Financiën. Deze hield de deuren tot het stadsdeel zorgvuldig gesloten, waarop budgetmonitoringsgroep zonder medewerking van het stadsdeel van start ging. Het is een bevestiging van de *inner-circle* die De Vries (2008) beschrijft in zijn empirische analyse naar lokale beleidsnetwerken. Het institutioneel vertrouwen van het hoofd Financiën in de buurt ontbrak, ervoer het CBB als bedreiging en gaf blijk van een risicomijdende houding. Hierom poogde de budgetmonitoringsgroep zich door hun werk neer te zetten als serieuze partij. Door het werk in de



sessies vergaarden de deelnemers bureaucratische kennis in de vorm van kennis van de begroting en beleid rondom die begroting. Daarnaast hadden de professionals van het CBB al wel contact met een ambtenaar die zich bezighield met de buurtbegroting die hen inzichten verschafte in de stadsdeelbegroting.

Het traject werd afgesloten met een inspraakmoment. Dit inspraakmoment betekende een kentering in de houding de betrokken wethouders en ambtenaren jegens budgetmonitoring en de deelnemers. De wethouder financiën geeft aan dat door de kennis die de budgetmonitoringsgroep vergaarde, het stadsdeel zich anders ging gedragen. Zowel in de buurt als op het stadsdeel was er dus sprake beweging: budgetmonitoring enerzijds en de wens voor transparantie (tot uiting komende in een online buurtbegroting) anderzijds. Dit is mede waarom zowel respondenten uit de buurt en van het stadsdeel spreken over ‘een goed momentum’ voor budgetmonitoring. Door het inspreken van de buurtbewoners bij de stadsdeelraadsvergadering werd het stadsdeel geconfronteerd met een groep buurtbewoners die op unieke wijze het stadsdeel dwong te handelen. Vervolgens werd het fundament voor co-creatie gelegd door de samenwerking van het CBB en ambtenaren voor de buurtbegroting.

## 6. Periode 2: Aftasten van co-creatie

Na het inspraakmoment waren de betrokken wethouder en ambtenaren zich bewust van het nut met de budgetmonitoringsgroep samen te werken. Er volgden twee budgetmonitoringstrajecten tussen december 2013 en november 2015. In deze twee trajecten ging de samenwerking tussen buurtbewoners en ambtenaren binnen budgetmonitoring van start. Ook kregen de deelnemers meer invloed in het opstellen van de gebiedsagenda. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de budgetmonitoringsgroep en de betrokken ambtenaren begonnen met het aftasten van co-creatie en hoe dit vorm kreeg. Ook zal worden beschreven welke knelpunten de budgetmonitoringsgroep en het stadsdeel hierin tegenkwamen en wat de aard van deze knelpunten is.

### 6.1. De inhoud van de budgetmonitoringsessies

Na het inspraakmoment sloten ambtenaren aan bij de budgetmonitoringsessies. Dit waren ambtenaren die vanuit hun functie al in de buurt aanwezig waren. Het tweede traject richtte zich op het trainen van de deelnemers, het analyseren en controleren van de stadsdeelbegroting en het opstellen van een eigen buurtbegroting. Het uiteindelijk doel was voorstellen doen voor het herverdelen van 25% van het budget voor het sociaal domein. Daarnaast zijn er tijdens de sessies door de eerdergenoemde ambtenaar van financiën presentaties gegeven over de online buurtbegroting. Hier heeft de groep vervolgens feedback op gegeven. Het uiteindelijke ontwerp van de buurtbegroting zag er als volgt uit (Figuur 4).



Figuur 4: Ontwerp online buurtbegroting, afkomstig van de betrokken ambtenaar van Financiën

Het ontwerp bestond uit een menu aan de linkerkant, waar gebied en thema gekozen konden worden. Het op de afbeelding grijze vlak was de plaats van de kaart. Onderin werd gespecificeerde informatie weergegeven en aan de rechterkant algemene informatie over buurten en wijken.

Het derde traject van budgetmonitoring borduurde voort op het tweede traject, met het verschil dat er gaandeweg in het traject werkgroepen werden gevormd rondom verschillende thema's. De werkgroepen bestonden altijd uit een duo van een buurtbewoners en een ambtenaar die samen de 'trekkers' van de werkgroep waren. De overige leden van een werkgroep waren buurtbewoners en ambtenaren. In 2014 werd een nieuwe gemeenteraad gekozen, die besloot een deel van het financieel mandaat van de stadsdelen naar de centrale stad te verplaatsen. Dit had tot gevolg dat de werkgroepen binnen budgetmonitoring zich meer gingen toeleggen op de inhoud en prioriteiten, in plaats van budgetten. Enkele voorbeelden van thema's waren zorg, ouderen en openbare ruimte. De ambtenaren haalden waar gewenst informatie op bij het stadsdeel.

Ook zijn de woningcorporaties gevraagd door de budgetmonitoringsgroep om inzage te geven in hun activiteiten en bijhorende begrotingen. De woningcorporaties beschikken over budgetten voor de buurt en hebben in 2014 een intentieverklaring getekend waarin is vastgelegd dat de woningcorporaties zich in zullen blijven zetten voor de buurt (Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie, 2014c). De budgetmonitoringsgroep heeft daarom gevraagd om inzicht in de begrotingen en begrotingscyclus van de corporaties. Zij kreeg dit echter niet, de woningcorporaties wilden hun gegevens niet openbaar maken. Wel hebben de woningcorporaties tweemaal een presentatie gegeven over hoe zij te werk gaan en hoe de begrotingscyclus werkt.

Een belangrijk deel van het derde traject was het controleren van de jaarrekeningen en het 'synchroniseren' van de budgetmonitoringstrajecten met de gemeentelijke gebiedscyclus (Wittmayer & Rach, 2016). De gebiedscyclus bestaat uit drie fases. Als eerste wordt de buurt geanalyseerd. Op basis daarvan wordt een gebiedsagenda gemaakt, waar de prioriteiten staan. Uiteindelijk mondt dit uit in een gebiedsplan met actiepunten. De budgetmonitoringsgroep heeft gepoogd de activiteiten rondom budgetmonitoring aan te laten sluiten op dit jaarlijks proces. In de werkgroep jeugd en jongeren was er aandacht besteedt aan het in kaart brengen van alle voorzieningen die er voor jongeren beschikbaar zijn. Ook heeft de werkgroep het buurtinitiatief Jongerenplatform Oost 'een volwaardig gesprekspartner laten worden van politiek, welzijn en de buurt' (Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie, 2015).

## 6.2. Co-creatie in deze periode

Al voor de start van het tweede traject van budgetmonitoring was er sprake van co-creatie tussen buurtbewoners en ambtenaren. Tijdens de 'Week van de Indische buurt' werd een activerend wijkonderzoek gedaan (Wittmayer & Rach, 2016). Het doel van dit wijkonderzoek het opstellen van

een wijkagenda, een wens van het bestuur van het stadsdeel. Er zijn in de wijk 600 enquêtes afgenomen. De resultaten van deze enquêtering zijn vervolgens door dezelfde buurtbewoners en ambtenaren samen verwerkt tot een voorstel dat gepresenteerd is aan de stadsdeelraad en uiteindelijk ook zijn weg heeft gevonden in het online buurtbegrotingsinstrument (Wittmayer & Rach, 2016). Een van schakelfiguren geeft aan dat dit co-creatieve proces mede mogelijk werd gemaakt door ‘anarchistische’ ambtenaren, die zonder politieke opdracht hun werk konden doen. Het wijkonderzoek werd niet geframed als budgetmonitoringsonderzoek, maar de resultaten werden wel meegenomen naar het tweede traject van budgetmonitoring.

De budgetmonitoringsgroep heeft tijdens de sessies gewerkt aan het laten aansluiten van de inhoud van budgetmonitoring op de gebiedscyclus. Ook hebben de buurtbewoners samen met de ambtenaren de prioriteiten uit de buurt verzameld (onder andere aan de hand van het wijkonderzoek). Hierbij heeft de budgetmonitoringsgroep aandacht besteed aan het overbruggen van de taalverschillen. De prioriteiten uit de buurt sloten hierdoor beter aan bij de beleidstaal van het stadsdeel. Ook heeft de budgetmonitoringsgroep feedback gegeven op het ontwerp van de online buurtbegroting. De betrokkenen geven aan dat buurtbewoners en ambtenaren in deze periode veel van elkaar hebben geleerd. In deze periode werden dan ook de eerste contouren zichtbaar van wat van Edelenbos (2011) gecoproduceerde kennis noemt. Dit is de kennis die volgt uit het samenvoegen van bureaucratische kennis door de ambtenaren met lokale kennis van de buurtbewoners in de budgetmonitoringsgroep.

Aan het einde van de tweede periode kwamen de deelnemers van budgetmonitoring zelf tot de conclusie dat het aftasten van co-creatie heeft geleid tot betere onderlinge afstemming. Dit wordt opgemerkt in een intern document met notities van een afsluitende bijeenkomst van traject drie: ‘[een trainer] concludeert dat de werkwijzen van stadsdeel en Indische Buurt naar elkaar toegroeien’ (Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie, 2014b). De input van de budgetmonitoringsgroep werd in het gebiedsplan meegenomen, zo verzekert een van de ambtenaren. De ambtenaren van het stadsdeel die zich bezighielden met het gebiedsplan, zagen in de budgetmonitoringssessies een kans om de prioriteiten van de buurtbewoners over de buurt op te halen.

### 6.3. Verschillen tussen buurt en stadsdeel

Tijdens deze periode werden de verschillen tussen buurt en overheid, leefwereld en systeem, zichtbaar. Er zijn in de empirie drie thema’s te onderscheiden. Ten eerste zien we een verschil in organisatievorm en perspectief. Ten tweede zien we de twee verschillende talen die buurt en stadsdeel spreken, en de taalverwarring die daaruit volgt. Tot slot zien we een verschil in mindset en handelen.

#### 6.3.1. Solide versus fluïde organisatie

Het stadsdeel is sterk functioneel gedifferentieerd en kent vele afdelingen die los van elkaar opereren. Daarnaast kent de gemeente Amsterdam het onderscheid tussen de centrale stad en de stadsdelen. Het

is een gestructureerde organisatie met sterk afgebakende kaders. Een van de schakelfiguren geeft zijn interpretatie: ‘Overheid is een vastgeroeste vorm van discontinuïteit. En bewoners staan voor de flexibele continuïteit’. Dit beperkte voor de budgetmonitoringsgroep het inzicht in de begrotingen en de geldstromen. Daartegenover staan de buurtbewoners in de Indische buurt die zich organiseren in communities. Zo ook de deelnemers van budgetmonitoring. Deelnemers werden geworven in bestaande netwerken en er werden verschillende stakeholders af en aan betrokken bij de sessies. De buurtbewoners getuigen van een integraal perspectief. Een voorbeeld daarvan zien we in de werkgroep jeugd en jongeren. Daar valt op dat daar waar de buurtbewoners over jongeren spreken, zij ook spreken over onderwerpen als armoedebestrijding, jongerenwerk, educatie en meer onderwerpen die gelieerd zijn aan jongeren. Bij de overheid wordt hierin gedifferentieerd naar verschillende afdelingen en thema’s. Dus vele onderwerpen als zorg, onderwijs en veiligheid – onderwerpen die allemaal de doelgroep jongeren aangaan – zijn op zichzelf staande thema’s en afdelingen. Een van de deelnemers geeft een sprekend voorbeeld van de uitwerking van dit verschil:

Groen in de gemeente, is waar een bewoner het over heeft als hij naar buiten kijkt, de bomen, de weilanden en de berm. Zegt de gemeente nee, sportvelden is ook groen. Kerkhoven is ook groen. Maar die zitten natuurlijk ergens in een andere post. Dus als jij gaat kijken naar de openbare straat heb je maar één stukje groen. Dat zegt nog niet alles over van hoe het er met groen in z’n algemeenheid wordt omgegaan.

### 6.3.2. Taal

Het tweede verschil zit in de taal van de overheid tegenover de taal van de buurt. De ambtelijke taal komt voort uit een systeem-mindset, het denken in procedures, protocollen en blauwdrukken. De ambtelijke taal is doorspekt met *techne*: universele, theoretische kennis zonder praktische lokale toepassing (Scott, 1998). We zien dit terug in het jargon en de beleidstaal in de stadsdeelbegroting. Daarentegen komt de taal van de buurt voort uit de leefwereld, met *metis*: kennis die opgedaan wordt door ervaring. In het tweede traject was er aandacht voor de taalverschillen tussen buurt en stadsdeel, de deelnemers werden getraind. Maar ondanks deze training en opgebouwde kennis liepen deelnemende buurtbewoners tegen het taalverschil aan. Een van de schakelfiguren merkt wel op dat gaandeweg de deelnemers uit de buurt en van het stadsdeel naar elkaar zijn toegegroeid in taalgebruik. Hier spelen de schakelfiguren een belangrijke rol. Zij vertalen het verhaal van de buurt naar beleid. Een ander voorbeeld vinden we in het werk van de ambtenaar verantwoordelijk voor het gebiedsplan. Zij geeft aan de inhoud van budgetmonitoring te moeten vertalen naar beleidstaal. Of, zoals zij het zelf omschrijft, ‘proberen wat we hebben opgehaald weer terug te stappen in de juiste vakjes bij het gebiedsplan’. De prioriteiten die zijn geformuleerd tijdens budgetmonitoring zijn volgens haar breed. De vertaling is lastig en daarbij poogt zij de input vanuit de buurt zichtbaar terug te laten komen in het gebiedsplan. De vraag is echter of dat lukt. Zo merkt één van de buurtbewoners

op dat het gebiedsplan eigenlijk niet vertaald is voor de buurt. Het plan wordt uiteindelijk volledig vormgegeven volgens de taal en standaarden van het stadsdeel. De budgetmonitoringsgroep is getraind om beleidsdocumenten te doorgronden, de buurt niet. Hierdoor blijft het gebiedsplan een ondoorzichtig beleidsstuk en blijft de instrumentele mindset overheersen.

### 6.3.3. Mindset en logica

Tot slot kunnen we een verschil in mindset en rationaliteit waarnemen. Dit verschil komt voort uit de verschillende manieren van handelen: instrumenteel versus communicatief. De overheid is gericht op procedures en formaliteiten, een solide organisatie en doelgericht handelen (Smets & Azarhoosh, 2013). De overheid is een wereld van bureaucratische- en expertkennis, waartegen de buurt zich kenmerkt als een leefwereld, met lokale, door ervaring opgedane kennis. Een van de schakelfiguren onderstreept dit:

Je hebt wat je noemt de leefwereld van burgers, dat is een wereld met een eigen systeem en eigen logica. In die wereld heb je heel veel de logica van de verbinding onder elkaar. En aan de andere kant van de grens heb je de systeemwereld van het stadsdeel en die berust veel meer op de logica van de efficiëntie, en de logica van de professionaliteit.

Hoewel dit verschil obstakels opwierp, bood dit ook kansen om van elkaar te leren. Dezelfde schakelfiguur benadrukt dat beide groepen binnen budgetmonitoring van elkaars logica konden leren. De logica van efficiëntie vanuit het stadsdeel, de logica van verbinding vanuit de buurt. Een voorbeeld van een ambtenaar met een instrumentele mindset was er ook. Deze ambtenaren gaf tijdens het interview blijk van een doelgerichte mindset. Meermaals in het interview gaf ze aan niet goed te weten wat er verwacht werd van budgetmonitoring in het algemeen en van haarzelf als ambtenaar. Ze gaf aan dat, ondanks de gesprekken in de werkgroep, er ‘toch niet aan de budgetten getornd kon worden’ en dan een duidelijk eindproduct ontbrak. Daarom begreep ze niet goed wat de nut en noodzaak van budgetmonitoring precies was.

Veelal is het onderscheid tussen instrumenteel en communicatief handelen en systeem en leefwereld minder sterk. Zo hanteert de budgetmonitoringsgroep een vaste groep leden. Het CBB kent een vaste organisatie met een rechtsvorm. We zouden zelfs kunnen spreken van een zekere hiërarchie binnen budgetmonitoring. Er is onderscheid tussen deelnemers, trainers die de bijeenkomst leiden en schakelfiguren die buiten de sessies om contacten met het stadsdeel onderhouden. Ook voor sommige ambtenaren geldt dat zij niet uitsluitend over een instrumentele mindset beschikken. Volgens een schakelfiguur die werkzaam was als participatiemakelaar bij Stadsdeel Oost is de verbinding met buurtbewoners niet zomaar te leren, maar ‘het moet in je persoonlijke DNA zitten dat je heel erg geïnteresseerd bent in mensen, dat je empathie hebt’. De schakelfiguren herkennen een ontwikkeling van een open houding van ambtenaren naar de buurt toe, waarbij een schakelfiguur zo ver gaat te

zeggen dat er een culturomwenteling plaatsvindt. Dit schakelfiguur dichtte enkele van de deelnemende ambtenaren ook een ‘anarchistisch’ karakter toe.

Deze ambtenaren zijn echter wel de uitzondering op de regel. Het zijn deze ambtenaren die aangeven dat een dergelijke positieve mindset jegens de buurt nog lang geen vanzelfsprekendheid is bij het hele ambtenarenapparaat. Het is die administratieve cultuur met een risicomijdend karakter die co-creatie in de weg kan zitten (Voorberg et al., 2015). Het gebiedsgericht werken lijkt hierbij een stap in de goede richting te zijn geweest om meer uitnodigende structuren voor de samenwerking binnen budgetmonitoring mogelijk te maken.

#### 6.4. De verhoudingen in deze periode

In deze periode was goed zichtbaar welke uitwerking de verschillen tussen systeem en leefwereld hadden op de praktijk van co-creatie in budgetmonitoring. Tijdens deze periode was er in budgetmonitoring aandacht voor deze verschillen. De goede intentie was volgens alle respondenten volop aanwezig en er wordt door verschillende respondenten uitvoerig notie gemaakt van ‘de juiste mindset bij het stadsdeel’. Er wordt door de respondenten gestrooid met termen als ‘open houding’, ‘een andere manier van denken’, ‘de wijk intrekken’, ‘enthousiasme’ en ‘persoonlijke benadering’. Deze welwillendheid had een positieve uitwerking op de samenwerking volgens de respondenten zelf. De positieve uitspraken over de samenwerking van deze periode getuigen daarvan. Een van de schakelfiguren merkt op dat de relatie tussen de buurtbewoners en de ambtenaren gaandeweg meer horizontaal is geworden. Dit komt onder andere tot uiting in meer gelijkwaardigheid, het elkaar als gelijken zien en het ontstaan van ‘een gedeeld gevoel’, zoals een ander schakelfiguur het noemt.

De ambtenaar van Financiën vertelt dat er tijdens de gesprekken over de online buurtbegroting in eerste instantie een wij/zij-gevoel bestond. De buurt had volgens hem het gevoel dat de ambtenaren met een ‘geheim project’ bezig waren. Dit kwam volgens hem omdat er nog weinig te laten zien was van het ontwerp. Dit had tot gevolg dat er enige mate van wantrouwen bestond bij de buurtbewoners. Dit was onderdeel van de kennismaking volgens deze ambtenaar. De buurtbewoners hadden naar zijn inzicht het gevoel dat hij met een belang of een agenda bezig was waar de buurt geen weet van had. Daarnaast was hij naar eigen zeggen ook vooral een representant van het systeem, het stadsdeel, waaruit hij opereerde. Maar door in gesprek te blijven en transparant te zijn kwam hier verandering in en nam het wantrouwen af. Een van de buurtbewoners merkt op dat in het begin van budgetmonitoring, tijdens de eerste sessies, enkele buurtbewoners ‘vanuit de weerstand praatten’ en zodanig het stadsdeel benaderden. Maar deze houding van wantrouwen is ten positieve veranderd.

Zowel deelnemers uit de buurt als de ambtenaren geven aan dat zij een groei in wederzijds vertrouwen hebben ervaren. We kunnen hier een bereikt vertrouwen ontwaren. De samenwerking bood de positieve ervaring die aan dit bereikt vertrouwen ten grondslag ligt. Ook hebben de twee

groepen hebben elkaar op persoonlijk vlak leren kennen. De persoonlijke band die tijdens de sessies is ontstaan, is volgens een van de schakelfiguren een belangrijke oorzaak van het vertrouwen. In het persoonlijke contact en de samenwerking binnen budgetmonitoring ontstond met het bereikt vertrouwen ook een gemeenschappelijke basis, door dit schakelfiguur ‘een grote gemene deler’ genoemd.

De verhoudingen aangaande macht lijken echter scheef. Een van de wethouders geeft aan dat de overheid veel aan burgers over kan laten, maar altijd eindverantwoordelijke zal blijven. De overheid heeft een sterke neiging tot controleren volgens zowel schakelfiguren als ambtenaren. Een ambtenaar van buiten Amsterdam die zich met buurtbegrotingen bezighoudt noemt dit ‘de regelreflex’.

Desalniettemin werd de beleidsmacht rondom het gebiedsplan in deze periode voorzichtig gedeeld met de buurtbewoners binnen budgetmonitoring. De inhoud van het gebiedsplan is ten dele gebaseerd op de inhoud van budgetmonitoring en respondenten geven aan invloed van budgetmonitoring terug te zien in het gebiedsplan. Een zwakke schakel zit mogelijk nog in het finaliseren van het gebiedsplan. Dit gebeurt op het stadsdeel, uitsluitend door de hiervoor verantwoordelijke ambtenaren. Die geven daarnaast aan dat de vertaling van de inhoud van budgetmonitoring naar beleid lastig is.



## 7. Periode 3: Consolidatie van co-creatie

Na de tweede periode van het aftasten van co-creatie binnen budgetmonitoring werd de consolidatie van de co-creatie zichtbaar in periode drie. In deze periode kreeg de samenwerking en co-creatie een vaste vorm. Ook wordt in deze periode duidelijk wat voor rol de schakelfiguren spelen binnen budgetmonitoring.

### 7.1. De inhoud van de budgetmonitoringsessies

In het vierde traject van budgetmonitoring in 2016 werd ervoor gekozen door te gaan met de opzet van de werkgroepen. Een van de doelen was de begrotingen van verschillende thema's van de centrale stad inzichtelijk maken. Daarnaast wilde de groep, net als in het vorige traject, informatie blijven ophalen uit de buurt. Dit werd gedaan door middel van expertmeetings en 'platformbijeenkomsten', bijeenkomsten waar verschillende stakeholders meedachten over budgetmonitoring en de inhoud van de sessies. Stakeholders die genoemd worden zijn buurtorganisaties, woningcorporaties en zorginstellingen. Tijdens deze platformbijeenkomsten werd door de duo's, bestaande uit een ambtenaar en een buurtbewoner, een presentatie gegeven van de voortgang binnen de werkgroepen. Belangrijk hierin was dat de duo's de stakeholders uit de buurt rond het desbetreffende thema bij elkaar zouden halen. Dit kwam in de werkgroep Jeugd en Jongeren tot uiting in het betrekken van sociale ondernemers van verschillende buurtinitiatieven (zoals het Jongerenplatform Oost en Indische Jasmijn) die zich bezighielden met jeugd en jongeren.

In deze periode is in de budgetmonitoringsessies weer geprobeerd contact te leggen met verschillende afdelingen van de centrale stad, Resultaatverantwoordelijke Eenheden (RVE) genoemd. De werkgroep Jeugd en Jongeren heeft contact weten te leggen met een ambtenaar van een RVE. Deze ambtenaar is enkele keren aanwezig geweest en heeft informatie vanuit de centrale stad gedeeld. Het bleek voor deze ambtenaar moeilijk budgetten naar het stadsdeel te herleiden, en onmogelijk naar buurtniveau. Deze ambtenaar van de RVE had ook 'nog nooit van budgetmonitoring gehoord' volgens een van de deelnemende ambtenaren. Het bleek voor de meeste werkgroepen schier onmogelijk om informatie van de centrale stad te krijgen. Daardoor heeft de budgetmonitoringsgroep besloten 'meer naar de inhoud te kijken', aldus een van de deelnemers. Dit uitte zich onder andere in het in kaart brengen van voorzieningen.

### 7.2. Co-creatie in deze periode

Budgetmonitoring is in deze periode gesynchroniseerd met de gebiedscyclus. Dit betekent dat de sessies werden gepland in aanloop naar het nieuwe gebiedsplan. Het budgetmonitoringstraject liep tot september 2016 en het gebiedsplan moest oktober 2017 worden gefinaliseerd. Ook werden, zoals in de vorige periode, de prioriteiten van het gebiedsplan gezamenlijk opgesteld. Een van de

schakelfiguren spreekt van ‘maximale invloed van de prioriteiten vanuit de buurt’. De verantwoordelijke ambtenaar beaamt dit en vertelt dat de plannen in samenspraak met de budgetmonitoringsgroep worden opgesteld. Nadat het gebiedsplan is opgesteld, wordt deze nogmaals voorgelegd aan de groep, voordat het naar het bestuur gaat. Zo probeert de ambtenaar te garanderen dat ‘de input van de buurt erin zit’.

Ook is er tijdens budgetmonitoring de basis gelegd voor een nieuw project genaamd Buurtbesteden. Buurtbesteden is een naam voor wat beter bekend staat als maatschappelijke aanbesteding. Twee onderdelen van buurtbesteden die voortkomen uit budgetmonitoring zijn het jongerenbod en Anders verantwoord. Het jongerenbod gaat om het voeren van gesprekken met en over jeugdwerk en het doen van een bod voor eigen initiatieven (versus welzijnsinstellingen). Anders verantwoord heeft tot doel maatschappelijke instellingen die subsidie ontvangen niet alleen verantwoording af te laten leggen aan de lokale overheid, maar ook aan de buurt (Buurtbesteden, n.d.-a, n.d.-b). Het stadsdeel is bereid hierin de samenwerking met de buurt aan te gaan, zo lezen we in een artikel van een van de ambtenaren:

Stadsdeel Oost wil een stap verder maken en deze *bottom up* beweging een officiële status geven zonder de regeldruk te verhogen. Het moet leiden tot een reguliere manier van werken die geborgd wordt in de begrotingen en gekoppeld wordt aan de gebiedsplannen die samen met bewoners worden ontwikkeld (Combé, n.d.).

#### 7.2.1. Verwachtingen en vraagtekens bij budgetmonitoring en co-creatie

Een van de deelnemende ambtenaren had volgens de deelnemer uit de buurt, waar zij het duo voor de werkgroep Jeugd en Jongeren mee vormde, moeite met budgetmonitoring. Volgens de deelnemer uit de buurt was deze ambtenaar onbekend met de budgetmonitoringsmethodiek en kreeg zij het ‘op haar bordje’. De ambtenaar in kwestie geeft in het interview meermaals aan dat zij niet goed wist wat het doel van budgetmonitoring was: ‘Eigenlijk zijn we gewoon opgehouden en hebben we niet echt een eindproduct’. Dit getuigt van een instrumentele, doelgerichte mindset. Deze verwarring ging ten koste van de samenwerking, zo vertelt de buurtbewoner van dit duo. De oorzaak hiervoor ligt volgens deze respondent in de onbekendheid van de ambtenaar met budgetmonitoring en dat voor een dergelijke vorm van co-creatie ambtenaren met een specifieke mindset nodig zijn. Die ambtenaren ‘snappen dit, [de buurt] is zo in hun poriën gaan zitten’.

Enkele deelnemers zetten vraagtekens bij de mate waarin resultaten werden behaald met budgetmonitoring. Zo vertelt een van de deelnemers uit de buurt dat budgetmonitoring niet veel heeft opgeleverd, behalve inzicht in voorzieningen. Een ambtenaar die vanaf het begin betrokken was concludeert dat budgetmonitoring vooral ‘de notie dat het kan’ heeft opgeleverd, maar beperkt is in effectieve sturing. De schakelfiguren waren het hier overigens niet mee eens en geven aan dat de

budgetmonitoringsgroep wel degelijk invloed heeft op de uiteindelijke besteding van geld, via het gebiedsplan.

### 7.3. De rol van de schakelfiguren en hun verhoudingen met het stadsdeel

De schakelfiguren hebben een belangrijk aandeel gehad in het succes van budgetmonitoring. We zagen hun rol en invloed eerder al bij buurthuis de Meevaart, het opzetten van het CBB en de contacten met het stadsdeel. In deze paragraaf wordt uiteengezet wie deze schakelfiguren zijn en wat hun verhoudingen met andere betrokkenen binnen budgetmonitoring zijn.

#### 7.3.1. Achtergronden en functies van schakelfiguren

De schakelfiguren kennen verschillende achtergronden. De schakelfiguren uit de buurt hebben een professionele achtergrond in het welzijnswerk, de politiek of het overheidswezen. Ook zijn ze overwegend hoger opgeleid. De schakelfiguren krijgen verschillende namen toegedicht door respondenten: sleutelfiguur, smaakmaker en fakkelaars. Ze komen zowel uit de buurt als het stadsdeel. We maken ter bevordering van de analyse een onderscheid tussen schakelfiguren uit de buurt en schakelfiguren uit het stadsdeel.

De schakelfiguren uit de buurt opereren vanuit de buurt. Ze beschikken over een breed netwerk. Dit is zowel in de buurt als in het stadsdeel. Veelal zijn zij de aanstichters van initiatieven, zoals het beheer van buurthuis De Meevaart en budgetmonitoring. Ook zijn ze wars van procedures en formele regels, maar weten ze op de juiste knoppen in het systeem te drukken. De schakelfiguren beschikken dan ook over bureaucratische kennis. De schakelfiguren uit de buurt voldoen in alle opzichten aan de beschrijving van wat Van den Brink et. al. (2012) *best persons* noemen. Wat opvalt is dat de meeste schakelfiguren uit de buurt beschikken over een systeemachtergrond, maar nu opereren in de leefwereld. Een is raadslid van een stadsdeel geweest, een ander heeft een verleden als beleidsambtenaar. Dit geeft deze schakelfiguren een aanzienlijk voordeel in contact met het stadsdeel en getuigt van gedegen kennis van de instrumentale mindset.

De schakelfiguren uit het stadsdeel kenmerken zich door een functie die vereist dat ze in de buurt aanwezig zijn, zoals de participatiemakelaar. Hoewel zij vertrekken vanuit het systeem, zijn zij doordrongen van de leefwereld en communicatief handelen. Ze hebben oog voor de communicatieve mindset en een breed netwerk in de buurt en in het stadsdeel. Ze opereren vanuit regels en procedures, maar zoeken naar de mazen in de wet om te kijken waar mogelijkheden liggen. Door het brede netwerk in zowel de buurt als het stadsdeel zijn ze in staat buurtbewoners in contact te brengen met de juiste personen op het stadsdeel. Dit is een goed voorbeeld van de brugfunctie die deze schakelfiguren vervullen.

Typisch aan deze schakelfiguren zijn de sterke netwerken en connecties die zij bezitten. Enkele schakelfiguren uit de buurt zijn tevens gemeenschapsleider binnen de communities. In het stadsdeel komt dit tot uiting in het contact dat de schakelfiguren hebben met ambtenaren van verschillende afdelingen. Een van de respondenten ging zelfs zo ver te zeggen dat een van de betrokken ambtenaren ‘de rechterhand’ was van een van de schakelfiguren. Deze uitspraak verraadt de invloed die schakelfiguren uit de buurt kunnen hebben op het stadsdeel

### 7.3.2. Het contact tussen professionals en ambtenaren

Wat opvalt in de Indische buurt is de sterke connecties van schakelfiguren uit de buurt met ambtenaren (ook de schakelfiguren) van het stadsdeel. De onderzoeker mocht aanwezig zijn bij een bijeenkomst tussen twee schakelfiguren uit de buurt en een ambtenaar. Wat opviel aan het gesprek was de ‘persoonlijke tint’. Het gaf de indruk dat er geen sprake was van een hiërarchie of macht van de ene partij over de andere. Reflecterend op deze bijeenkomst met de betrokkenen tijdens de interviews staken zij hun positieve bewoordingen niet onder stoelen of banken. ‘De lijn is heel kort’ en er is ‘wederzijds respect’, ‘ik kan gewoon dingen aan de orde stellen en kan ze bellen’. Alle drie beamen ze dat ze elkaar erg goed kennen. Ook is er tussen schakelfiguren uit de buurt en ambtenaren sprake van een groot bereikt vertrouwen door de inmiddels jarenlange samenwerking. Volgens een van de schakelfiguren komt dit voornamelijk door het trouw blijven aan afspraken en beloftes, van beide kanten. Er lijkt soms zelfs sprake te zijn van toegeschreven vertrouwen tussen schakelfiguren uit de buurt en schakelfiguren uit het stadsdeel. Een van de ambtenaren benadrukt dat ‘alles’ tegen elkaar gezegd kan worden en er ook ruimte is om fouten te maken zonder dat het vertrouwen hierbij beschadigd wordt. Door de jarenlange samenwerking zijn er genoeg ervaringen aanwezig die de claims van betrouwbaarheid van de ander ondersteunen. Het benadrukt echter wel het verschil tussen schakelfiguren en andere buurtbewoners in verhoudingen en contacten met ambtenaren. De ambtenaren vinden makkelijker aansluiting bij schakelfiguren uit de buurt die de bureaucratische taal spreken, dan bij buurtbewoners die dat niet doen. Een van de schakelfiguren erkent dit probleem. Hierdoor bestaat het risico dat de daadwerkelijke invloed op beleid beperkt blijft tot diegenen die bekend zijn met de instrumentele mindset. Ook bestaat het risico dat instrumenteel handelen en systeemdenken de overhand zullen blijven hebben in een samenwerking zoals in budgetmonitoring.

### 7.4. De verhoudingen in deze periode

In het vierde traject was er sprake van consolidatie van de co-creatie. De budgetmonitoringsgroep is een serieuze partner geworden voor het opstellen van het gebiedsplan. Budgetmonitoring is gesynchroniseerd met de gebiedscyclus en er werden in deze periode stappen ondernomen voor een nieuw project genaamd Buurtbesteden. Alle deelnemers in budgetmonitoring spraken over een degelijke samenwerking in de tweede periode, leren van elkaar en een groeiend bereikt vertrouwen. In

deze periode zien we een consolidatie van de samenwerking. Er valt een gemeenschappelijke basis te ontstaan: de prioriteiten van de buurt gezamenlijk opstellen en het gebiedsplan hierop baseren. De deelnemers uit de buurt geven zelf aan dat zij gelijkwaardigheid ervaren en ook de ambtenaren geven aan de deelnemers uit de buurt als gelijkwaardige partners te zien.

De gecoproduceerde kennis vindt zijn weg in het gebiedsplan en beide partijen kennen elkaars taal mindset. Er is meer onderling contact, ook buiten de budgetmonitoringsessies om. Een van de ambtenaren beschrijft dat er onderlinge betrokkenheid en korte lijnen zijn. Een voorbeeld van het onderlinge, persoonlijke contact was waar te nemen tijdens een bijeenkomst in buurthuis De Meevaart, waar een presentatie werd gegeven over Buurtbesteden, eind 2016. Er waren vele informele gesprekken tussen ambtenaren en buurtbewoners. Er werden geregeld grappen over en weer gemaakt en bij de aansluitende borrel bleven vele aanwezigen geruime tijd hangen.

De samenwerking in deze periode heeft geleid tot een groter bereikt vertrouwen. Gevraagd naar vertrouwen geven de meeste respondenten aan elkaar binnen budgetmonitoring te vertrouwen. De redenen hiervoor zijn het directe en persoonlijke contact en de goede ervaringen binnen de samenwerking. Dit zijn kenmerken van bereikt vertrouwen. Institutioneel vertrouwen in de overheid als systeem bestaat los van vertrouwen bereikt door de samenwerking. Een van de schakelfiguren merkt op minder vertrouwen te hebben in ‘de overheid’ en specifiek de politiek, het institutioneel vertrouwen. Zo ook een andere respondent, die aangeeft sceptisch te staan tegenover de overheid als geheel en daar geen vertrouwen in zegt te hebben. Vertrouwen bouw je volgens haar op door contact en ervaring.

Het bereikt vertrouwen is fragiel. Wordt er een ‘wanprestatie’ geleverd door bijvoorbeeld afspraken niet na te komen, dan kan dit vertrouwen beschadigd worden of zelfs verdwijnen volgens een schakelfiguur. Het helpt dat de deelnemers van budgetmonitoring goed op de hoogte zijn van de (on)mogelijkheden van de ambtenaren. De verwachtingen zijn hierdoor realistisch en het risico op een beschadiging van het vertrouwen lager. Specifiek bij de schakelfiguren uit de buurt en van het stadsdeel lijkt er soms sprake te zijn van toegeschreven vertrouwen.

Ook is het minder duidelijk hoe de door de betrokkenen gepercipieerde gelijkwaardigheid in de resultaten en invloed tot uiting komt. Zoals in de vorige periode worden de uitkomsten van de budgetmonitoringsessies meegenomen in het gebiedsplan, maar wordt het gebiedsplan uiteindelijk opgesteld op het stadsdeel. Zo worden de resultaten van budgetmonitoring ingekapseld in de instrumentele mindset van het stadsdeel. Ook behoudt het stadsdeel de eindverantwoordelijkheid en zeggenschap over de verdeling van de gelden, zo blijkt uit de uitspraken van de voormalig wethouder financiën.

## 8. Co-creatie, macht en vertrouwen over de periodes heen

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de ontwikkelingen die plaatsvonden in het co-creatieve proces en de samenwerking binnen budgetmonitoring in de drie periodes. Daarna wordt er gereflecteerd op de machtsverhoudingen en de invloed van de budgetmonitoringgroep op het gebiedsplan. Tot slot wordt op de ontwikkeling van vertrouwen gereflecteerd.

### 8.1. Co-creatie en samenwerking

In het begin van budgetmonitoring poogde het CBB een samenwerking met het stadsdeel op te zetten, maar kreeg nul op rekest. Hierna startte de budgetmonitoringgroep zonder medewerking van het stadsdeel met budgetmonitoring. Er was met het gebiedsgericht werken al sprake van enige compatibiliteit voor participatie aan de zijde van het stadsdeel. Desondanks lukte het de budgetmonitoringgroep niet om een samenwerking met het stadsdeel op te zetten voor budgetmonitoring. Dit valt mogelijk voor een deel te verklaren wegens de administratieve cultuur bij de overheid, die zich kenmerkt door een risicomijdend karakter (Voorberg et al., 2015). Volgens de wethouders Financiën en Sociaal Domein is de weerstand te verklaren door de angst voor het geven van inzicht in de eigen organisatie en het extra werk dat dit met zich mee zou kunnen brengen. Het inspraakmoment betekende echter een verandering in de houding van het stadsdeel: de budgetmonitoringgroep bewees een waardevolle en geïnformeerde groep te zijn en dat bleek een stimulans voor het stadsdeel zich aan te sluiten bij budgetmonitoring.

De tweede periode van budgetmonitoring kenmerkte zich als een periode van aftasten voor zowel de buurt als het stadsdeel. De invloedrijke factoren voor een succesvol co-creatief proces waren bij de buurt aanwezig. Ten eerste de karakteristieken van de buurtbewoners: de budgetmonitoringgroep toonde bereidwilligheid door te handelen vanuit een wens tot een meer democratische vorm van besluitvorming. Ook beschikte de budgetmonitoringgroep over een grote mate van sociaal kapitaal door de deelname van sleutelfiguren uit verschillende etnische netwerken. De schakelfiguren zorgden voor het bewustzijn bij de budgetmonitoring dat invloed op beleid mogelijk is. Ook beschikken zij over zowel lokale als bureaucratische kennis. Aan de zijde van het stadsdeel zagen we in deze periode de groeiende bereidwilligheid bij ambtenaren om de buurtbewoners bij het gebiedsplan te betrekken.

Tijdens de eerste stappen in het co-creatieve proces werden de verschillen tussen systeem en leefwereld zichtbaar. Buurtbewoners en ambtenaren spraken niet altijd dezelfde taal en bemerkten een verschil in perspectief, mindset en kennis. Het aftasten van co-creatie in de tweede periode hielp deze verschillen te overbruggen. Buurtbewoners en ambtenaren leerden van elkaar en volgens een van de schakelfiguren pasten beide groepen hun taalgebruik aan. De schakelfiguren speelden hier een belangrijke rol in. Zij sloegen een brug tussen systeem en leefwereld door hun kennis van het systeem en de leefwereld en konden de vertaalslag tussen buurtbewoners en ambtenaren maken. Uiteindelijk

kwam de budgetmonitoringsgroep tot een gemeenschappelijke basis: de prioriteiten van de buurt gezamenlijk opstellen en het gebiedsplan hierop baseren.

In de derde periode zien we een consolidatie van de co-creatie binnen budgetmonitoring. De vorm van de sessies uit de tweede periode, werkgroepen per thema, wordt gehandhaafd. De deelnemers co-creëren de prioriteiten van de buurt en op basis hiervan wordt het gebiedsplan opgesteld. De budgetmonitoringsessies zijn gesynchroniseerd met de gebiedscyclus. Hier krijgt de co-creatie zijn definitieve vorm: burgers als co-ontwerper van beleid. De houding en bereidwilligheid van zowel de buurtbewoners als de ambtenaren binnen budgetmonitoring was stimulerend voor de samenwerking. Het synchroniseren van budgetmonitoring met de gebiedscyclus zorgde voor een vaste vorm waarbinnen men de prioriteiten van het gebiedsplan co-creëerde. Een van de deelnemers rept van ‘maximale invloed’ op het gebiedsplan. Desalniettemin blijft de eindverantwoordelijkheid voor het gebiedsplan bij de ambtenaren en wethouders van het stadsdeel.

## 8.2. Macht en beperkingen invloed van buurt

Het hoofd van de afdeling Financiën had in eerste instantie geen behoefte aan budget-monitorende buurtbewoners en hield samenwerking af. Zoals Fung (2004) aangeeft: de overheid heeft als centrale macht de neiging geen acht te slaan op handelen en initiatief van burgers en deze te verdringen. De weerstand van verschillende actoren van het stadsdeel kan een uiting zijn van een gevoel van bedreiging van controleverlies. Ook hier komt de risicomijdende administratieve cultuur weer om de hoek kijken. De groep buurtbewoners startte in de eerste periode met budgetmonitoring in een eigen gecreëerde ruimte. De budgetmonitoringsgroep had via een ambtenaar van de afdeling Financiën zichzelf toegang verschaft tot informatie van het stadsdeel. Ook hier speelden de schakelfiguren een onmisbare rol. Zij waren degenen die contact hadden met de ambtenaar. Door hun bureaucratische kennis waren zij in staat de verbinding te leggen met deze ambtenaar en andere ambtenaren die zich bezighielden met de buurt. Een gebeurtenis die een verandering in de verhoudingen inluidde was het inspraakmoment. Zoals in hoofdstuk 4 al werd beschreven, was het inspraakmoment voor de bestuurders een eyeopener. De budgetmonitoringsgroep bewees zichzelf als een partij met kennis. Belangrijk hierin is ook dat het initiatief voor budgetmonitoring en het inspraakmoment bij de buurtbewoners zelf lag. Hiermee wordt voorkomen dat de overheid de ‘participatieregels’ opstelt. In de tweede periode schoven de ambtenaren aan tafel in de door de budgetmonitoringsgroep gecreëerde ruimte. In de sessies liep men tegen de verschillen in taal, kennis en mindset op, voortkomend uit de wrijving tussen systeem en leefwereld. De bereidwilligheid van de ambtenaren om open te staan voor de buurtbewoners en de brugfunctie van schakelfiguren hielpen deze obstakels te overwinnen. De deelnemers uit de buurt hadden daarnaast in de eerste periode bureaucratische kennis vergaard. Deze kennis stelde hen in staat de ambtenaren te begrijpen en de beleidsdocumenten te doorgronden. In de periode tastte de groep af naar een werkbare structurering voor budgetmonitoring in het licht van de

gebiedscyclus. De sessies werden gesynchroniseerd met deze gebiedscyclus. Uiteindelijk leidde dit tot wat respondenten noemen een ‘maximale invloed’ in het gebiedsplan. De instrumentele mindset en het denken in blauwdrukken, procedures en bureaucratische taal staan echter nog steeds op de voorgrond wanneer het om het gebiedsplan gaat. Het gebiedsplan wordt nog steeds opgesteld op het stadsdeel en wordt er verantwoording afgelegd aan de eindverantwoordelijken, de wethouders. Hierdoor ontstaat het beeld dat bureaucratische taal en kennis uiteindelijk de overhand lijken te hebben in het co-creatieve proces. Het gebiedsplan moet ten slotte nog steeds worden opgesteld aan de hand van de formele regels en kaders van het stadsdeel. De buurtbewoners leren in budgetmonitoring de bureaucratische taal spreken en de begroting lezen. De buurtbewoners schrijven in feite niet mee aan het gebiedsplan. Dit inzicht duidt op een onbalans tussen systeem en leefwereld in het co-creatieve proces, die uitslaat naar een instrumentele mindset. Het werpt de vraag op in hoeverre het stadsdeel als systeem daadwerkelijk openstaat voor lokale kennis en de communicatieve mindset. De ambtenaren die binnen budgetmonitoring aanwezig zijn, bewegen gemakkelijk tussen systeem en leefwereld en daarmee instrumenteel en communicatief handelen. Zij zijn het ‘doorgeefluik’ van de invloed die de budgetmonitoringsgroep uitoefent op het gebiedsplan. Maar het stadsdeel als systeem verandert daar niet per definitie door en er lijken geen fundamentele veranderingen in structuren, procedures en blauwdrukken te zijn. De invloed van de budgetmonitoringsgroep valt of staat daardoor met het werk van de ambtenaren en de schakelfiguren.

### 8.3. Vertrouwen

Wanneer we aandacht besteden aan het vertrouwen tussen de buurt en het stadsdeel binnen budgetmonitoring, dan zien we een gestage groei van bereikt vertrouwen over de periodes heen. Vanaf het moment dat ambtenaren aanschoven aan de budgetmonitoringtafel en men ging samenwerken, begon bereikt vertrouwen langzaam te groeien. De ervaring die men met elkaar opdeed in de samenwerking ligt hieraan ten grondslag. De deelnemers uit de buurt bewezen zich als competente partners voor overheidsbegrotingen en beleid. De ambtenaren bewezen zich door middel van luisteren naar lokale kennis en de buurtbewoners betrekken in het opstellen van de prioriteiten voor het gebiedsplan. Verschillende respondenten noemen ook het elkaar leren kennen – ook op persoonlijk vlak – als stimulerende factor voor het groeiend bereikt vertrouwen. De samenwerking en specifiek het inspraakmoment bij de stadsdeelraad hebben het initiële wantrouwen helpen overwinnen en de weg vrijgemaakt om te kunnen komen tot bereikt vertrouwen.

Hier zien we ook weer een onderscheid terug tussen de schakelfiguren in de buurt en andere buurtbewoners. De schakelfiguren hebben over de jaren een reputatie opgebouwd. Denk aan de MOG, de Meevaart, andere buurtinitiatieven waar ze bij betrokken zijn en hun rol als gemeenschapsleiders. Deze reputatie is onderdeel van het bereikt vertrouwen. Het maakt dat een bij de buurt betrokken ambtenaar spreekt van het ‘gremium’ van de buurt, wanneer ze over de schakelfiguren vertelt. De



schakelfiguren spreken dezelfde taal als de ambtenaren, wat onderling contact vergemakkelijkt. Het blijft bij de interviews met ambtenaren echter, zoals in hoofdstuk zes al aangestipt, vaak bij een theoretische uiteenzetting van het belang van het geven van vertrouwen aan burgers. Het bereikt vertrouwen van ambtenaren in de schakelfiguren uit de buurt is evident. De vorm en mate van vertrouwen ambtenaren in deelnemers van budgetmonitoring die niet de rol van schakelfiguur of buurtprofessional innemen is minder duidelijk. Het lijkt hier meer te gaan om institutioneel vertrouwen van de ambtenaren in de buurt, in vergelijking met een bereikt vertrouwen op basis van ervaring. Als de ambtenaren in de interviews over vertrouwen in de schakelfiguren spreken, geven ze aan dat de reputatie van en ervaringen met de schakelfiguren de basis van hun vertrouwen is. Gaat het over buurtbewoners, dan blijft het bij de eerdergenoemde theoretische uiteenzetting over het belang van vertrouwen hebben in de buurt. Een mogelijke oorzaak voor dit verschil is het frequente contact dat de schakelfiguren uit de buurt hebben met ambtenaren, ook buiten de budgetmonitoringssessies om. Een van de deelnemers – tevens buurtprofessional – waarschuwt voor al te veel optimisme en geeft aan dat het bereikte vertrouwen aanwezig is zolang het goed gaat. Wordt er een wanprestatie geleverd, ‘dan is dat over natuurlijk’. Hoewel het bereikt vertrouwen aanwezig is, is dit wel fragiel. Tot slot kunnen we nog een onderscheid herkennen in institutioneel vertrouwen van de deelnemers uit de buurt in de overheid, en bereikt vertrouwen tussen de budgetmonitoringssessies. Een enkele respondent spreekt van een ‘algemeen’ vertrouwen in de overheid. Dit getuigt van wat Luhmann (1979) *confidence* noemt, het vertrouwen in de aard van de overheid en de juistheid van haar procedures en controlemechanismen. Een van de schakelfiguren benoemt dat hij de ambtenaren binnen budgetmonitoring vertrouwt, maar zijn vertrouwen in de overheid is lager. Juist het gebrek aan persoonlijk contact is voor hem de oorzaak van het lagere institutionele vertrouwen. De tweedeling die we bij de vorige paragraaf over macht zagen, de ambtenaren betrokken bij budgetmonitoring en het stadsdeel als systeem, zien we ook terugkomen bij verschillende respondenten wanneer het om vertrouwen gaat. De wrijving en kloof tussen buurt en stadsdeel die zijn oorsprong heeft in de discrepantie tussen leefwereld en systeem heeft invloed op het institutioneel vertrouwen. Teruggrijpend naar de tweedeling tussen leefwereld en systeem, vertelt een schakelfiguur dat vertrouwen wordt gecreëerd wanneer buurt en overheid toegang krijgen tot elkaars wereld. Het stadsdeel moet een plek krijgen in de buurt en de buurt(bewoner) een plek op het stadsdeel of zoals dit schakelfiguur het formuleert: ‘zorg dat de burger een plek krijgt in die systeemwereld’. Hij doelt hiermee op toegang tot elkaars wereld en deze leren kennen. Het risico bestaat echter dat de burger in de ‘systeemwereld’ zich moet aanpassen naar het systeem en instrumenteel handelen, zoals we met het gebiedsplan zien. Het stadsdeel stimuleert de invloed van lokale kennis op beleid, zoals we binnen budgetmonitoring en het gebiedsplan zien, maar bestendigt daarmee in ieder geval de bestaande blauwdrukken. Het systeem blijft gehandhaafd. Bereikt vertrouwen is dus mogelijk in een context van

samenwerking en de ervaringen die daarop worden gedaan, maar leidt niet per definitie tot (meer) institutioneel vertrouwen.

## 9. Conclusie

Nu in de verschillende hoofdstukken de antwoorden op de deelvragen zijn geformuleerd, zal in dit hoofdstuk de hoofdvraag worden beantwoord. Het onderzoek richt zich op de verhoudingen tussen buurtbewoners en ambtenaren in de context van samenwerking en co-creatie binnen budgetmonitoring. De hoofdvraag luidt: *wat zijn de verhoudingen in de samenwerking en co-creatie van buurtbewoners uit de Indische buurt en Stadsdeel Oost in het kader van budgetmonitoring en de buurtbegroting van 2012 tot en met 2016?*

In eerste instantie was het hoofd van de afdeling Financiën niet bereid mee te werken aan het budgetmonitoringstraject. Het stadsdeel wilde geen bemoeienis van buurtbewoners met de begroting en budgettering. Zij behield de controle en daarmee de macht over de begroting. De buurt dwong het stadsdeel tot een verandering in handelen door het inspraakmoment. De buurt bewees zich als een serieuze partner die beschikte over gedegen kennis van de begroting. Macht in de vorm van kennis over de begroting en besteding van geld lag niet meer exclusief bij het stadsdeel, maar ook bij de budgetmonitoringgroep.

De wethouder Financiën stelde zich open voor een samenwerking en ging deze aan met de budgetmonitoringgroep. Dit creëerde een proces van co-creatie waar beide partijen aan moesten wennen. Verschillen in taal, kennis en mindset wierpen obstakels op. Aan deze verschillen is in de tweede periode aandacht besteed. De ambtenaren leerden het perspectief van de leefwereld kennen, waarin verbinding en een integraal perspectief centraal staan. De buurtbewoners in budgetmonitoring leerden het perspectief van het systeem kennen, waarin een instrumentele mindset, procedures en protocollen centraal staan. Een stimulerende factor voor het overwinnen van de obstakels was de bereidwilligheid van beide groepen om van elkaar te leren. De ambtenaren transformeerden van 'representant van het systeem' tot mensen en de buurtbewoners bleken niet de 'zeurende burgers' te zijn. Deze specifieke groep ambtenaren beschikten over een *drive* en enthousiasme om de verbinding met de buurt te leggen teneinde lokale kennis in het gebiedsplan op te nemen. Voor de ambtenaren getuigt de *drive* en hun blik op de buurtbewoners van een mindset die verder kijkt dan de instrumentele alleen. Ze boden ruimte aan de mindset van verbinding en metis in de budgetmonitoringssessies. De prioriteiten van de buurt werden gezamenlijk opgesteld en de ambtenaren deelden het eigenaarschap van het gebiedsplan met de budgetmonitoringsdeelnemers. Ook dacht de budgetmonitoringsgroep mee over het ontwerp van de online buurtbegroting. In deze periode ontstond door de goede ervaringen binnen de samenwerking een bereikt vertrouwen in de budgetmonitoringgroep.

De derde periode was een periode van consolidering van de samenwerking en co-creatie. De buurtbewoners en ambtenaren in de budgetmonitoringsgroep begonnen elkaar te zien als partners en

zelfs collega's. Een gemeenschappelijke basis werd gevonden in de wens de prioriteiten van de buurt op te stellen op basis van gecoproduceerd kennis. Verdere consolidatie van de invloed zien we in het synchroniseren van de budgetmonitoringssessies met de gebiedscyclus. De gevestigde invloed op het gebiedsplan en de door de buurtbewoners vergaarde bureaucratische kennis maakte de van oorsprong scheve machtsverhouding minder scheef. Maar de uiteindelijke beslismacht ligt nog steeds bij het stadsdeel. Ook bleek er wrijving te bestaan tussen leefwereld en systeem bij een deelnemer die opereerde vanuit een instrumentele mindset. Deze mindset – en daarmee het gebrek aan communicatieve mindset – leidde tot doelgerichte verwachtingen, die binnen budgetmonitoring niet direct waar werden gemaakt. Hierdoor waren er problemen in de samenwerking en het ontbreken van een gedeeld gevoel. Er was echter maar een enkel geval waarbij deze wrijving en verwarring zo sterk aanwezig was.

Het bereikte vertrouwen dat ontstond in de tweede periode, werd in de derde periode verstevigd. Er was bij de meeste deelnemers een grote mate van bereikt vertrouwen. Dit vertrouwen heeft zijn basis in de goede ervaringen in de tweede en derde periode. Ook de reputatie die de deelnemers hebben opgebouwd door het samenwerken ligt aan dit bereikt vertrouwen ten grondslag. Het institutioneel vertrouwen en bereikt vertrouwen lijken los van elkaar en naast elkaar te kunnen bestaan bij de budgetmonitoringsdeelnemers.

De schakelfiguren vervullen een noodzakelijke rol in het overbruggen van de verschillen tussen de buurtbewoners en ambtenaren in budgetmonitoring. Deze schakelfiguren bezitten kennis van zowel systeem als leefwereld, spreken beide talen en kunnen hiertussen schakelen. Ze vervullen een mediërende en organisatorische rol rondom budgetmonitoring en onderhouden ook contacten met en binnen het stadsdeel, buiten de budgetmonitoringssessies om. De schakelfiguren zetten de instrumentele kennis in om de doelen – het monitoren van de lokale overheid en invloed in beleidsbepaling en besteding van geld – van budgetmonitoring te behalen. De politieke en bureaucratische achtergrond van enkele schakelfiguren biedt deze schakelfiguren een groot voordeel: niet alleen kennis van maar ook ervaring met de instrumentele mindset en het systeem. Het zijn dan ook vooral de verhoudingen tussen schakelfiguren uit de buurt en de bij budgetmonitoring betrokken ambtenaren, al dan niet schakelfiguren, die in het oog springen. Tussen schakelfiguren uit de buurt en schakelfiguren uit het stadsdeel (en ambtenaren) bestaat vaak een persoonlijke band, is er een grote mate van bereikt vertrouwen en lijkt er soms zelfs sprake te zijn van toegeschreven vertrouwen.

De schakelfiguren en hun werk zijn een stimulerende, soms noodzakelijke factor geweest om tot de co-creatie binnen budgetmonitoring te komen. Zij overbruggen de verschillen tussen systeem en leefwereld en weten verbinding te leggen tussen deze twee. Ook hebben zij de deelnemers uit de buurt bureaucratische taal en kennis geleerd. Een tweede stimulerende factor is de bereidwilligheid en mindset van de betrokken ambtenaren die deelnemen in budgetmonitoring. Ook bezat Stadsdeel Oost

uitnodigende structuren voor participatie, in de vorm van gebiedsgericht werken en ambtenaren die daardoor al in de buurt aanwezig waren. Een derde stimulerende factor is geschiedenis van de Indische buurt. In de jaren voor budgetmonitoring was er al sprake van een groot en groeiend sociaal kapitaal, dat zich onder andere uitte in (het ontstaan van) de communities en vele buurtinitiatieven. De buurt had zich op diverse manieren al bewezen als een partner voor het stadsdeel.

De consensus onder de betrokkenen is dat de verhoudingen als positief worden ervaren en de relatie als horizontaal. Er bestaat gedeeld eigenaarschap over het gebiedsplan, in zoverre dat de prioriteiten van de buurt gezamenlijk worden opgesteld en worden verwerkt in het gebiedsplan. Ook hebben de ervaringen met budgetmonitoring het fundament gelegd voor Buurtbesteden, het volgende project. Hierbij poogt de buurt meer zeggenschap over geld en initiatieven naar zich toe te trekken.

Desalniettemin lijkt de instrumentele mindset voor het gebiedsplan de overhand te hebben in het co-creatieve proces. De voor het gebiedsplan verantwoordelijke ambtenaar moet na de budgetmonitoringssessies de vertaling naar beleidstaal nog maken, voordat het daadwerkelijk in beleid resulteert. Ook geven de bestuurders aan dat het stadsdeel altijd nog de eindverantwoordelijkheid zal houden over beleid en de uitvoering daarvan. Ook in deze casus komen we de paternalistische overheid tegen. Het stadsdeel experimenteert door middel van budgetmonitoring en de online buurtbegroting met invloed van buurtbewoners op beleid, maar blijft de controle over het beleid uiteindelijk houden. Instrumenteel handelen lijkt, ondanks het co-creatieve proces en de veranderde verhoudingen, nog steeds het zwaarst te wegen.

## 10. Discussie

In dit laatste hoofdstuk wordt gereflecteerd op het onderzoek. Eerst zullen een aantal methodologische beperkingen worden beschouwd, waarna er ruimte is voor de wetenschappelijke reflectie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

### 10.1. Methodologische reflectie

De eerste beperking zit in het afwijken van de afbakening en het te breed interpreteren van de thema's tijdens het veldwerk. Er is in de interviews gevraagd naar en ingegaan op een breder kader dan de casus budgetmonitoring. Het gevolg hiervan is dat een deel van de data niet te gebruiken is voor dit onderzoek en de analyse meer tijd kostte door 'data-vervuiling'. Er was onder andere data beschikbaar over de bredere rol van professionals in de buurt en de verhoudingen tussen buurt en stadsdeel voor bredere perspectieven dan alleen binnen budgetmonitoring. Dit leverde een probleem op voor wat betreft de afbakening van het onderzoeksrapport en kostte veel extra tijd om tijdens de analyse te kunnen schiften tussen bruikbare data en 'overige' data. Achteraf gezien had het theoretisch kader in de onderzoeksopzet specifiekere kunnen zijn, bijvoorbeeld over de rollen van schakelfiguren. Ook had dit probleem mogelijk voorkomen kunnen worden als de voorbereiding op de interviews nauwkeuriger was geweest. De topiclist, te vinden in de bijlagen, had specifiekere kunnen zijn. Deze is achteraf gezien te veel in algemene termen blijven hangen. Desondanks bleek tijdens de analyse voldoende data aanwezig te zijn die binnen de afbakening van dit onderzoek viel.

Voortvloeiend uit bovenstaande beperking, bleek het onderzoeken van verschillende communicatievormen problematisch te zijn. In de oorspronkelijke opzet van het onderzoek bestond de intentie ook communicatie en verschillende vormen daarvan, zoals dialoog en deliberatie, mee te nemen in het onderzoek. Mede door de brede vragen tijdens de interviews bleek er niet voldoende input te zijn over communicatie en communicatievormen. Daarnaast bleek tijdens de analysefase dat het analyseren en beschrijven van de communicatie het onderzoek te groot en te breed zou maken. Daarom is tijdens de analysefase besloten de beschrijving en analyse van de communicatievormen achterwege te laten.

Een tweede beperking zit in de lengte van de jaren waarover de respondenten zijn bevestigd. De respondenten zijn geïnterviewd tussen november 2016 en april 2017. Het onderzoek richt zich op het verloop van budgetmonitoring, waarmee we ongeveer zes jaar terug in de tijd hebben gekeken. Een enkele respondent merkte tijdens het interview terloops op dat het lang geleden is geweest dat een gebeurtenis had plaatsgevonden. Enkele uitspraken van respondenten leken onderling te conflicteren tijdens de analyse. Een voorbeeld hiervan is de uitspraken over de tijdlijn van de vorming van de werkgroepen, waar de crux vermoedelijk ligt in manier van vertellen van desbetreffende respondenten. Door de verschillende trajecten van budgetmonitoring en de bevestiging daarop bleek het

tijdens de analyse soms moeilijk de tijdlijn goed te kunnen construeren. Een cross-check met de beschikbare literatuur, waaronder Wittmayer & Rach (2016), leverde voor het merendeel duidelijkheid op. Voor de twijfelgevallen is besloten deze niet mee te nemen, of slechts in het algemeen.

## 10.2. Wetenschappelijke reflectie en vervolgonderzoek

Met de beperkingen in het achterhoofd, is er ruimte voor de bijdragen van dit onderzoek aan het wetenschappelijk discours. We zien in dit onderzoek een bestending van een aantal wetenschappelijke ideeën. Allereerst het bestaan van een risicomijdende en controlerende overheid (Voorberg et al., 2015): het stadsdeel was in eerste instantie niet bereid tot inzicht in de begroting en samenwerking. Ook de noodzaak voor uitnodigende structuren voor participatie en bereidwillige ambtenaren die openstaan voor lokale kennis zien we in dit onderzoek terug (Voorberg et al., 2015). Het onderzoek laat tevens zien dat vertrouwen tussen burger en ambtenaar kan ontstaan bij een samenwerking (Michels & De Graaf, 2010). Ook de kanttekening waar dit onderzoek mee eindigt is geen nieuw verschijnsel, het risico is aanwezig dat de instrumentele mindset de overhand heeft en participatieve processen ingekapseld worden in bestaande instrumentele structuren (Barnes, 2004).

Ook de nut en noodzaak van schakelfiguren als stakeholders in co-creatieve processen werd in dit onderzoek bevestigd. Zij zijn, zoals Van den Brink et. al. (2012) ook concluderen, degenen die het verschil maken. Wat echter opviel in deze casus is de uitzonderlijke positie die de schakelfiguren uit de buurt innemen ten opzichte van het stadsdeel en haar ambtenaren. Vooral de bureaucratische of politieke achtergrond van de schakelfiguren viel hierin op. Zij beschikken over een grote mate van bureaucratische kennis en weten te manoeuvreren op het snijvlak van systeem en leefwereld. Het zijn met name de schakelfiguren waar de ambtenaren aansluiting bij vinden, wat de vraag oproept welke macht en invloed de schakelfiguren uitoefenen op participatieve processen. Ook werpt dit de vraag op in hoeverre schakelfiguren inkapseling van participatie in het systeem (met bijbehorend instrumenteel handelen) voorkomen of bestendigen.

Hier ligt een mogelijkheid voor vervolgonderzoek, naar de positie en macht van de schakelfiguren in participatieve en co-creatieve processen. De verschillen tussen schakelfiguren en andere stakeholders in een co-creatief proces en hoe machtsverhoudingen tussen die partijen liggen is in dit onderzoek verkend. Meer inzicht in de positie en macht van deze schakelfiguren kan mogelijk worden opgedaan door middel van een comparatief onderzoek tussen verschillende initiatieven of gemeenten, met een verschillende mate van aanwezigheid van schakelfiguren. Dit beginnend inzicht in de rol en positie van schakelfiguren biedt ook inzicht voor de praktijk. Participatieve initiatieven en overheden kunnen nagaan welke rol en positie een schakelfiguur binnen een initiatief inneemt en welke gevolgen dit zou kunnen hebben voor de (democratische) vormgeving van co-creatieve processen.

Ten tweede zou het in vervolgonderzoek waardevol zijn als vergelijkbare contexten en casussen van co-creatie worden onderzocht op de verhoudingen tussen burger en overheid. De resultaten van dit onderzoek beperken zich tot de casus van budgetmonitoring in de Indische buurt en men dient er dan ook voor te waken deze resultaten te generaliseren naar andere contexten. Vervolgonderzoek naar andere co-creatieve initiatieven met een vergelijkbare context kan inzicht bieden in de verhoudingen daar en daarmee de mogelijkheid bieden vergelijkingen te maken van stimulerende factoren, obstakels en resultaten van co-creatie. De conclusies gedaan in dit onderzoek kunnen ook als inzichten dienen voor vergelijkbare initiatieven, bijvoorbeeld om taal- en kennisverschillen vroeg te kunnen ondervangen.

De beschrijving van de casus budgetmonitoring binnen dit onderzoek stopt in het jaar 2016. De buurt zit echter niet stil en was ten tijde van het veldwerk bezig met het opzetten van het volgende project: Buurtbesteden. Hoewel Buurtbesteden los gezien moet worden van budgetmonitoring, wordt dit project door betrokkenen de ‘opvolger van budgetmonitoring’ genoemd. Het is, enige voorzichtigheid in acht nemende, de volgende stap in de invloed van de buurt op beleid en besteding van geld. Hier ligt een kans voor vervolgonderzoek. De eindverantwoordelijkheid over het gebiedsplan lag in het jaar 2016 nog bij het stadsdeel, maar Buurtbesteden heeft de potentie dit te veranderen. Daarom kan onderzoek inzicht bieden in de verandering in machtsverhouding die Buurtbesteden mogelijk teweegbrengt. Hierbinnen kan gekeken worden naar communicatie en communicatievormen. Eventueel kan het onderwerp communicatie en communicatievormen ook de basis zijn voor een op zichzelf staand onderzoek. Andere democratiseringsinitiatieven (zoals de G1000) zijn op dit onderwerp onderzocht, maar de hoeveelheid wetenschap over communicatie in specifiek co-creatieve processen is beperkt. Dit onderwerp belichten in een onderzoek naar Buurtbesteden kan een aanvulling zijn op het beschikbare onderzoek naar communicatie(vormen) in contexten van co-creatie en samenwerking tussen burger en overheid.



## Literatuur

- Avelino, F., Rach, & Wittmayer, J. (2016). Forced co-production. Retrieved January 9, 2018, from <http://www.transitsocialinnovation.eu/sii/ctp/forced-co-production>
- Barnes, M. (2004). Power, Participation, and Political Renewal: Theoretical Perspectives on Public Participation under New Labour in Britain. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 11(2), 267–279.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O’Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65(5), 547–558.
- Blackshaw, T. (2010). *Key concepts in community studies*. London: Sage.
- Blumer, H. (1954). What is Wrong with Social Theory? *American Sociological Review*, 19(1), 3–10.
- Buurtbesteden. (n.d.-a). Anders verantwoord. Retrieved June 14, 2017, from <https://buurtbesteden.nl/project/anders-verantwoorden/>
- Buurtbesteden. (n.d.-b). Jongerenbod. Retrieved June 14, 2017, from <https://buurtbesteden.nl/project/jongerenbod/>
- Chun, S. A., Shulman, S., Sandoval, R., & Hovy, E. (2010). Government 2.0 : Making Connections between Citizens, Data and Government 2. Open Government – Principles and Requirements. *Information Polity*, 15(1–2), 1–9.
- Combé, M. (n.d.). Buurtbesteden. Retrieved June 14, 2017, from <http://democraticchallenge.nl/experiment/buurtbesteden-verbinden-met-de-gebiedsplannen/>
- De Vries, M. S. (2008). Stability despite Reforms: Structural Asymmetries in Dutch Local Policy Networks. *Local Government Studies*, 34(2), 221–243.
- Duyvendak, J. W. (2015). Zijn kleinere concepten niet een veel groter probleem? *Sociologie*, 11(2), 254–257.
- Edelenbos, J., van Buuren, A., & van Schie, N. (2011). Co-producing knowledge: Joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects. *Environmental Science and Policy*, 14(6), 675–684.
- Fiere, R., Wüst, S., & Mehlkopf, P. (2012). *Meevaart of Tegenstroom*. Amsterdam: Stichting Meevaart Ontwikkel Groep.
- Finlayson, J. G. (2005). *Habermas: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2006). Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. *Science & Society*, 70(4), 566–569.
- Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: A power analysis. *IDS Bulletin*, 37(6), 23–33.
- Gaventa, J., & Valderrama, C. (1999). Participation, citizenship and local governance: background note prepared for workshop on “Strengthening participation in local governance.” Institute of Development Studies. Retrieved from [http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/participation\\_citizenship\\_and\\_local\\_governance\\_gaventa.pdf](http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/participation_citizenship_and_local_governance_gaventa.pdf)
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action: Vol 1: Reason and the Rationalization of Society*. Cambridge: Polity Press.

- Habermas, J. (1987). *The Theory of Communicative Action: Vol. 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Contributions To a Discourse Theory of Law and Democracy* (Vol. 15). Cambridge: The MIT Press. <https://doi.org/10.2307/2941077>
- Hajer, M. A., van Tatenhove, J. P. M., & Laurent, C. (2004). Nieuwe vormen van Governance. *RIVM Rapport 500013004*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Hofman, J. (2011). *Nederland op weg naar de burgerbegroting*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Jonker, J. J. H. (2008). *Ambtelijke perspectieven op burgerparticipatie: Over opvattingen en opzetten*. Universiteit Twente, Enschede.
- Koning, N. De, & Broek, T. Van Den. (2011). *Co-creatie bij de overheid: experimenteer met beleid*. Delft: TNO.
- Lane, C., & Bachmann, R. (1998). *Trust within and between organizations: Conceptual issues and empirical applications*. New York: Oxford University Press.
- Layder, D. (1997). *Modern Social Theory: Key debates and new directions*. London: Routledge.
- Levine, P., Fung, A., & Gastil, J. (2005). Future Directions for Public Deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 1(1), 271–288.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power: two works*. Chichester: Wiley.
- Luhmann, N. (1988). Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. In D. Gambetta (Ed.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations* (pp. 94–107). Oxford: Basil Blackwell.
- Marlet, G., Poort, J., & van Woerkens, C. (2009). *De baat op straat*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.
- McCoy, M. L., & Scully, P. L. (2002). Deliberative Dialogue to Expand Civic Engagement: What Kind of Talk Does Democracy Need? *National Civic Review*, 91(2), 117–135.
- Mehlkopf, P. (2015). *Follow the money: Een zoektocht naar de potentie van budgetmonitoring*. Amsterdam: Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie.
- Mertens, H. (2011). Budgetmonitoring naar Nederland: Omgekeerde ontwikkelingssamenwerking. *MO/Samenlevingsopbouw*, 30(230), 52–55.
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477–491.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). *De doe-democratie: Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ritchie, J., Lewis, J., Nicholls, C. M., & Ormston, R. (2014). *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers* (2nd ed.). London: Sage.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: a cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23(3), 393–404.
- Samen Indische Buurt. (2009). *Voort op de ingeslagen weg*. Amsterdam: Samen Indische Buurt.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2012). *Research Methods for Business Students. Research methods for business students* (6th ed.). Essex: Pearson Education Limited.
- Schmitz, H. (1999). From ascribed to earned trust in exporting clusters. *Journal of International Economics*, 48(1), 139–150.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

- Smets, P., & Azarhoosh, F. (2013). Governance of liquid neighbourhood communities and their relations with stakeholders. *Neighbourhood Society Working Papers*, (3), 1–17.
- Smets, P., & Azarhoosh, F. (2014). The role of participation professionals in liquid communities in. *Neighbourhood Society Working Papers*, (6), 1–16.
- Smets, P., Wels, H., & Van Loon, J. (1999). Trust and Co-operation in Theory and Everyday Life. In P. Smets, H. Wels, & J. Van Loon (Eds.), *Trust & Co-operation: Symbolic Exchange and Moral Economies in an Age of Cultural Differentiation*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Stacey, M. (1987). Strengthening communities. *Health Promotion International*, 2(4), 317–321. Retrieved from 2/4/317.short
- Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie. (2014a). *Budget Monitoring*. Amsterdam: Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie.
- Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie. (2014b). Budgetmonitoring Oost - 17 december 2014. Amsterdam: Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie.
- Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie. (2014c). *De buurtbegroting van Stadsdeel Oost*. Amsterdam: Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie.
- Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie. (2015). BM buurtbegroting jongeren\_versie20jan15. Amsterdam: Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie.
- Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie, & INESC. (2012). *Budgetmonitoring*. Amsterdam: Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie, INESC.
- Tat-Kei Ho, A. (2002). Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative: A Paradigm Shift of Public Service. *Public Administration Review*, 62(4), 434–444.
- Van den Brink, G. J. M., Van Hulst, M. J., De Graaf, L. J., & Van der Pennen, T. (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma.
- Van der Pennen, T., & van Bortel, G. (2016). Exemplary urban practitioners in neighbourhood renewal: Survival of the fittest... and the fitting. *Voluntas*, 27(3), 1323–1342.
- Vermeulen, B. P., Kummeling, H. R. B. M., & Widdershoven, R. (2012). *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats-en bestuursrecht* (7th ed.). Deventer: Kluwer.
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas*, 23(4), 1083–1101.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(July 2014), 1333–1357.
- Vrielink, M., & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid En Maatschappij*, 38(4), 377–387.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wittmayer, J. M., & Rach, S. (2016). Participatory Budgeting in the Indische Buurt. In *TRANSIT Case Study Report Participatory Budgeting*. TRANSIT: EU.
- Yang, K. (2005). Public administrators' trust in citizens: A missing link in citizen involvement efforts. *Public Administration Review*, 65(3), 273–285.
- Zucker, L. G. (1986). Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840–1920. *Research in Organizational Behavior*, 8, 53–111.

## Bijlage 1: Topiclijst interviews

### Topiclijst

#### **Deelname budgetmonitoring**

- Hoe betrokken geraakt bij buurtbegroting
- Rol/functie binnen buurtbegroting

#### **Betrokkenen**

- Wie waren de deelnemers, welke rollen werden vervuld, invloed
- Verschillen tussen deelnemers
  - Taalgebruik/jargon
  - Rolverdeling/structuur
- Kennis, hoe vergaard

#### **Co-creatie en buurtbegroting**

- Context van samenwerking (plaats, wie, hoe)
- Beschrijving van een bijeenkomst (details)
- Communicatie (deliberatie, dialoog, luisteren, debat)
- Wederzijds begrip, common ground, consensus
- Vormen van kennis
- Buurtbegroting, voorwaarden
- Knelpunten co-creatie in de praktijk

#### **Macht**

- Gelijkwaardigheid (ook op gebied communicatie)
- Hoe werden de agenda en acties bepaald
- Wie had autoriteit op basis van kennis
- Hoe werd input buurtbewoners meegenomen door ambtenaren
- Uitnodigende structuren aan overheidszijde

#### **Vertrouwen**

- Betekenis en definitie vertrouwen respondent
- Institutioneel vertrouwen en verdiend vertrouwen
- Verandering in vertrouwen door budgetmonitoring (welke vormen)
- Doorwerking op samenwerking
- Huidige kijk op vertrouwen in overheid

#### **Toekomstperspectief**