

De invloed van coproductie-initiatieven op de rol van overheidsprofessionals



Bron: Groenlinks

Student: Amine Harfach
Studentnummer: S2044919
Begeleider, eerste lezer: Dr. C.J.A. van Eijk
Opleiding: Management van de Publieke Sector (MPS)
Capstone: Coproductie van publieke diensten
Graad: Master of Science (MSc)
Datum: 30 mei 2019

Inhoudsopgave;

Overzicht tabellen en figuren	4
Voorwoord	5
1. Inleiding.....	6
1.1. Aanleiding.....	6
1.2. Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Literatuuronderzoek	10
2.1.1. Coproductie.....	10
2.1.2. Overheidsprofessional	13
2.2. De veranderende rol van de overheidsprofessional	14
2.2.1. Autonomie en legitimiteit	15
2.2.2. De impact van het veranderend openbaar bestuur op de overheidsprofessional.....	16
2.3 Theoretische uitgangspunten en verklarende verwachtingen	19
3. Onderzoeksopzet.....	22
3.1. Methode	22
3.2. Casusselectie	23
3.2.1. Gemeente Amsterdam.....	24
3.2.2. Gemeente Rotterdam	24
3.2.3. Gemeente Den Haag.....	25
3.2.4. Gemeente Utrecht.....	27
3.3. Operationalisatie	27
3.4. Observatie-eenheid.....	30
3.5. Validiteit en betrouwbaarheid	31
4. Resultaten.....	32
4.1. Introductie respondenten en casuïstiek.....	32
4.2. Inhoudelijke taak	34
4.3. Interne afstemming	37
4.4. Beslissingen nemen.....	40
4.5. Communicatie	41

4.6.	Doelstellingen en normen	42
4.7.	Wederzijdse afhankelijkheid.....	45
4.8.	Ervaringskennis	46
4.9.	Voldoen aan verwachtingen	47
5.	Discussie	50
6.	Conclusie	56
6.1.	Conclusie.....	56
6.2.	Reflectie en aanbevelingen	58
	Literatuurlijst.....	61
	Bijlage 1: vragenlijst	64
	Bijlage 2: Transcripties.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Transcriptie interview respondent 1 gemeente Utrecht.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Transcriptie interview respondent 2 gemeente Rotterdam	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Transcriptie interview respondent 3 gemeente Den Haag	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Transcriptie interview respondent 4 gemeente Amsterdam.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Transcriptie interview respondent 5 gemeente Utrecht.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Transcriptie interview respondent 6 gemeente Rotterdam	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Transcriptie interview respondent 7 gemeente Den Haag	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Transcriptie interview respondent 8 gemeente Den Haag	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Transcriptie interview respondent 9 gemeente Den Haag	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Transcriptie interview respondent 10 gemeente Amsterdam.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	Transcriptie interview respondent 11 gemeente Utrecht.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Overzicht tabellen en figuren

Figuren

Figuur 1: Stappenplan *Right to Challenge*.

Figuur 2: Schematische weergave van professionals en drie types van governance.

Tabellen

Tabel 1: Respondentenlijst gemeente Amsterdam.

Tabel 2: Respondentenlijst gemeente Rotterdam.

Tabel 3: Respondentenlijst gemeente Den Haag.

Tabel 4: Respondentenlijst gemeente Utrecht.

Voorwoord

Het afronden van een masterscriptie. Wat een mijlpaal! Het was een lange en mooie educatieve reis. Zeker voor iemand die in 2008 nog op het VMBO zat. Via de HAVO en HBO Bedrijfskunde belandde ik in de private sector. Al gauw kwam ik erachter dat ik ongelukkig werd in de private sector en zocht ik mijn heil in de publieke sector. Bij de gemeente Den Haag om precies te zijn. Een keuze die achteraf de juiste bleek te zijn.

Na een jaar werkzaam te zijn in de publieke sector kwam ik er steeds vaker achter dat bedrijfskundige principes niet altijd opgaan in de publieke sector. De behoefte om de publieke sector en haar principes beter te begrijpen werd steeds sterker. Dit heeft mij doen besluiten om in 2017 te starten met de opleiding Management van de Publieke Sector. De combinatie werk en studie bleek de afgelopen twee jaar een hele mooie, waardevolle, maar vooral ook leerzame combinatie te zijn.

Bij de gemeente Den Haag kreeg ik al snel te maken met burgerparticipatie, wijkbudgetten en *Right to Challenge*. Fenomenen die sinds mijn jeugd zijn blijven hangen. Ik weet namelijk nog heel goed dat ik als jongen van 11 jaar samen met andere buurtgenoten mocht besluiten welk speeltoestel wij op ‘ons pleintje’ kregen. Nu stond ik als ambtenaar van de gemeente Den Haag opeens aan de andere kant. Het was voor mij dan ook vrij makkelijk om een onderwerp te vinden voor mijn afstudeeronderzoek.

Alvorens de inhoud in te duiken wil ik een aantal personen bedanken voor hulp en ondersteuning. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleidster Carola van Eijk enorm bedanken voor haar advies en steun. Daarnaast wil ik alle betrokken ambtenaren van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht bedanken voor hun bijdrage in dit onderzoek. In het bijzonder, wil ik mijn moeder en broer Jamal Harfach bedanken voor de steun, aanmoediging en begrip. Zij waren in mijn educatieve reis zondermeer de drijvende kracht.

Rest mij niets anders dan u heel veel leesplezier te wensen,

Amine Harfach

Den Haag, 30 mei 2019

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Hedendaags zien we steeds vaker initiatieven van burgers om samen met overheidsprofessionals publieke diensten te leveren. Burgers kunnen bij dit soort processen specifieke kennis, tijd en ervaring inzetten om deze publieke diensten te leveren. Dergelijke initiatieven worden gebruikt als oplossing voor maatschappelijke vraagstukken. De voorbeelden zijn overal om ons heen te vinden. Zo nemen burgers het initiatief tot het verrichten van onderhoud van speeltuinen, nemen deel in een buurtpreventieteam of beslissen mee in het aanleggen van groen (den Ouden, Boogaard, & Driessen, 2018).

Dit soort initiatieven van burgers worden in de wetenschappelijke literatuur omschreven als coproductie van publieke diensten. Coproductie van publieke diensten kan worden gedefinieerd als een proces waarbij burgers bijdragen aan de planning, ontwerp, prioritering, financiering, levering en toegang tot publieke dienstverlening naast de traditionele publieke dienstverleners met als doel de kwaliteit van de publieke diensten te verbeteren (Van Eijk, 2017, p. 127). Bovaird (2007) ziet coproductie van publieke diensten als het leveren van diensten door reguliere, langdurige relaties tussen de professionele dienstverleners en burgers of andere leden van de gemeenschap, waarbij de partijen allen een bijdrage leveren.

Het fenomeen coproductie is niet nieuw. We zagen eind jaren '70 en begin jaren '80 de eerste vormen van coproductie verschijnen, waarna de aandacht verdween (Van Eijk, 2017). Sinds een aantal jaar staat het coproduceren van publieke diensten echter weer volop in de schijnwerpers. De opkomst van coproductie van publieke diensten past binnen een breder narratief over hoe de relatie tussen overheid en burger eruit moet zien (Synhaeve, Van Dalzen, & Hoet, 2018).

In het laatste decennium zien we als grote ontwikkeling de opkomst van de *Big Society* in het Verenigd Koninkrijk. De *Big Society* werd geïntroduceerd door toenmalig premier David Cameron. De gedachte achter de *Big Society* is dat de overheid en markt te dominant zijn geworden en dit ten koste gaat van de samenleving¹.

¹ <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-on-big-society>

Een aantal jaren na de introductie van de *Big Society* concludeerde de Britse denktank *Civil Exchange* dat de *Big Society* niet het gewenste effect had. Als gevolg hiervan zien we de *Right to Challenge* ontstaan. Dit is onderdeel van de *Community Rights*; letterlijk vertaald buurtrechten. De uitwerking hiervan is vastgelegd in de Localism Act 2011².

De *Right to Challenge* geeft burgers het recht om de traditionele publieke dienstverlener uit te dagen en zelf publieke diensten te leveren. Dit is een vorm van het coproduceren van publieke diensten zoals omschreven door Van Eijk (2017). De *Right to Challenge* is ook overgewaaid naar Nederland. In het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ spreekt het kabinet Rutte III de ambitie uit om ruimte te bieden aan initiatieven van burgers om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving. Daarnaast wordt met enkele gemeenten geëxperimenteerd met een recht op overname, waarbij burgers het eerste recht krijgen om maatschappelijke voorzieningen over te nemen en de bijbehorende functie voort te zetten (Kabinet Rutte III, 2017).

De *Right to Challenge* wordt in het regeerakkoord opgevoerd als een van de oplossingen voor het vernieuwen van het openbaar bestuur. Brandsen en Honingh (2013) hebben eerder onderzoek gedaan naar hoe de positie van overheidsprofessionals wordt beïnvloed door hervormingen in het openbaar bestuur. Zij suggereren dat overheidsprofessionals door coproductie van publieke diensten minder vrijheid ervaren bij het maken van keuzes. Zij kunnen minder autonoom acteren en ook de legitimiteit van de overheidsprofessional komt onder druk te staan. Deze bevindingen zijn echter nog niet empirisch gevalideerd, waarmee er een interessante uitdaging ligt om deze bevindingen empirisch te toetsen.

² <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>

In dit onderzoek wordt inzicht verschaft over hoe de *coproductie-initiatieven* van invloed zijn op de overheidsprofessional. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Hoe beïnvloeden coproductie-initiatieven van publieke diensten de perceptie van de overheidsprofessional op hun autonomie en legitimiteit?

Coproductie initiatieven zoals de *Right to Challenge* of varianten daarvan zijn door heel Nederland te vinden. Zo heeft de gemeente Den Haag in het actieplan Burgerparticipatie 2016-2020 het initiatief genomen tot het inzetten van wijkbudgetten waarbij burgers zelf het zeggenschap hebben over de besteding van deze middelen³. Daarnaast heeft de gemeente Den Haag de ambitie uitgesproken om in twee wijken aan de slag te gaan met de *Right to Challenge*.

De gemeente Amsterdam heeft de nieuwe werkwijze ‘Ruimte Voor Initiatief’ gelanceerd. Dit is een werkwijze met als doel bewoners te ondersteunen in het ontplooiën en uitvoeren van hun maatschappelijk initiatief.⁴ In Utrecht heeft de gemeente het initiatief genomen tot het ‘Bewonersbod’. Dit is een nieuwe manier van samenwerken tussen inwoners en gemeente. Volgens de gemeente Utrecht krijgen inwoners hiermee meer verantwoordelijkheid en invloed⁵. Tot slot zien we de *Right to Challenge* ook terug in Rotterdam. De gemeente nodigt bewoners uit om te experimenteren en de status quo uit te dagen⁶.

Coproductie van publieke diensten staat of valt door overheidsprofessionals. Deze overheidsprofessionals zullen de nieuwe manier van werken moeten vertalen naar de dagelijkse praktijk. Het is maatschappelijk relevant om te onderzoeken hoe dergelijke initiatieven van invloed zijn op de rol van de overheidsprofessional. Als we goed begrijpen hoe dergelijke initiatieven van invloed zijn op de overheidsprofessional, kunnen gemeenten beter omgaan met mogelijke effecten. Bovendien kan dit onderzoek helpen om de vertaalslag te maken naar hoe dergelijke initiatieven goed uitgevoerd kunnen worden.

³<https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/4721862/2/RIS295898%20Actieplan%20Burgerparticipatie%202016-2020>

⁴<https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/meedenken-meepraten/ruimte-initiatief/>

⁵<https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/uw-initiatief/geld/bewonersbod/>

⁶<https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/>

Behoudens de maatschappelijke relevantie is dit onderzoek ook wetenschappelijk relevant. We zien dat dergelijke initiatieven passen binnen het *paradigma New Public Governance*. In het theoretisch kader zal dit verder uitgebreid worden besproken. Binnen dit paradigma worden publieke diensten in een netwerk en in samenwerking met burgers en bedrijven geproduceerd (Brandsen & Honingh, 2013). In de wetenschappelijke literatuur is nog weinig empirisch gevalideerd onderzoek verricht naar hoe dit soort vormen van coproductie van invloed zijn op de rol van de overheidsprofessional. Dit onderzoek vult deze *gap* in de literatuur aan.

1.2. Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk bevat het theoretisch kader, met een literatuurstudie naar de belangrijkste theorieën en wetenschappelijke kennis over het onderwerp. Ook worden in dit hoofdstuk de variabelen geconceptualiseerd. In het derde hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet beschreven inclusief de gebruikte casussen. Data zal worden verzameld middels semigestructureerde diepte-interviews die worden afgenomen bij overheidsprofessionals die betrokken waren bij *Right to Challenge* of vergelijkbare initiatieven. De resultaten worden gepresenteerd in hoofdstuk vier. In hoofdstuk vijf volgt de discussie. In het zesde en laatste hoofdstuk wordt de conclusie en het antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd. We eindigen het zesde hoofdstuk met een reflectie en aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het allereerst van belang om te onderzoeken welke kennis er reeds beschikbaar is vanuit de bestaande wetenschappelijke literatuur. Dit zal bijdragen aan het formuleren van een theoretisch antwoord op de onderzoeksvraag. Voorts worden de gehanteerde concepten en samenhang tussen de concepten uitgewerkt. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele verwachtingen.

2.1 Literatuuronderzoek

2.1.1. Coproductie

De positie van de overheidsprofessional wordt direct beïnvloed door hervormingen in het openbaar bestuur (Brandsen & Honingh, 2013). Desondanks zijn studies naar de rol van de overheidsprofessionals in relatie tot coproductie van publieke diensten schaars (Fenwick, 2012). Allereerst is het nuttig om nader in te zoomen op coproductie van publieke diensten en het ontstaan van het fenomeen. Elinor Ostrom en haar collega's (1972; 1978) stippen het concept coproductie van publieke diensten voor het eerst aan in de jaren '70. In de jaren erna hebben verschillende wetenschappers zoals Brudney en England (1983), Percy (1984), Sharp (1980) en Whitaker (1980) bijgedragen aan het verder ontwikkelen van het concept.

Vanwege het sterke marktdenken in de jaren '80 nam de interesse in coproductie van publieke diensten sterk af (Alford, 1998). In de decennia erna heeft Alford met de publicatie van diverse artikelen er mede voor gezorgd dat coproductie van publieke diensten weer onderwerp van gesprek werd. Ondanks dat het onderwerp weer centraal kwam te staan in de discussies over publieke dienstverlening, bleef de rol van de overheidsprofessional onderbelicht (Tuurnas, 2015).

Van Eijk (2017) heeft de rol van de overheidsprofessional nader bestudeerd. In haar onderzoek stond de betrokkenheid van professionals bij coproductie-initiatieven centraal. Uit het onderzoek bleek dat autonomie, bureaucratie en organisatiebetrokkenheid in relatie tot coproductie effect hebben op de mate waarin professionals zich betrokken voelen bij het proces van coproduceren (Van Eijk, 2017). In dit onderzoek ligt de focus op autonomie en legitimiteit en hoe dit wordt beïnvloed door coproductie van publieke diensten.

Nu we de ontstaansgeschiedenis van het concept coproduceren van publieke diensten hebben uiteengezet is het van belang te begrijpen wat met dit concept wordt bedoeld. Hiervoor gebruiken we het concept dat door Van Eijk (2017) wordt gehanteerd: coproductie kan worden gedefinieerd als een proces waarbij burgers bijdragen aan de planning, ontwerp, prioritering, financiering, levering en toegang tot publieke dienstverlening naast de traditionele publieke dienstverleners met als doel de kwaliteit van de publieke dienst te verbeteren.

Een van de vormen van coproductie van publieke diensten die binnen dit onderzoek centraal staat, is de *Right to Challenge*. Er is in de bestaande wetenschappelijke literatuur geen concept van de *Right to Challenge*. Het initiatief heeft echter wel enkele kenmerkende eigenschappen. In het regeerakkoord schrijft het kabinet over de *Right to Challenge* het volgende:

“Het kabinet biedt ruimte aan initiatieven van burgers en verenigingen in de samenleving. In overleg met gemeenten willen wij daarom via een Right to challenge-regeling burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving. Daarbij gaat het om zaken als het onderhoud van een park, het beheer van sportvelden of andere maatschappelijke voorzieningen. Daarnaast gaan we samen met enkele gemeenten experimenteren met een recht op overname, waarbij lokale verenigingen of buurtbewoners het eerste recht krijgen om maatschappelijke voorzieningen over te nemen en de bijbehorende functie voort te zetten (Kabinet Rutte III, 2017, p. 7)”.

Bij een *Right to Challenge* krijgen bewoners van een gemeente de mogelijkheid om taken van een gemeente over te nemen. Voorwaarde is dat het plan slimmer, beter en goedkoper is dan de bestaande aanpak. Een andere voorwaarde is dat de aanpak van het initiatief anders is dan de bestaande aanpak (Right to Challenge, n.d.). De *Right to Challenge* kan worden opgesplitst in twee categorieën. Bij de eerste categorie kunnen bewoners een dienst of taak helemaal zelf uitvoeren en dragen daarnaast de volledige verantwoordelijkheid. Binnen de tweede categorie gaat het om bewoners die willen dat een dienst of taak anders wordt uitgevoerd. Hiertoe dagen zij de gemeente uit met een nieuw en beter plan. Na goedkeuring van het plan voert de gemeente de taak of dienst op de nieuwe manier uit, zie figuur 1 voor het stappenplan van de *Right to Challenge*.

Met name de eerste categorie binnen de *Right to Challenge* is een verregaande manier van coproduceren van publieke diensten dan het concept dat door Van Eijk (2017) wordt gehanteerd. Binnen het gehanteerde concept van Van Eijk gaat het om burgers die inspraak hebben op de planning, ontwerp, prioritering, financiering, levering en toegang tot publieke dienstverlening naast de traditionele publieke dienstverleners met als doel de kwaliteit van de publieke diensten te verbeteren. Bij de *Right to Challenge* krijgen burgers de mogelijkheid om een taak volledig over te nemen, waarbij de samenwerking lijkt weg te vallen dan wel sterk wordt gereduceerd. Hiermee lijkt de positie van de overheidsprofessional verder te worden uitgedaagd en maakt het des te interessanter te onderzoeken hoe de overheidsprofessional dit ervaart.



Figuur 1: Stappenplan Right to Challenge (Right to challenge, n.d.)

2.1.2. Overheidsprofessional

Het is van wezenlijk belang om de rol van de overheidsprofessional nader te beschrijven. Osborne et al. (2013) schetsen een publiek dienstverleningssysteem waarin coproductie een belangrijk onderdeel vormt voor het leveren van publieke diensten. Kennis en ervaring van de coproducerende actor (d.w.z. de burger) heeft hierin een centrale rol (Osborne, Radnor, & Nasi, A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach, 2013, p. 146). Een belangrijke uitdaging blijft echter het ontwikkelen van de juiste mechanismen voor het ontsluiten van het kennis- en vaardighedenspotentieel van de coproducerende actor. Hierin speelt de overheidsprofessional een belangrijke rol. Bovaird concludeerde eerder dat de overheidsprofessional zich meer zal moeten focussen op het ondersteunen, aanmoedigen en coördineren van coproductie-initiatieven (Bovaird, 2007, p. 858). Om dit goed te kunnen faciliteren is interne afstemming binnen de organisatie noodzakelijk.

Naast de coproducerende actor heeft de overheidsprofessional dus een cruciale rol binnen het coproductieproces. Maar wat is nu de overheidsprofessional? Het is vanuit de wetenschappelijke literatuur complex om een onderscheid te maken tussen professionele beroepen en niet-professionele beroepen (Brante, 2011). De definitiekwestie is sindsdien minder opvallend geworden en wetenschappers zijn gaan accepteren dat het niet mogelijk is om professionals en niet-professionals strikt te onderscheiden (Evetts, 2003). Het onderscheid tussen professionals en niet-professionals is complex vanwege het uithollen van de positie van de professional. Volgens Haug (1976, 1988) is het uithollen van de positie van de professional gerelateerd aan een hoger opleidingsniveau, informatietechnologie en emancipatie van individuele burgers. Specifieke kennis is hierdoor niet langer toebedeeld aan een selecte groep beroepen. Hierdoor neemt de legitimiteit ten aanzien bepaalde beroepsgroepen af (Dalton, 2004).

Ondanks dat het onderscheid tussen professionals en niet-professionals moeilijk is vast te stellen, zijn er wel wetenschappers die verschillende elementen van het concept professional raken zoals (Freidson, 2001); (Burrage, Jaraus, & Siegrist, 1990); (Sennett, 2008). In het artikel van Brandsen en Honingh (2013) wordt een aantal componenten gebruikt die helpen om de overheidsprofessional te conceptualiseren. Voor dit onderzoek zal hetzelfde concept worden gebruikt. De overheidsprofessional bevat de volgende componenten:

1. Een professional is in bezit van specifieke kennis en expertise gebaseerd op toepassing van systematisch theoretische principes.
2. De professional behoort tot een gesloten gemeenschap van mensen met gelijkwaardige kennis en expertise. De gemeenschap onderscheidt zich door gedeelde normen & waarden en regelementen.
3. Het gesloten karakter van de gemeenschap wordt als legitiem beschouwd door de bredere samenleving waarin de gemeenschap actief opereert.
4. Zowel op individueel niveau als op gemeenschapsniveau hebben professionals ruimte voor discretionaire autonomie voor het uitoefenen van eigen activiteiten.

Er wordt gesteld dat professionals voor het uitvoeren van taken leunen op specifieke kennis en expertise (Freidson, 2001). De kennis en expertise die professionals moeten verwerven voor het goed uitvoeren van een vak bestaat uit impliciete en expliciete kennis. Impliciete kennis is gebaseerd op het verwerven van specifieke skills. Het hebben van specifieke skills en kennis leidt bijna altijd tot automatisch vertrouwen in de professional (Freidson, 1986).

2.2. De veranderende rol van de overheidsprofessional

Eerder concludeerde we dat de rol van de overheidsprofessional wordt beïnvloed door hervormingen in het openbaar bestuur zoals beschreven door Brandsen & Honingh (2013). Hiermee wordt ook de autonomie en legitimiteit van de overheidsprofessional beïnvloed. Voordat we inzoomen op hoe deze veranderingen van het openbaar bestuur de rol van overheidsprofessional beïnvloeden, is het van belang om te begrijpen wat er binnen dit onderzoek wordt verstaan onder autonomie en legitimiteit. Nadat beide concepten zijn gedefinieerd zal ik uiteenzetten hoe beide concepten binnen de verschillende paradigma's, respectievelijk klassieke openbaar bestuur, New Public Management en Nieuw Public Governance, worden beïnvloed.

2.2.1. Autonomie en legitimiteit

De afgelopen decennia is er veel onderzoek gedaan naar autonomie in de werkomgeving. Zo heeft Spector (1986) een meta-analyse uitgevoerd op basis van veertig studies. Hieruit blijkt dat autonomie sterk gerelateerd is aan personeelsverloop, ziekteverzuim, prestaties, motivatie, psychische problematiek, emotionele gesteldheid en werktevredenheid. Autonomie is dus een zeer belangrijk onderdeel van het werk. Daarnaast heeft autonomie een belangrijke rol verworven in de discussies over toegepaste ethiek (May, 1994). Autonomie is sindsdien bijna synoniem komen te staan voor menselijke waardigheid en een belangrijke waarde in ieder systeem dat beweert respect te hebben voor individuen.

Breaugh (1985) heeft eerder aangetoond dat autonomie op de werkvloer betrekking heeft op de mate waarin individuen keuzes kunnen maken ten aanzien van procedures en methoden in de werkomgeving. Verder heeft autonomie op de werkvloer betrekking op de mate waarin individuen invloed hebben op het plannen van werkactiviteiten. Tot slot ook op de mate waarin individuen de mogelijkheid hebben om criteria te bepalen op basis waarvan hun eigen prestaties worden beoordeeld.

In de context van de overheidsprofessional gaat het om de ruimte die professionals hebben om eigen keuzes te maken bij het uitvoeren van dagelijkse werkzaamheden. Hierin is de persoonlijke professionele oordeelsvorming doorslaggevend. Verder heeft het betrekking op de mate waarin de overheidsprofessional de ruimte heeft om zelf beslissingen te nemen, zonder dit voor te hoeven leggen aan andere personen.

Autonomie gaat dus over zelfbeschikking van het individu. De noodzaak voor een brede discretionaire autonomie werd in het klassieke openbaar bestuur gesterkt door de gedachte dat het werk van professionals niet gestandaardiseerd kon worden (Green, 2009). De aard van het werk dat professionals verrichtten vereist maatwerk dat alleen door de professional kon worden vastgesteld.

Legitimiteit gaat binnen de context van dit onderzoek over de verenigbaarheid van resultaten met waardenpatronen van actoren die door de resultaten worden beïnvloed. Peter Stillman (1974) heeft het concept legitimiteit uitgebreid onderzocht en brengt in zijn artikel diverse implicaties ten aanzien van het concept aan het licht. Desondanks hanteert Stillman het volgende concept: de verenigbaarheid van de resultaten van overheidsoutput met de waardepatronen van de relevante systemen, dat wil zeggen degenen die door deze resultaten worden beïnvloed (met name het waardenpatroon van de samenleving, maar ook van individuen, groepen en andere samenlevingen) (Stillman, 1974, p. 1).

De nadruk wordt dus met name gelegd op het rechtvaardigen van het handelen van een actor. In de context van de overheidsprofessional gaat het dus om het vanzelfsprekend aanvaarden van beslissingen, opdrachten en acties door de omgeving en organisatie waarbinnen de overheidsprofessional acteert.

2.2.2. De impact van het veranderend openbaar bestuur op de overheidsprofessional

Nu is uiteengezet wat binnen dit onderzoek wordt verstaan onder autonomie en legitimiteit is het interessant om aan de hand van de wetenschappelijke literatuur nader in te zoomen op de rol van de overheidsprofessional binnen de verschillende vormen van het openbaar bestuur. Er is hierbij echter geen sprake van een strikte oorzaak-gevolg relatie, maar wel van een *Wahlverwandschaft* (Brandsen & Honingh, 2013). Het perspectief op het openbaar bestuur is onder te verdelen in drie paradigma's: klassieke openbaar bestuur, New Public Management en New Public Governance (Osborne, 2010b)

Klassieke openbaar bestuur

Het klassieke openbaar bestuur bevat karakteristieken zoals dominantie van de rechtstaat, een scheiding tussen politiek en ambtenarij binnen politieke organisaties en de hegemonie van de professional in het openbaar bestuur (Lane, 1995). Binnen het klassieke openbaar bestuur ontleent de professionele gemeenschap legitimiteit aan kennis en kunde. De activiteiten van de overheidsprofessional vinden vaak plaats binnen organisaties en zijn daardoor onderworpen aan strikte controles. Desondanks blijft de overheidsprofessional een dominante positie behouden waardoor de discretionaire autonomie groot blijft. De mate van autonomie wordt vormgegeven door de beroepsgroep waarbinnen de professional valt. Binnen het

klassieke openbaar bestuur is de autonomie van de professional niet zonder controverse, echter de legitimiteit op basis van inhoudelijke kennis wordt in essentie gerespecteerd.

New Public Management

Binnen de New Public Management richt de overheid zich meer en meer op het controleren en meten van de output. Daarnaast worden allerlei managementtechnieken uit de private sector in de publieke sector geïmplementeerd. Als gevolg hiervan zien we dat diverse taken worden gedecentraliseerd (Hood, 1991). De combinatie van organisatiecontrole en professionele controle is omgeslagen naar voornamelijk organisatiecontrole. Dit heeft volgens Green (2009) geleid tot een sterk verminderde autonomie. Hoe de hervorming van het openbaar bestuur feitelijk van invloed is geweest op de overheidsprofessional blijft ambigue. Enerzijds wordt de nadruk gelegd op gedecentraliseerde besluitvorming en autonomie, waardoor de ervaren autonomie groot blijft. Anderzijds legt New Public Management de nadruk op outputcontrole en prestatie management wat in beginsel leidt tot verminderde autonomie en persoonlijke oordeelsvorming. Als gevolg hiervan gaat het steeds minder om de individuele capaciteit, kennis of oordeelsvorming van de professional, maar veel meer om de algehele kwaliteit van de dienst of organisatie. Deze tweede interpretatie wordt in een groot deel van de literatuur benadrukt (Green, 2009).

Legitimiteit wordt minder gebaseerd op exclusiviteit van kennis vanwege het feit dat kennis toegankelijker wordt en daarmee ruimte ontstaat voor kritische reflectie van buitenaf. Dit zien we terug in toenemende implementatie van standaardprocessen en controle (Detert & Pollock, 2008). Als gevolg hiervan is autonomie van de professional veel sterker gestructureerd aan de hand van gedefinieerde meetcategorieën.

New Public Governance

Binnen de New Public Governance is het leveren van publieke diensten diepgeworteld in de institutionele- en netwerktheorie van Osborne (2010). Hierin leveren verschillende onderlinge van elkaar afhankelijke actoren een bijdrage aan publieke diensten. De context van de organisatie wordt binnen dit paradigma meer interorganisationeel en is vaak geografisch of functioneel gedefinieerd. Professionaliteit wordt hierbinnen gedefinieerd door interactie met een netwerk van organisaties. De kennis om problemen op te lossen is verspreid.

Kenmerkend voor de New Public Governance is het samenwerken in een netwerk voor het produceren van publieke diensten. Zoals reeds beschreven wordt deze samenwerking in de literatuur bestempeld als coproductie van publieke diensten. Coproductie van publieke dienstverlening heeft een direct effect op de rol van de overheidsprofessional (Osborne, 2010a). Dit proces van coproduceren zorgt ervoor dat overheidsprofessionals macht, taken en verantwoordelijkheid delen met burgers die aan het proces van coproduceren deelnemen (Brandsen, Pestoff, & Verschuere, 2012)

Doordat de verschillende actoren samenwerken worden doelstellingen en normen van individuele overheidsprofessionals betwist. Als gevolg hiervan zijn communicatie en vertrouwen net zo belangrijk als kennis voor het vaststellen van de legitimiteit. We zien dat niet alleen de positie van de overheidsprofessional binnen dit paradigma wordt betwist, maar ook de aard van de inhoudelijke taak en daarmee de autonomie en legitimiteit van diezelfde overheidsprofessional (Noordegraaf, 2007). Dit fenomeen is niet nieuw en was reeds zichtbaar binnen de New Public Management. De controverse is echter een stuk fundamenteeler geworden. Een anekdote die hiervoor typerend is: een dokter bezoekt een patiënt in het ziekenhuis; de patiënt vraagt hoe lang de werking van de pijnstiller is; de dokter geeft een tijdseenheid; de patiënt antwoord: “Dat is slechts uw mening” (Brandsen & Honingh, 2013, p. 881). De veranderende rol van de professional binnen de verschillende paradigma’s is schematisch uitgewerkt, zie figuur 2.

	<i>CPA</i>	<i>NPM</i>	<i>NPG</i>
Expertise	Mystical knowledge	Rationalized knowledge	Dispersed knowledge
Community	Dominant professional community	Dominant organizational community	Dominant inter-organizational community
Basis of legitimacy	Professional standards	Organizational output and professional standards	Organizational output and professional standards and inter-organizational and communication skills
Autonomy	Structured by professional community	Contested within professional bureaucracy	Contested within collaborative network

Figuur 2: Schematische weergave van professionals en drie types van governance (Brandsen en Honingh, 2013, p. 882)

We hebben de rol van de overheidsprofessional in de verschillende paradigma's uiteengezet. Het is nu van belang enkele kanttekeningen te plaatsen. De verschillende paradigma's zijn uiteraard een vereenvoudiging van de empirische realiteit. Daarnaast is de opvolging tussen de verschillende soorten governance niet eenduidig. Er bestaan verschillende soorten Governance naast elkaar.

2.3 Theoretische uitgangspunten en verklarende verwachtingen

In dit onderzoek richt ik mij tot de *Right to Challenge* en vergelijkbare initiatieven die passen binnen het concept van coproductie van publieke diensten en daarmee binnen het paradigma van de New Public Governance. In de vorige paragraaf hebben we kunnen lezen hoe de verschillende paradigma's van het openbaar bestuur de rol van de overheidsprofessional beïnvloeden. Op basis hiervan ben ik in staat enkele verwachtingen te formuleren welke ik in deze paragraaf nader zal toelichten.

Binnen het paradigma New Public Governance is de kennis om problemen op te lossen verspreid. Kenmerkend is het samenwerken met diverse actoren voor het produceren van publieke diensten. Doordat de verschillende actoren samenwerken zien we dat doelstellingen en normen van individuele overheidsprofessionals worden betwist. Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 1: Doelstellingen en normen van overheidsprofessionals worden betwist; hierdoor kunnen overheidsprofessionals een lager niveau van legitimiteit ervaren.

Het samenwerken in een netwerk zorgt ervoor dat het steeds belangrijker wordt dat de overheidsprofessional duidelijk en helder communiceert richting het netwerk. Hierdoor is communicatie nu net zo belangrijk als kennis voor het vaststellen van de legitimiteit. Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 2: Goede communicatie van overheidsprofessionals richting het netwerk wordt belangrijker voor het vaststellen van legitimiteit.

Als gevolg van de samenwerking met het netwerk zien we dat niet alleen doelstellingen en normen van individuele overheidsprofessionals worden betwist. Ook de aard van de inhoudelijke taak en waar de overheidsprofessional zich mee bezig dient te houden wordt betwist. Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 3: Het ter discussie stellen van de inhoudelijke taak zorgt ervoor dat overheidsprofessionals minder legitimiteit ervaren

De overheidsprofessional is niet meer de enige actor voor het leveren van publieke diensten. Er wordt immers samengewerkt in een netwerk. Hierdoor is de overheidsprofessional genoodzaakt om keuzes te overleggen met het netwerk. De macht om autonoom beslissingen te nemen wordt nu gedeeld met het netwerk. Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 4: Het samenwerken in een netwerk zorgt ervoor dat de macht om autonoom beslissingen te nemen wordt gedeeld met het netwerk; hierdoor kunnen overheidsprofessionals minder autonomie ervaren.

Burgers die deelnemen aan het coproduceren van de publieke diensten betreden het domein van de professional met een legitieme stem. Hierdoor zijn burgers en professionals onderling van elkaar afhankelijk. De overheidsprofessional heeft de coproducerende actor steeds vaker nodig voor het behalen van politieke doelstellingen (Dezeure & De Rynk, 2012). Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 5: De wederzijdse afhankelijkheid tussen overheidsprofessionals en de coproducerende actor zorgt ervoor dat de overheidsprofessionals minder autonomie ervaren.

Voor het juist begeleiden van coproductie initiatieven is het van belang dat de overheidsprofessional een nieuwe rol aanneemt. Volgens Bovaird (2007) zal de overheidsprofessional zich meer moeten focussen op het ondersteunen, aanmoedigen en coördineren van coproductie-initiatieven. Om dit goed te kunnen faciliteren is interne afstemming binnen de organisatie noodzakelijk. Deze interne afstemming behelst het afstemmen van taken, verantwoordelijkheden en afspraken. Door de interne afstemming wordt de professional beperkt in het maken van volledige eigen keuzes. Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 6: De interne afstemming zorgt ervoor dat overheidsprofessionals minder

autonomie ervaren

We zien dat legitimiteit wordt ontleend door de verenigbaarheid van de resultaten met waardenpatronen van actoren die door de resultaten worden beïnvloed. De overheidsprofessional werkt steeds vaker samen met het netwerk bestaande uit verschillende actoren. De overheidsprofessional zal er dus voor moeten zorgen dat resultaten overeenkomen met wat er vanuit het netwerk verwacht wordt. Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 7: Het behalen van de resultaten die voldoen aan de verwachtingen van het netwerk zorgt ervoor dat overheidsprofessionals meer legitimiteit ervaren.

De overheidsprofessional ontleent legitimiteit voor een deel aan kennis en kunde. Legitimiteit gebaseerd op exclusiviteit van kennis wordt steeds minder vanwege het feit dat kennis toegankelijker wordt en daarmee ruimte ontstaat voor kritische reflectie van buitenaf. Burgers die het initiatief nemen tot bijvoorbeeld een *Right to Challenge* nemen ervaringskennis mee. Denk maar aan de anekdote die ik in de vorige paragraaf aanhield van de patiënt en de dokter. Deze kennis kan dus haaks staan op de kennis die de overheidsprofessional heeft. Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 8: De afnemende exclusiviteit van kennis zorgt ervoor dat overheidsprofessionals minder legitimiteit ervaren.

3. Onderzoeksopzet

3.1. Methode

Voor dit onderzoek is gekozen voor een verklarende en toetsende onderzoeksopzet. Eerder werd duidelijk dat Brandsen & Honingh (2013) tot de conclusie kwamen dat overheidsprofessionals door coproductie van publieke diensten minder autonoom kunnen acteren en dat ook de legitimiteit van de overheidsprofessional onder druk komt te staan. Mede op basis hiervan is een theoretisch model gebouwd die mij richting geeft voor het vinden van een verklaring op de vraag hoe coproductie van publieke diensten van invloed is op de ervaren autonomie en legitimiteit van de overheidsprofessional.

Door het verrichten van een casestudy zal ik in staat zijn om met een beperkt aantal empirische observaties meer verdiepende kennis te genereren, die de bestaande wetenschappelijke literatuur aanvult. Op basis van de theorie zijn verklarende verwachtingen geponeerd die de relatie tussen de variabelen verklaren.

Voor dit onderzoek kies ik bewust voor een kwalitatieve onderzoeksmethode om zo de achterliggende onderbouwing van de respondenten te observeren. Een surveyonderzoek is hiervoor minder geschikt, omdat een surveyonderzoek vaak voorgeprogrammeerde antwoorden bevat. Met dit onderzoek tracht ik juist diepgaande data te genereren. Het is daarom passender om semigestructureerde diepte-interviews af te nemen en zo de verwachtingen te toetsen op basis van de empirische realiteit. De diepte-interviews bieden mij de mogelijkheid tot doorvragen, waardoor ik in staat ben meer gedetailleerde data te genereren. Een semigestructureerd diepte-interview kan naast verdiepende informatie ook nieuwe informatie opleveren.

Een nadeel is een mogelijke bias bij de interviewer waardoor het interview wordt beïnvloed (Neuman, 2014). Een ander mogelijk nadeel is de beperkte statistische generaliseerbaarheid. Dit hoeft echter geen probleem te zijn, omdat ik met dit onderzoek streef naar inhoudelijke generalisatie. De gesprekken met de respondenten zullen richtinggevend zijn op basis van een set vooraf geformuleerde vragen, zie bijlage 1. De gekozen opzet biedt de respondent ruimte om dieper op een vraag in te gaan, tegelijkertijd zal ik sturen op het zo volledig mogelijk beantwoorden van de vraag.

Na het afnemen van de interviews is een goede verwerking van essentieel belang. Daarom zal voor de verwerking van de interviews het volgende stappenplan worden gehanteerd:

1. Transcriberen
2. Verwijderen van onbelangrijke informatie
3. Open coderen
4. Axiaal coderen
5. Selectief coderen

In eerste instantie zullen alle interviews worden getranscribeerd. Vervolgens zal onbelangrijke informatie worden verwijderd. Dit gaat om informatie die op geen enkele wijze raakvlakken heeft met het onderzoek. Na het eerste filter zal de informatie open worden gecodeerd (Neuman, 2014). In dit proces zal ieder relevant citaat worden gelabeld en gecategoriseerd. Na het open coderen, zal het axiaal coderen plaatsvinden. Hierbij zullen fragmenten met elkaar worden vergeleken met dezelfde code op overeenkomsten of verschillen. Indien er sprake is van overlap of consensus worden de citaten samengevoegd onder een label. Dit moet ertoe leiden dat er een aantal hoofdcodes ontstaan. Hierbij worden de gevonden hoofdcodes gebruikt als basis voor de theorie.

3.2. Casuselectie

Dit onderzoek zal zich richten op de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (lees: G4) vanwege de bevolkingsgrootte van de gemeente. Deze vier gemeenten hebben vanwege de bevolkingsgrootte ook de grootste gemeentelijke organisaties. Hierdoor kunnen meerdere ambtenaren worden geïnterviewd die verschillende initiatieven hebben begeleid. Niet in de laatste plaats is de G4 geselecteerd vanwege de wijze waarop zij invulling geven aan coproductie van publieke diensten. De G4 lopen net als een aantal andere gemeenten voorop in faciliteren van coproductie van publieke diensten. Bij de gehele G4 zijn interviews afgenomen met ambtenaren die betrokken waren bij de uitvoering van coproductie van een publieke dienst. Hieronder zal ik per gemeente de verschillende vormen van coproductie van publieke diensten nader beschrijven.

3.2.1. Gemeente Amsterdam

Volgens de gemeente Amsterdam zijn er veel verschillende soorten maatschappelijke initiatieven: van buurtzorg, vluchtelingenopvang en beheer van een plein tot gebiedsontwikkeling⁷. Deze initiatieven zijn niet nieuw, de aanpak Ruimte voor Initiatief wel. Ruimte voor Initiatief is een aanpak met als doel bewoners te ondersteunen in het ontplooiën en uitvoeren van een initiatief. Een initiatief kan aanvullend zijn op wat de gemeente al uitvoert, maar initiatiefnemers krijgen ook de ruimte om de gemeente uit te dagen door een taak volledig over te nemen. Om dergelijke initiatieven goed te kunnen begeleiden is het team Ruimte voor Initiatief opgericht. Dit team bestaat uit ambtenaren en initiatiefnemers. Zij werken samen aan het doel van het initiatief. Uit dit team zullen projectleiders worden geïnterviewd die een initiatief hebben begeleid, zie tabel 1 voor een overzicht.

	Functie
Respondent 4	Projectleider Ruimte voor Initiatief
Respondent 10	Projectleider Ruimte voor Initiatief

Tabel 1: Respondentenlijst gemeente Amsterdam

3.2.2. Gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam wil eigenaarschap en zeggenschap teruggeven aan de stad (Gemeente Rotterdam, n.d.). Om die reden is de gemeente gestart met de *Right to Challenge*⁸. Dit is een vorm van participatie waarmee wijken en buurten in de gelegenheid worden gesteld om publieke voorzieningen en gemeentelijke taken zelf uit te voeren. Het is de bedoeling dat de *Right to Challenge* burgers prikkelt om goede ideeën te realiseren.

De gemeente Rotterdam heeft hierbij de ambitie om een actieve houding aan te nemen en initiatieven actief te ondersteunen door kennis en relaties te delen. De gemeente Rotterdam stelt dat de interne organisatie nog onvoldoende aansluit bij de behoefte van de burgers. Een van de kernvragen die de gemeente Rotterdam formuleert is: “Hoe kunnen we de samenwerking tussen overheid en bewoners zo organiseren dat lokaal initiatief mogelijk is?” (Gemeente Rotterdam, n.d., p. 3).

⁷ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/meedenken-meepraten/ruimte-initiatief/>

⁸ <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/>

De gemeente Rotterdam maakt bij de *Right to Challenge* onderscheid tussen initiatieven waarbij de taak wordt uitgevoerd door het initiatief en initiatieven waarbij de taak bij de gemeente blijft. De laatste categorie rekent de gemeente Rotterdam niet tot de *Right to Challenge*. Dit wijkt af van het concept wat ik eerder in het theoretisch kader heb uiteengezet. Derhalve is dit niet problematisch omdat beide soort initiatieven onder coproductie van publieke diensten vallen. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de taak doet hier geen afbreuk aan.

De gemeente Rotterdam werkt voor het begeleiden van *Right to Challenge* initiatieven met een vaste contactpersoon. Nadat het plan door het initiatief is ingezonden, beoordeeld het platform *Right to Challenge* het initiatief. Het platform adviseert de verantwoordelijk wethouder het initiatief te omarmen dan wel af te wijzen. In het opgestelde advies wordt de kennis van de vaste contactpersoon gebruikt om onder andere de haalbaarheid te toetsen. Na goedkeuring van het initiatief zorgt de vaste contactpersoon dat voor de uitwerking van het initiatief de juiste ambtenaren worden betrokken. Het is daarom interessant om een aantal ambtenaren te interviewen die als vaste contactpersoon betrokken zijn geweest bij *Right to Challenge* initiatieven, zie tabel 2 voor een overzicht.

	Functie
Respondent 2	Procesbegeleider <i>Right to Challenge</i>
Respondent 6	Procesbegeleider <i>Right to Challenge</i>

Tabel 2: Respondentenlijst gemeente Rotterdam

3.2.3. Gemeente Den Haag

Op 16 december 2016 heeft de gemeente Den Haag het actieplan burgerparticipatie 2016-2020 gepresenteerd (Baldewsingh, 2016). In het actieplan wordt gesteld dat de Nederlandse samenleving in de afgelopen jaren sterk is veranderd. Het klassieke gezag van de overheid is aan erosie onderhevig. De gemeente Den Haag wil het vertrouwen van burgers (terug)winnen. Dit komt mede door het onderzoeksrapport *vertrouwen op democratie* dat in 2010 door de Raad voor het Openbaar Bestuur werd uitgebracht⁹. Een van de conclusies uit dit rapport is dat burgers meer invloed moeten krijgen op beleid en besluitvorming. Immers,

⁹ https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar_bestuur/documenten/publicaties/2010/02/17/vertrouwen-op-democratie/Vertrouwen_op_democratie_Adviesrapport_201002.pdf.

het devies is dat de meer horizontale samenleving een aanpassing vergt van politici en bestuurders.

Het vertrouwen van de burger moet constant gewonnen worden. Gemeenten maken daarom steeds vaker werk van burgerparticipatie in een poging het vertrouwen van de burger te winnen (Schalk, 2011). Dit is voor de gemeente Den Haag mede aanleiding om burgerparticipatie te prioriteren. Sterker nog, burgerparticipatie was een speerpunt in het coalitieakkoord ‘Vertrouwen op Haagse Kracht’. De gemeente Den Haag hanteert voor het concept burgerparticipatie de volgende definitie:

“Dit actieplan gaat over burgerparticipatie. Dat wil zeggen over situaties waarin burgers, partners in de wijk en (sociaal) ondernemers zelf initiatieven nemen óf door het gemeentebestuur worden uitgenodigd om mee te denken, mee te praten of mee te beslissen over gemeentelijk beleid of de uitvoering daarvan” (Baldewsingh, 2016, p. 1)

We zien dat de gehanteerde definitie past binnen het concept coproductie van publieke diensten dat binnen dit onderzoek wordt gehanteerd. Binnen het actieplan burgerparticipatie worden een aantal actiepunten benoemd zoals het instellen van een wijkbudget en een *Right to Challenge*. Er wordt in zes wijken gestart met een pilot wijkbudgetten en in twee wijken met de *Right to Challenge*. Binnen dit onderzoek zullen drie ambtenaren worden geïnterviewd die als projectleider betrokken waren bij de wijkbudgetten. Daarnaast zal ook de projectleider worden geïnterviewd die betrokken was bij de *Right to Challenge* en wijkbudget initiatief, zie tabel 3 voor een overzicht.

	Functie
Respondent 3	Projectleider <i>Right to Challenge</i>
Respondent 7	Projectleider wijkbudget
Respondent 8	Projectleider wijkbudget
Respondent 9	Projectleider wijkbudget

Tabel 3: Respondentenlijst gemeente Den Haag

3.2.4. Gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht biedt haar inwoners de mogelijkheid om een gemeentelijke taak zelf uit te voeren. Deze mogelijkheid wordt Bewonersbod genoemd. Dit is een nieuwe manier van samenwerken tussen inwoners en de gemeente. De samenwerking is bedoeld om initiatiefnemers meer verantwoordelijkheid en invloed te geven. Het Bewonersbod is een bod dat bewoners kunnen doen op de taken van de gemeente om die zelf uit te voeren. Landelijk wordt dit *Right to Challenge* genoemd. De inwoners hebben echter het initiatief genomen om de *Right tot Challenge* om te dopen tot Bewonersbod.

Er zijn in Utrecht diverse voorbeelden. Zo is er een initiatief genomen waarbij het beheer van een sporthal wordt overgenomen door het initiatief en goedkoper wordt uitgevoerd dan de gemeente. De financiële besparing wordt vervolgens door initiatiefnemers geïnvesteerd om het sporten financieel toegankelijker te maken. Zo was er voorheen sprake van een huurders/verhuurdersrelatie en is er nu sprake van een samenwerkingsrelatie. Bij de gemeente Utrecht zullen een aantal projectleiders worden geïnterviewd die een aantal initiatieven hebben begeleid, zie tabel 4 voor een overzicht.

	Functie
Respondent 1	Projectleider Bewonersbod
Respondent 5	Projectleider Bewonersbod
Respondent 11	Projectleider Bewonersbod

Tabel 4: Respondentenlijst gemeente Utrecht

3.3. Operationalisatie

Om de gehanteerde concepten te kunnen onderzoeken is het van belang om de concepten te operationaliseren. In paragraaf 2.3. hebben we kunnen vaststellen welke factoren de autonomie en legitimiteit beïnvloeden. Om de factoren te kunnen waarnemen is het van belang om richtinggevende vragen te formuleren. Hieronder volgt een overzicht van de factoren en bijbehorende vragen.

Inhoudelijke taak

Als gevolg van de samenwerking met het netwerk zien we dat de aard van de inhoudelijke taak en waar de overheidsprofessional zich mee bezig dient te houden worden betwist. Om dit te kunnen toetsen zullen de volgende vragen worden gesteld:

- Welke werkzaamheden voerde u uit?
- Heeft u het idee/gevoel dat de betrokken burgers van het initiatief zicht hadden op hoe u uw werkzaamheden uitvoerde? Zo ja, Waar blijkt dit uit?
- Betrok u de burgers bij uw taakuitvoering? Zo ja, op welke manier/ waarom (niet)?
- Stelden zij uw werkzaamheden en taken weleens ter discussie?

Beslissingen nemen

De overheidsprofessional is niet meer de enige actor voor het leveren van publieke diensten. De macht om autonoom beslissingen te nemen wordt nu gedeeld met het netwerk. Om dit te kunnen toetsen zullen de volgende vragen worden gesteld:

- Met hoeveel stakeholders werkte u samen?
- Hoe werden beslissingen genomen en door wie?
- Welke persoon/personen had/hadden volgens u een doorslaggevende stem in het proces?
- Heeft u het gevoel dat het besluitvormingsproces en de actoren die daarin een doorslaggevende rol hebben anders zijn wanneer sprake is van een burgerinitiatief?

Wederzijdse afhankelijkheid

Burgers en overheidsprofessionals zijn onderling van elkaar afhankelijk vanwege het feit dat de overheidsprofessionals de coproducerende actor nodig heeft voor het behalen van politieke doelstellingen en het leveren van publieke diensten die als essentieel worden ervaren door de samenleving. Om dit te kunnen toetsen zullen de volgende vragen worden gesteld:

- In hoeverre heeft u ervaren dat u van burgerinitiatief afhankelijk was voor het behalen van (politieke)doelstellingen?
- Hoe zag deze wederzijdse afhankelijkheid eruit?

Interne afstemming

De overheidsprofessional zal zich meer moeten focussen op het ondersteunen, aanmoedigen en coördineren van coproductie-initiatieven. Om dit goed te kunnen faciliteren is interne afstemming binnen de organisatie noodzakelijk. Om dit te kunnen toetsen zullen de volgende vragen worden gesteld:

- Heeft u voor het begeleiden van het burgerinitiatief intern moeten afstemmen met andere afdelingen?
- Waar bestond de afstemming uit?
- Hoe was de taakverdeling met de andere afdelingen verdeeld?
- Hoe was de verantwoordelijkheid met de andere afdelingen verdeeld?
- Hoe was de beslissingsbevoegdheid met andere afdelingen verdeeld? Is dit anders ten opzichte van processen waarbij er geen sprake is van een burgerinitiatief?

Doelstellingen en normen

Door het samenwerken in het netwerk worden doelstellingen en normen van individuele overheidsprofessionals betwist. Om dit te kunnen toetsen zullen de volgende vragen worden gesteld:

- Wat waren uw doelstellingen gedurende begeleiding van het initiatief?
- Werden de doelstelling ook gedeeld met initiatief? Zo ja, hoe werd er vanuit het initiatief gereageerd op de doelstellingen?
- Werden de doelstellingen ter discussie gesteld? Zo ja, op welke wijze?
- In hoeverre stelden bij het initiatief betrokken burgers vragen over de regels en richtlijnen op basis waarvan u uw werk deed? En werden de regels en richtlijnen weleens ter discussie gesteld?

Communicatie

Het samenwerken in een netwerk zorgt ervoor dat het steeds belangrijker wordt dat de overheidsprofessional duidelijk en helder communiceert richting het netwerk. Hierdoor is communicatie nu net zoals belangrijk voor het vaststellen van de legitimiteit. Om dit te kunnen toetsen zullen de volgende vragen worden gesteld:

- Hoe vaak communiceerde u met het burgerinitiatief? En hoe zag de communicatie eruit?
- In hoeverre heeft u ervaren dat heldere communicatie belangrijk was voor de legitimiteit ten aanzien van uw positie?

Voldoen aan verwachtingen

Legitimiteit wordt ontleend door de verenigbaarheid van de resultaten met waardenpatronen van actoren die door de resultaten worden beïnvloed. De overheidsprofessional zal er dus voor moeten zorgen dat resultaten overeenkomen met wat er vanuit het initiatief verwacht wordt. Om dit te kunnen toetsen zal de volgende vraag worden gesteld:

- Heeft u ervaren dat het behalen van resultaten die voldeden aan verwachtingen van het burgerinitiatief belangrijk was voor de legitimiteit ten aanzien van uw positie? Zo ja, waar bleek dit uit?

Kennis

De overheidsprofessional ontleent legitimiteit voor een deel aan kennis en kunde. Burgerinitiatieven nemen ervaringskennis mee. Deze kennis kan haaks staan op de kennis die de overheidsprofessional heeft waardoor kan worden getwijfeld aan de kennis en kunde van de overheidsprofessional. Om dit te kunnen toetsen zullen de volgende vragen worden gesteld:

- Heeft u wel eens ervaren dat burgers specifieke ervaringskennis hadden? Zo ja, waar bleek dit uit?
- Kwam het weleens voor dat uw kennis en de kennis van het initiatief haaks op elkaar stonden?

Op basis van operationalisatie ben ik in staat om een vragenlijst samen te stellen. De vragenlijst treft u aan in bijlage 1.

3.4. Observatie-eenheid

De eenheden die binnen dit onderzoek zullen worden geobserveerd middels interviews zijn ambtenaren van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Dit zijn ambtenaren die coproductie-initiatieven hebben begeleid. Het gaat dus niet zo zeer om de beleidsmatige kant, maar eerder om de ambtenaar die daadwerkelijk met het initiatief heeft samengewerkt in het (op)leveren van de publieke dienst.

3.5. Validiteit en betrouwbaarheid

Naar verwachting zal dit onderzoek op gebied van de interne validiteit hoog scoren vanwege de diepgaande inzichten die worden verschaft. Dit zorgt ervoor dat er ook daadwerkelijk wordt onderzocht wat vooraf werd beoogd. Daarentegen zal de externe validiteit naar verwachting laag zijn, vanwege het beperkt aantal onderzoekseenheden. De resultaten zullen dus beperkt generaliseerbaar zijn naar de gehele populatie. Dit zal naar verwachting niet problematisch zijn, omdat ik vanwege de beperkte bestaande inzichten op zoek ga naar diepgaandere inzichten. Het theoretisch model en de daaropvolgende verwachtingen zijn immers grotendeels gebaseerd op literatuuronderzoek. Dit onderzoek richt zich daarentegen op het toetsen van het theoretisch model op de empirische realiteit. Dit is in de bestaande wetenschappelijke literatuur nog niet uitgevoerd en zal daarom een eerste inzicht geven of de verwachtingen en het theoretisch model overeenkomen met de empirie.

Uiteraard is het ook van belang de betrouwbaarheid te waarborgen. In beginsel zijn kwalitatieve interviews minder betrouwbaar dan kwantitatieve onderzoeksmethoden vanwege de beperkte consistentie waarmee interviews worden afgenomen. De vragenlijst (zie bijlage 1) zorgt er echter voor dat ik in staat zal zijn de variabelen goed te meten.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de kwalitatieve interviews gepresenteerd en besproken. Dit zullen we doen aan de hand van de acht factoren die een rol spelen in de ervaren autonomie en legitimiteit van de overheidsprofessional. Op basis van de kwalitatieve interviews heb ik per factor resultaten en data weten te verzamelen. Voordat we ingaan op de resultaten van dit onderzoek, zal ik per gemeente de respondenten introduceren en de initiatieven waarmee de respondenten hebben samengewerkt.

4.1. Introductie respondenten en casuïstiek Gemeente Amsterdam

In Amsterdam is met twee respondenten gesproken die als projectleider werkzaam zijn binnen het team Ruimte voor Initiatief. Beide respondenten hebben verschillende initiatieven begeleid in verschillende delen van de stad. Waarbij respondent 4 voornamelijk initiatieven heeft begeleid in het sociaal domein en respondent 10 in het fysieke domein.

In Amsterdam zijn de volgende casussen besproken: Buurthuis de Meevaart in de Indische buurt waar bewoners het buurthuis overnamen en andere buurtbewoners uit de armoede hielpen. De tweede casus betrof *The Upcycle Connection* waarbij jongeren die moeilijk meekomen in de maatschappij worden geholpen om een stap richting de maatschappij te maken. De derde casus bestond uit meerdere initiatieven van bewoners die eigenaarschap namen over diverse moestuinen en daarbij allerlei sociale doelstellingen koppelden.

Gemeente Rotterdam

In Rotterdam zijn twee procesbegeleiders van de *Right to Challenge* geïnterviewd. Beide hebben meerdere *Challenges* begeleid. Respondent 2 heeft initiatieven begeleid in zowel het fysieke als sociale domein en is bovendien een van de grondleggers van de *Right to Challenge* in Rotterdam. Respondent 6 heeft met name projecten begeleid in het fysieke domein.

Respondent 2 was als procesbegeleider betrokken bij alle *Challenges* van de gemeente Rotterdam en tijdens het interview is gesproken over meerdere Challenges zoals: de herinrichting van de Schepenstraat en het initiatief *Creatief Beheer* waarbij groenbeheerders naast hun reguliere werkzaamheden ook worden ingezet om een sociale taak in de wijk uit te voeren. En met respondent 6 is gesproken over een initiatief uit de Afrikaanderwijk. Hier organiseert de gemeente twee keer per week een markt en ligt er een uitdaging op het schoonhouden van het Afrikaanderplein. De initiatiefnemers wilde hier een bijdrage aan leveren door op de marktdagen gescheiden afval in te zamelen bij de marktlieden.

Gemeente Den Haag

In Den Haag zijn vier respondenten geïnterviewd. Respondent 7, 8 en 9 hebben allen een wijkbudget initiatief begeleid in Moerwijk, Scheveningendorp en Nieuw-Waldeck. Respondent 3 heeft een *Right to Challenge* initiatief begeleid in het stadsdeel Segbroek. De *Right to Challenge* in het Stadsdeel Segbroek heeft betrekking op het leveren, aanleggen, onderhouden en beheren van een speelplek door bewoners. Het wijkbudgetinitiatief in Moerwijk heeft betrekking op het inrichten en opzetten van een wijkwinkel. In Scheveningendorp hebben bewoners een initiatief genomen in het groenbeheer en in Nieuw-Waldeck betrof het meerdere initiatieven op het gebied van groenonderhoud en herinrichting van een aantal straten.

Gemeente Utrecht

In Utrecht zijn drie respondenten geïnterviewd die als accounthouder een aantal initiatieven hebben begeleid in het kader van Bewonersbod. Ook hier zijn diverse casussen besproken. Respondent 1 heeft het initiatief *GELUKS BV* begeleid. Dit is een sociaal ondernemer die projecten initieert op het gebied van eenzaamheid onder ouderen, armoede & volksgezondheid en nieuwkomers. Respondent 5 en 11 hebben initiatieven begeleid zoals *Zorgrecht*, dat is een buurthuis met dagbesteding voor ouderen en een project in de wijk Lombok waar een bewoner aan de slag wilde met groenonderhoud en welzijn.

4.2. Inhoudelijke taak

Nu we alle casussen en respondenten van de vier gemeenten hebben geïntroduceerd, zullen we per factor ingaan op de resultaten. Allereerst bespreken we de inhoudelijke taak van de overheidsprofessional. In de literatuur wordt gesteld dat overheidsprofessionals minder autonomie en legitimiteit ervaren doordat de inhoudelijke taak van de overheidsprofessional wordt betwist.

Werkzaamheden

De respondenten hebben verschillende werkzaamheden uitgevoerd tijdens het begeleiden van de initiatiefnemers. De werkzaamheden waren vaak intern gericht zoals de afstemming met managers en het betrekken van vakinhoudelijke collega's. De werkzaamheden zijn faciliterend van aard en de respondenten adviseren de initiatiefnemers over de keuzes die binnen een project worden gemaakt. Werkzaamheden betreffen soms ook hele banale zaken zoals het versturen van een inkooporder aan de initiatiefnemers. In enkele gevallen is het niet helemaal duidelijk welke rol de respondent heeft. Zo geeft respondent 4 aan:

“Soms is het zoeken naar mijn rol. Ben ik de ambtenaar die iets beslist of ben ik partner in het realiseren van het initiatief? Dan ben ik -zeg maar- aan het vergaderen, overleggen, meebeslissen, en meedenken om zo te bekijken wat wel en niet lukt.” (Respondent 4, gemeente Amsterdam)

Daarnaast geven enkele respondenten in Amsterdam en Rotterdam aan vooral bezig te zijn om intern aandacht te genereren voor initiatiefnemers met als doel ervoor te zorgen dat initiatiefnemers op de juiste afdeling terecht komen en verder worden geholpen.

Betrokkenheid

Tien respondenten geven aan dat de initiatiefnemers in meer of mindere mate zicht hebben op de werkzaamheden die zij uitvoeren. Het gaat met name om werkzaamheden die gelieerd zijn aan het project. De initiatiefnemers hebben verder voornamelijk op hoofdlijnen zicht op de werkzaamheden van de respondent. Zo geeft respondent 3 aan:

“Ik denk wel dat ze in het proces weten wat ik doe. Ik denk echter niet dat ze achter de schermen doorhadden wat ik deed. Zeker het juridisch gedeelte niet.” (Respondent 3, gemeente Den Haag)

Ondanks dat de initiatiefnemers beperkt zicht hebben op wat de respondenten nu daadwerkelijk achter de schermen aan taken verrichtten, geven bijna alle respondenten aan de initiatiefnemers te betrekken bij de taakuitvoering. Zo geven de respondenten veelvuldig aan contact te hebben over de planning, het idee van de initiatiefnemers, het proces en de stappen daarbinnen. Zo geeft respondent 4 aan dat er afspraken werden gemaakt over de werkverdeling. Aan de andere kant zien we dat burgers aangeven betrokken te willen worden bij de taakuitvoering van de overheidsprofessional:

“Het duurde op een gegeven moment wel lang voor ze. Daarin wilde ze zelf ook een rol pakken door met onze directeur te praten en te vertellen wat hun idee inhield.” (Respondent 3, gemeente Den Haag)

In slechts één geval werden de initiatiefnemers bewust niet betrokken bij de werkzaamheden, omdat de materie – volgens de respondent - te complex werd. Dit werd door initiatiefnemers ter discussie gesteld. Respondent 5 zegt hierover:

“In dit geval werd het zo complex dat ik dacht: laat maar even. Ik regel het bestuurlijke traject wel. Ik ben ermee bezig en dat zei ik ook tegen hen. Maar achteraf zeiden zij ook: misschien was de kans van slagen groter geweest als wij werden betrokken en ons verhaal konden doen bij de wethouder.” (respondent 5, gemeente Utrecht)

Het ter discussie stellen van werkzaamheden van de overheidsprofessional is breder zichtbaar, maar komt echter niet in alle gevallen voor. Respondent 1 geeft aan dat de initiatiefnemers soms emotionele druk uitoefenen en sceptisch zijn richting de overheidsprofessional. Respondenten geven aan dat burgers ook een mening hebben, een mening die niet altijd strookt met de mening van de ambtenaar. Over het algemeen worden burgers mondiger. Daarbij moet niet alleen de overheidsprofessional het ontgelden, ook taken en besluiten van de gemeentelijke organisatie worden ter discussie gesteld. Met als gevolg dat de overheidsprofessional wordt gevraagd om andere taken uit te voeren. Respondent 1 zegt hierover:

“De bewoner vond dat er te weinig budget naar deze wijk ging en ze snapte niet waarom dat zo was. Ze probeerde bij mij aan te geven dat ik er wat aan moest doen.” (Respondent 1, gemeente Utrecht)

Verder is het opvallend dat respondent 8 aangeeft dat als er geen resultaten worden geboekt, de initiatiefnemers vinden dat de respondent zijn werk niet goed doet. Niet alle respondenten hebben ervaren dat de inhoudelijke taak ter discussie wordt gesteld. Zo geeft respondent 4 aan dat de taken niet ter discussie zijn gesteld, omdat er duidelijke en eerlijke communicatie was over wat de verschillende belangen en over wat er wel en niet mogelijk was. De respondent zegt hierover:

“Je moet met elkaar in gesprek blijven over hoe het in elkaar zit. Dan bespreek je ook samen wat de volgende strategie zou kunnen zijn en wat ik daarin kan doen. Dan krijg je niet zo gauw dat ze vinden dat je andere dingen moet doen. Het is echt een samenwerking. En als je de samenwerking aangaat, dan spreek je alles samen af en begrijpen ze alles heel goed.” (Respondent 4, gemeente Amsterdam)

Ook respondent 7 heeft niet ervaren dat taken ter discussie werden gesteld. De respondent geeft hiervoor als reden dat initiatiefnemers zich afhankelijk voelen van de gemeente en de overheidsprofessional als leidend zien. Respondenten waarvan de inhoudelijke taak wel ter discussie werden gesteld vonden dit prima, omdat in hun ogen projecten daar beter van werden. Dit was echter niet bij alle respondenten het geval. Een aantal respondenten hebben het als moeilijk ervaren dat hun taak ter discussie werd gesteld. Respondent 2 zegt hierover:

“Ik bel alle vakinhoudelijke collega’s. Die zitten er natuurlijk heel anders in. Denk er maar eens over na dat als iemand tegen jou zegt: Wat jij doet kan ik beter. Dat is even slikken. De vakinhoudelijke collega’s zijn kritisch en vinden het moeilijk om los te laten. En dan zeg ik ja, ze kunnen challengen. Dat is hun recht.” (Respondent 2, gemeente Rotterdam)

4.3. Interne afstemming

Alle geïnterviewde respondenten hebben aangegeven intern te moeten afstemmen met andere afdelingen en vakinhoudelijke collega's. De afstemming vindt plaats met de afdelingen die gaan over inkoop, juridische zaken of met vakinhoudelijke collega's zoals groenbeheerders, ingenieurs, speelbeheerders of wegbeheerders. Opvallend is verder dat alle respondenten aangeven met andere afdelingen te moeten afstemmen, omdat er in beginsel – afgezien van de wijkbudgetten- nooit budget is voor een initiatief. Hierdoor word je als het ware gedwongen om samen te werken met afdelingen waar wel budget beschikbaar is. Respondent 11 geeft aan te moeten afstemmen met andere afdelingen vanwege de integraliteit van initiatieven en het ontbreken van budget:

“Initiatieven zijn vaak integraal terwijl de organisatie verkokerd is ingesteld. Initiatiefnemers beredeneren vanuit hun leefwereld. Hierdoor word je gedwongen met afdelingen samen te werken waar je normaal niet mee samenwerkt.” (Respondent 11, gemeente Utrecht)

De respondenten geven verder aan veelvuldig interne gesprekken te moeten voeren om uit te leggen wat het initiatief doet en wat de waarde van het initiatief is. Dit is niet altijd eenvoudig, omdat ambtenaren over het algemeen geneigd zijn initiatieven te beoordelen aan de hand van het bestaand beleidsdoelstellingen en kaders. Pas als initiatieven daaraan voldoen, wordt er budget vanuit andere afdelingen gemaakt. Dit leidt tot hele lastige gesprekken met andere afdelingen, kenmerkend hiervoor is de reactie van respondent 4:

“Maar ja, initiatieven vallen niets voor niets buiten het bestaand beleid, omdat ze iets anders doen dan het bestaande, het is iets nieuws of iets waar een gat ligt.” (Respondent 4, gemeente Amsterdam)

Behoudens de inhoudelijke weerstand die de respondenten ervaren zijn er ook procesmatige weerstanden zichtbaar. Zo krijgen sommige initiatieven geld toegekend die boven de aanbestedingsnorm vallen. Ook hier geven respondenten aan veel te moeten afstemmen. Respondent 10 zegt hierover:

“Wij gingen hier een partij iets gunnen en dat ging om bedragen van 80.000 euro op jaarbasis. Die gaan wel over een aantal normen heen. Dus dan kom je aanraking met het

blauwe deel van de organisatie. Ik snap dat zij dat ingewikkeld vinden, want dat kan niet zomaar. De inkopers die behandelen alles toch standaard. Het zijn lokketten. En die zitten veel meer op de rechtmatigheid en interpreteren hun regels ook vaak in eerste instantie super streng. Dus strikt, want dat is veilig. Dus die gaan niet direct op zoek naar een oplossing. Dus daar heb je wat uit te vechten, totdat het helder is dat je een uitzondering kunt legitimeren.”
(Respondent 10, gemeente Amsterdam)

Zodra initiatieven dan ook daadwerkelijk in uitvoering gaan wordt er met de inhoudelijke vakcollega's afgestemd zoals groenbeheerders, speelbeheerder en strandbeheerders. Die kijken er vanuit hun expertise naar. Hier zien we dat er inhoudelijk afstemming plaatsvindt, respondent 7 zegt hierover:

“Op dat moment probeer ik respect te hebben voor de regels die er zijn en hun expertise daarin. Vervolgens probeer ik te kijken wat er wel kan. Waar zit de ruimte om dit toch van de grond te krijgen. Als die mensen dit heel graag willen, wie zijn wij dan om te zeggen: nee dat gaan we niet doen.” (Respondent 7, gemeente Den Haag)

Interne taakverdeling

Geen van de respondenten geeft aan dat er vooraf een duidelijke taakverdeling was met de andere afdelingen. De taakverdeling was er organisch van aard en groeide met de tijd. De respondenten hadden allen voornamelijk als taak om het initiatief verder te brengen. Gaandeweg zijn taken wel belegd bij de verschillende vakinhoudelijke afdelingen. Volgens respondent 1 was het juist de bedoeling dat de inhoudelijke collega's de inhoudelijke ondersteuning zouden bieden. Dit heeft volgens respondent 1 ook regelmatig plaatsgevonden. Respondent 2 zegt verder hierover:

“We zoeken altijd een trekker binnen het cluster. Je wil dat initiatiefnemers een inhoudelijk aanspreekpunt hebben. Die taakverdeling maken we. Ik ben er echt voor het proces. Ik kan ook niet alle inhoudelijke vragen beantwoorden, die kennis heb ik niet allemaal.”
(Respondent 2, gemeente Rotterdam)

De taakverdeling wordt vooraf ook niet gemaakt, omdat initiatieven vanuit de samenleving komen. Er is daar geen standaard proces voor en de inhoudelijke afdelingen voelen zich niet meteen verantwoordelijk, waardoor er ook geen taakverdeling wordt gemaakt.

Interne verantwoordelijkheid

Acht van de elf respondenten geven aan dat de volledige verantwoordelijkheid bij hen ligt. Niet in alle gevallen voelden de respondenten zich dus verantwoordelijk. Zo geeft respondent 6 aan dat het initiatief en de vakinhoudelijke afdeling verantwoordelijk zijn.

“Nee, je voelt je wel verantwoordelijk. In principe is de initiatiefnemer verantwoordelijk, maar ook de afdeling die over schoon gaat. Want uiteindelijk moet dat plein schoon zijn. Ook in de afspraken met de wethouder hebben ze afgesproken dat ze een pilot zouden doen en op een andere manier het plein zouden schoonmaken.” (Respondent 6, gemeente Rotterdam)

Verder is het opvallend om te zien dat alle respondenten zich wel verantwoordelijk voelen. In de praktijk ligt de verantwoordelijkheid gecompliceerd en zijn ook de vakinhoudelijke collega's verantwoordelijk. Zeker als het bijvoorbeeld om de herinrichtingen van de openbare weg gaat, dan heeft wegbeheerder ook deels een verantwoordelijkheid. Respondent 10 zegt hierover:

“Het is nooit fout gegaan. Ik denk niet dat de wegbeheerders zouden zeggen: ik trek me handen ervan af en het is jouw schuld. Dat zou niet gebeuren denk ik. Dus ik denk wel dat zij zich daarin verantwoordelijk voelen.” (Respondent 10, gemeente Amsterdam)

In Amsterdam gaven initiatiefnemers aan de verantwoordelijkheid te willen overnemen van de gemeente. Dit werd niet altijd gemakkelijk gevonden door de gemeentelijke organisatie. Respondent 4 zegt hierover:

“Die verantwoordelijkheid was lastig. Het initiatief zei altijd: wij nemen die verantwoordelijkheid en wij lossen problemen op en dat deden ze altijd. Als stadsdeel werd dat lastig gevonden.” (Respondent 4, gemeente Amsterdam).

Interne beslissingsbevoegdheid

Als we naar de beslissingsbevoegdheid kijken dan zien we dat er een onderscheid valt te maken. Enerzijds worden er inhoudelijke beslissingen genomen binnen een initiatief. Anderzijds worden er ook beslissingen vanuit de gemeente gemaakt om al dan niet met een

initiatief samen te werken en geld beschikbaar te stellen. We zoomen allereerst in op de laatste categorie beslissingen.

De beslissingsbevoegdheid verschilt per onderzochte gemeente sterk. Zo ligt de beslissingsbevoegdheid in de gemeente Rotterdam volledig bij de wethouder. De beoordeling van *Challenges* is daar uit het gemeentelijk apparaat getrokken. Zodra bij de gemeente Rotterdam een *Challenge* binnenkomt worden de verschillende vakinhoudelijke collega's betrokken die vervolgens beargumenteerd advies opstellen om een *Challenge* te honoreren of af te wijzen. Dit advies wordt vervolgens voorgelegd aan de wethouder. Opvallend hierbij is dat alle *Challenges* worden voorgelegd aan de wethouder en wijkt daarmee af van het regulier proces, respondent 2 zegt hierover:

“De beoordeling van Challenges hebben we uit het apparaat getrokken. Dat doen de vakinhoudelijke wethouders. We begrepen wel dat dit enorm lastig zou zijn voor de organisatie, dus we wilden niet dat het ambtelijk apparaat Challenges kon tegenhouden. Dat is het succes van Rotterdam. De wethouders kunnen van het advies afwijken.” (Respondent 2, gemeente Rotterdam)

In Amsterdam, Den Haag en Utrecht wijkt de beslissingsbevoegdheid niet af en wordt het reguliere proces afgelopen. Zo zien we dat in Den Haag de adviescommissie openbare ruimte en het handboek openbare ruimte doorslaggevend zijn over de inrichting van de openbare ruimte. Beslissingen kunnen hier niet van afwijken. Als initiatieven binnen deze kaders vallen, dan is er wel ruimte en speling voor de initiatiefnemers.

4.4. Beslissingen nemen

Zowel in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag als in Utrecht kregen initiatiefnemers de ruimte om zelf beslissingen te nemen binnen het project. Opvallend hierbij is dat dit geldt voor alle besproken casussen. Een belangrijke kanttekening die ik hierbij wil plaatsen is dat de keuzes wel binnen de bestaande beleidskaders en regels moesten passen. Echter, daarbinnen hebben initiatiefnemers veel ruimte om beslissingen te nemen. Zo geeft respondent 1 aan dat zij als gemeente niet gaan bedenken en beslissen wat de initiatiefnemers moeten doen. Ook respondent 6 geeft aan dat de beslissingen voornamelijk werden genomen door de initiatiefnemers, mede omdat zij het initiatief namen tot iets wat de gemeente niet deed. Verder zegt respondent 7 hierover:

“Ik probeerde zoveel mogelijk bij de bewoners te laten, maar ze keken ook naar mij. We hebben met raamcontracten te maken, dus ik moet me daaraan houden. Ik kan daar niet van afwijken. We hebben daarin regels te volgen. Ik probeer daarbinnen zoveel mogelijk de bewoners en leverancier met elkaar te laten praten om hen ook te laten beslissen” (Respondent 7, gemeente Den Haag).

Het is overigens niet zo dat de beslissingsbevoegdheid volledig bij de initiatiefnemers ligt. Publieke taken zijn vaak voor een groot deel via subsidietenders geregeld waardoor de ruimte voor initiatiefnemers wordt ingeperkt. De gemeente heeft zich immers te houden aan gemaakte afspraken. De veranderde beslissingsbevoegdheid ervaren sommige ambtenaren ook als lastig. Hierover zegt respondent 3:

“Kijk wat wij willen is gelijkwaardig samenwerken. Dat is helemaal de bedoeling. En dat is soms heel lastig voor ambtenaren, omdat we dat niet gewend zijn. Zeker voor de collega waarvan het werk gechallengd wordt. Daar zit pijn.” (Respondent 3, gemeente Den Haag)

De initiatiefnemers waren zeker niet doorslaggevend in nemen van beslissingen, maar hebben wel degelijk invloed op de besluitvorming. In de praktijk worden besluiten vaak in overleg genomen. Alleen Rotterdam wijkt hiervan af. Daar ligt de doorslaggevende beslissingsbevoegdheid bij de wethouder. We zien dat wethouders nu besluiten nemen over initiatieven die normaliter niet op tafel van de wethouder belanden.

4.5. Communicatie

Ten aanzien van communicatie is een opvallende eensgezindheid zichtbaar. Alle respondenten geven aan dat heldere communicatie het allerbelangrijkste is in het samenwerken. Volgens respondent 4 is communicatie belangrijk, omdat je een andere positie hebt dan de traditionele opdrachtgevende overheid waar je als accounthouder opdracht geeft en je je zo verhoudt. Dat betekent dat er geen opdracht wordt gegeven met als gevolg dat er constant met elkaar gesproken moet worden over de richting van het project. De positie van de ambtenaar wordt gelijkwaardig. Verder geeft respondent 4 aan dat communicatie niet alleen belangrijk is voor haar positie ten aanzien van het initiatief, maar communicatie wordt binnen de eigen organisatie ook heel belangrijk.

Volgens een aantal respondenten komt legitimiteit tot stand door te investeren in de relatie. Niet alleen richting de initiatiefnemers, maar ook richting de interne organisatie. Voor het vaststellen van de legitimiteit ten aanzien van hun positie zijn luisteren, duidelijk communiceren, wederzijds begrip en duidelijke planning van belang. Ook eerlijk en open zijn over de verschillende belangen en mogelijkheden wordt belangrijk gevonden. Volgens respondent 11 is communicatie het allerbelangrijkste, het functioneert volgens de respondent als smeermiddel. Respondent 11 zegt verder:

“Ik ben altijd heel eerlijk en open in wat er speelt en soms gaat dat misschien de grens over wat ik zou mogen zeggen. Ik vond heldere communicatie daarin heel belangrijk. Het is begrip naar elkaar. Dat ze weten dat ik alles heb gedaan om er een succes van te maken en weten dat zaken soms buiten mijn macht liggen, dat helpt denk ik.” (Respondent 11, gemeente Utrecht)

Meerdere respondenten zien ook een sterk verband tussen communicatie en vertrouwen. Respondent 7 ervaart bijvoorbeeld dat mensen wantrouwend zijn naar de gemeente en daarom in ieder geval bericht willen krijgen over de voortgang:

“Om mij te vertrouwen en dat we samen iets kunnen realiseren is communicatie superbelangrijk. Ze vinden het veel erger om weken niks te horen dan dat ik gewoon even bel en zeg ik weet het nog niet. Dus communicatie is superbelangrijk. Dat is de basis, het allerbelangrijkste.” (Respondent 7, gemeente Den Haag)

4.6. Doelstellingen en normen

Doelstellingen

Van de elf respondenten geven er acht aan dat doelstellingen ter discussie worden gesteld. De doelstellingen die ter discussie worden gesteld lopen sterk uiteen. Het gaat over communicatie en sociale doelstellingen, maar ook over doelstellingen in het fysieke domein. In Rotterdam geeft respondent 2 aan dat de *Right to Challenge* het levende bewijs is dat doelstellingen ter discussie worden gesteld. Immers, als burgers tevreden waren met de doelstellingen, dan zou er niets *gechallengd* worden. De respondent zegt hierover:

“Dat is ook het leuke en ingewikkelde van Challenges. Dit zijn niet leuke subsidieaanvragen die je binnenkrijgt, maar dit komt voort uit het feit dat mensen niet tevreden zijn over hoe de gemeente het doet. Daar zit al een stukje spanning. Daarvanuit wil je toch gelijkwaardig samenwerken” (Respondent 2, gemeente Rotterdam)

Volgens de respondent hebben enkele vakinhoudelijke collega's moeite met het feit dat doelstellingen ter discussie worden gesteld. De respondent zegt hierover:

“Het is lastig als mensen jouw hele ontwerp anders willen, want je hebt er ook goed over nagedacht. Er wordt van collega's een totaal andere rol verwacht. Ze moesten vroeger het ontwerp maken en een bewonersavond organiseren om het te bespreken. Nu doen ze dat niet meer en zijn ze de deskundige niet meer. Nu hebben ze concurrentie en dat is toch heel anders.” (Respondent 2, gemeente Rotterdam)

De overige respondenten staan opvallend positief tegenover het ter discussie stellen van doelstellingen. Respondent 4 geeft bijvoorbeeld aan het interessant te vinden als burgers anders denken dan de gemiddelde ambtenaar en laten zien dat het anders kan. Ook respondent 1 staat positief tegenover het ter discussie stellen van de doelstellingen. Het lastige is alleen dat doelstellingen vaak vanuit de politiek zijn vastgelegd. Hierdoor is het moeilijk om van doelstellingen af te wijken. Aan de andere kant zijn sommige respondenten het simpelweg eens met de initiatiefnemers die doelstellingen ter discussie stellen.

Niet alleen de doelstellingen ten aanzien van initiatief worden ter discussie gesteld. Ook doelstellingen die geen raakvlakken hebben met het initiatief worden door burgers ter discussie gesteld. Zo heeft de gemeente Den Haag doelstellingen op het realiseren van ondergrondse restafvalcontainers. Dit gaat vaak ten koste van parkeerplaatsen, bewoners reageren daar niet altijd enthousiast op. Immers, sommige bewoners vinden parkeren belangrijker dan het hebben van ondergrondse restafvalcontainer. Een andere kenmerkende anekdote over het ter discussie stellen van de brede doelstellingen van de gemeente komt van respondent 8:

“Ik maakte laatst mee dat niet alleen de doelstelling binnen het project ter discussie werd gesteld, maar ook doelstellingen gemeentebreed. Dan zeggen bewoners: Nu wordt het vergroend en mooi gemaakt en over een paar jaar wordt het toch niet onderhouden. En is het weer lelijk. Of, waarom gaan we nu vergroenen? Terwijl we last hebben van geluidsoverlast. En dat ging er soms hard aan toe.” (Respondent 8, gemeente Den Haag)

Niet in alle gevallen werden doelstellingen ter discussie gesteld. Respondent 6 heeft dat niet ervaren, omdat de initiatiefnemers een project wilden opzetten waar de gemeente nog geen rol in had. Verder is het opvallend om te zien dat doelstellingen in sommige gevallen los worden gelaten door de gemeente. Kenmerkend hiervoor is het onderhoud van een groenparkje in Rotterdam. Hierover zegt respondent 6 het volgende:

“Zij zeggen wij beheren en vormen het plein om. Zij hebben vervolgens de neiging om tegels eruit te halen. Dat stond niet in het contract. Als wij ‘m afpellen en we houden ons aan elke letter van het contract, dan hebben we zo weer ruzie. Dus we laten dat wel een beetje los.” (Respondent 6, gemeente Rotterdam)

Alle respondenten hebben daarnaast aangegeven dat initiatiefnemers vragen stellen over regels en richtlijnen op basis waarvan de respondent hun werk uitvoerden. Deze regels en richtlijnen werden ook veelvuldig door de initiatiefnemers ter discussie gesteld en zij zijn het er niet altijd mee eens. De respondenten reageren wisselend op het ter discussie stellen van de regels en richtlijn. Opvallend hierin is dat meerdere respondenten aangeven dat de beleidsregels leidend zijn, niet alleen voor henzelf, maar dus ook voor de initiatiefnemers. Respondent 3 zegt hierover:

“Als zij andere bankjes willen, dan moeten ze maar kiezen uit het handboek openbare ruimte. Ja, dan ben je snel uitgepraat. Bewoners snappen dat niet.” (Respondent 3, gemeente Den Haag)

De respondenten reageren wisselend op het ter discussie stellen van regels en richtlijnen. In enkele gevallen ervaren ze het als terecht en in andere gevallen als vervelend. Binnen de bestaande regels is er ruimte om met de initiatiefnemers mee te bewegen, de respondenten blijven hierin wel een dominante positie behouden, respondent 7 en 8 zeggen hierover:

“Het hangt af van het type mens die je tegenover je hebt en hoever je bereid bent om mee te bewegen. Bijvoorbeeld die groenclub; die willen gewoon een goede samenwerking. En ja dan ben ik ook bereid om mee te bewegen. In een ander geval had ik een dame die gewoon haar zin wilde. Dat zijn geen leuke gesprekken, maar probeer ik gewoon goed onderbouwd af te wijzen.” (Respondent 7, gemeente Den Haag)

4.7. Wederzijdse afhankelijkheid

In alle onderzochte gemeenten zijn doelstellingen geformuleerd ten aanzien van burgerparticipatie. De doelstellingen zijn echter in geen enkele gemeente gekwantificeerd vastgelegd. Wel lag er in elke gemeente een duidelijke opdracht om werk te maken van burgerinitiatieven. Daarin waren de respondenten ook afhankelijk van burgers. Zo zegt respondent 9:

“Dit is een idee van de wethouder en laten we er maar het beste van maken, zo ging dat een beetje. Nou ja, dit was wel iets vanuit de politiek en kreeg het op mijn bordje. Ik had de bewoners wel nodig voor het wijkbudget.” (Respondent 9, gemeente Den Haag)

Behoudens het feit dat de respondenten vanuit de politiek de opdracht hebben om werk te maken van burgerparticipatie zijn er in enkele gevallen ook inhoudelijke doelstellingen vanuit de politiek. Binnen die inhoudelijke doelstellingen waren enkele respondenten deels afhankelijk van de coproducerende actor. Zo gaf de Utrechtse politiek opdracht aan het gemeentelijk apparaat om bij gebiedsontwikkeling in de wijk Lombok een parkorganisatie van bewoners op te tuigen. De ambtenaren moesten als gevolg van deze opdracht op zoek naar actieve burgers. Ook in Rotterdam zien we de wederzijdse afhankelijkheid, respondent 6 zegt hierover:

“We hadden toen al een doelstelling vanuit de wethouder om het daar schoner te krijgen. Want het was daar een puinhoop. We hebben met de wethouder afgesproken daar aan de slag te gaan met twee pilots. Een van de pilots kwam van de initiatiefnemers op de Arikaandermarkt. Daarin waren we natuurlijk deels afhankelijk”. (Respondent 6, gemeente Rotterdam)

De respondenten ervaren dus zeker afhankelijkheid van burgers, zowel inhoudelijk als op kwantiteit van aanvragen.

4.8. Ervaringskennis

Uit de interviews blijkt dat alle respondenten hebben ervaren dat burgers specifieke ervaringskennis met zich meebrachten. Tijdens de interviews zijn er vele voorbeelden de revue gepasseerd. In Amsterdam werkte een respondent samen met een initiatiefnemer die gespecialiseerd was in het begeleiden van jongeren met sociale problemen. Zij was hierin gespecialiseerd, omdat zij in haar jeugd ook te maken had met sociale multiproblematiek. In Rotterdam, Den Haag en Utrecht werkten de respondenten samen met landschapsarchitecten die bijvoorbeeld zelf de sfeertekeningen maakten. In Den Haag werd in een andere casus samengewerkt met jurist die hielp met het opstellen van een huurcontract. Los van de professionele kennis nemen initiatiefnemers ook kennis uit de wijk met zich mee.

“De mensen van de straat zelf kunnen meter tot meter kijken wat er nodig is, en nauwkeuriger werken dan de gemeente.” (Respondent 11, gemeente Utrecht)

De ervaringskennis van initiatiefnemers en van de overheidsprofessionals heeft bij verschillende respondenten weleens haaks op elkaar gestaan. Opvallend hierbij is de verdeeldheid onder de respondenten. Zes respondenten hebben dit weleens ervaren en vijf respondenten geven aan dit niet te hebben ervaren. Volgens respondent 2 staat kennis bij de *Right to Challenge* per definitie haaks op elkaar. Immers, initiatiefnemers vinden in dat geval dat een taak van een gemeente anders moet. Hierbij vinden sommige overheidsprofessionals het geweldig dat een taak wordt overgedragen. Anderen overheidsprofessionals zijn daarentegen wat conservatiever en ontevreden, omdat ze hun rol en verantwoording nu anders moeten invullen.

Respondent 1 geeft aan zich niet bedreigd te voelen voor het feit dat initiatiefnemers kennis met zich meebrengen die haaks staat op de reeds aanwezige kennis. Respondent 1 zegt hierover:

“Daar sta ik zeker open voor en daar voel ik me niet door bedreigd. Eigenlijk ben ik in dienst van hen. Dus dan probeer ik zoveel mogelijk te doen met de kennis en ervaring die zij hebben in de wijk.” (Respondent 1, gemeente Utrecht)

Ook respondent 8 geeft aan te ervaren dat kennis in sommige gevallen haaks op elkaar staat en dat de legitimiteit in dat geval ondergeschikt zijn aan het doel van het project. Respondent 5 ervaart dat het haaks staan van kennis geen invloed heeft op de autonomie en legitimiteit, omdat de gemeente een machtige positie heeft. Bovendien zijn er volgens de respondent regels waar iedereen zich aan heeft te houden. De respondent zegt hierover:

“Kijk wij zijn daarin heel machtig, maar zo’n initiatief laat zien dat een hele andere kwaliteit ook heel belangrijk is. Dat stond dan ook haaks op elkaar. Ik denk niet dat dit invloed heeft op de autonomie en legitimiteit. We hebben gewoon kaders waarbinnen iedereen dient te acteren.” (Respondent 5, gemeente Utrecht)

4.9. Voldoen aan verwachtingen

Alle respondenten geven aan het belangrijk te vinden om resultaten te behalen. Zeven respondenten geven daarbij aan dat het behalen van resultaten belangrijk is voor de legitimiteit ten aanzien van hun positie. Respondent 8 zegt hierover:

“Het behalen van resultaten had een positief effect op mijn legitimiteit, omdat mijn rol is dat er bij die groepen resultaten worden neergezet waar de groep blij mee is. Dat legitimeert mijn positie want dat is mijn enige doel.” (Respondent 8, gemeente Den Haag)

Niet alleen richting het initiatief is behalen van resultaten belangrijk voor de legitimiteit ten aanzien van hun positie, maar opvallend vaak ook richting de gemeentelijke organisatie en de politiek. Zo kregen respondent 5 en 10 vragen vanuit het ambtelijk apparaat over de behaalde resultaten. Als resultaten niet of onvoldoende werden behaald, dan werden er vraagtekens gezet bij het continueren van het project. Verder zegt respondent 3:

“De gemeenteraad heeft gezegd dat Right to Challenge belangrijk is en dat we er een aantal willen uitrollen. En ja, dan voel ik me als ambtenaar ook wel verantwoordelijk in hoe ik daar mijn steentje in kan bijdragen om mijn positie ook te legitimeren.” (Respondent 3, gemeente Den Haag)

Een aantal respondenten ziet in het behalen van resultaten ook een sterke relatie met vertrouwen. Respondent 3 geeft hierbij aan de bewoners niet te willen teleurstellen en het behalen van resultaten het vertrouwen tussen de burger en gemeente versterkt. Respondent 7 is van mening dat legitimiteit gaat over vertrouwen en het vertrouwen dat de initiatiefnemers in de respondent hebben om ervoor te zorgen dat er ook echt resultaten worden gerealiseerd. Daarbij geeft de respondent aan dat als er succesvolle resultaten worden geboekt het vertrouwen wordt versterkt en daarmee de legitimiteit richting initiatiefnemers wordt versterkt.

Tot slot wil ik eindigen met een typerende anekdote van respondent 6 ten aanzien van het behalen van resultaten voor het vaststellen van de legitimiteit:

“De gemeente is een groot systeem en dat kennen ze niet. Het is een touwtje dat uit het systeem rolt. Zij pakken dat touwtje vast en blijven eraan trekken, totdat ze merken dat ze er niets aan hebben. Ze moeten het gevoel hebben dat je het verder kan brengen. Het is niet op hiërarchie of positie. Ze kijken vooral praktisch, welke persoon helpt ons hier verder? Je ziet dat ze zich dan vastklampen.” (Respondent 6, gemeente Rotterdam.)

Autonomie en legitimiteit

De interviews met respondenten werden afgesloten met de vraag of zij tijdens het begeleiden van een initiatief een afname van autonomie of legitimiteit ervoeren. Slechts vier van de respondenten gaven aan een afname van autonomie en/of legitimiteit te ervaren. Zo geeft respondent 1 aan:

“Ja, dat sowieso. Dat is natuurlijk sowieso op dit onderwerp. Dat ligt ook wel een beetje aan je eigen positie binnen de organisatie en hoe je die pakt.” (Respondent 1, gemeente Utrecht)

De respondenten geven aan minder autonomie legitimiteit te ervaren vanwege het feit dat de beslissingsbevoegdheid wat meer is verschoven richting de burger en dat er draagvlak nodig is vanuit de organisatie. Ook respondent 2 geeft aan minder autonomie en legitimiteit te ervaren vanwege de wijze waarop de *Right to Challenge* in Rotterdam is georganiseerd. Hierover zegt de respondent:

“We hebben een heel proces voor de Right to Challenge. En dan ben je al afhankelijk van andere ambtenaren en wanneer zij tijd hebben. Ik ben daarbij ook afhankelijk van een akkoord van het platform en de wethouder. En daarna schakel ik met andere collega’s. Het is de dood van de Right to Challenge als de initiatiefnemers niet de ruimte krijgen om te doen wat zij willen, daarom moeten wij ambtelijk apparaat gaan loslaten” (Respondent 3, gemeente Den Haag)

Respondent 8 geeft aan dat zijn kennis en expertise wordt ondermijnd en nu bewoners moet gaan betrekken waar dat eerder niet hoefde. Dit terwijl het voor de respondent soms hapklaar is hoe een project aangepakt moet worden.

Een ander opvallende uitkomst is dat drie respondenten juist een toename van autonomie en legitimiteit ervaren. Respondent 5 ervaart een toename van autonomie en legitimiteit door de positie en plek binnen de gemeentelijke organisatie. Dit komt omdat het Bewonersbod nog relatief nieuw is waardoor er ruimte is om te pionieren en experimenteren. Door deze vrijheid en ruimte ervaart respondent 5 meer autonomie en legitimiteit. Ook respondent 6 ervaart meer autonomie en legitimiteit vanwege de vrije rol en zegt hierover:

“Nee, eerder een toename. Het is leuk om te zien dat als iets lukt. Niet een afname. Eerder een toename omdat mijn rol nu gewoon veel vrijer is. Maar er zit bij mij daarentegen ook meer frustratie als het niet lukt.”. (respondent 6, gemeente Rotterdam)

Tot slot gaven de overige vier respondenten aan geen verschil in autonomie en legitimiteit te ervaren. Als belangrijke verklaring wordt gegeven dat de gemeente nu eenmaal een machtige positie heeft en dat iedereen zich aan de bestaande regels en kaders dient te houden, ook initiatiefnemers.

5. Discussie

In het voorgaande hoofdstuk zijn de resultaten van interviews gepresenteerd. In dit hoofdstuk zullen de resultaten worden geanalyseerd door de resultaten te koppelen aan het theoretisch kader. De verwachtingen die zijn geformuleerd in paragraaf 2.3 zullen worden getoetst aan de resultaten van de interviews. Op basis hiervan zal ik in staat zijn om de verwachtingen te verwerpen of bevestigen.

Verwachting 1

Uit de theorie blijkt dat overheidsprofessionals in het paradigma van de New Public Governance samenwerken met diverse actoren voor het produceren van publieke diensten. Doordat de verschillende actoren samenwerken worden doelstellingen en normen van individuele overheidsprofessionals betwist. Hierbij hadden we de volgende verwachting:

Doelstellingen en normen van overheidsprofessionals worden betwist; hierdoor kunnen overheidsprofessionals een lager niveau van legitimiteit ervaren.

Immers, legitimiteit gaat om het vanzelfsprekend aanvaarden van beslissingen, opdrachten en acties door de omgeving en organisatie waarbinnen de overheidsprofessional acteert.

Uit de resultaten blijkt dat acht van de elf respondenten hebben ervaren dat doelstellingen werden betwist. Daarnaast geven alle respondenten aan dat de normen en regels ter discussie werden gesteld. Met name de vakinhoudelijke collega's zoals groenbeheerders, ingenieurs en speelbeheerders ervaren dit als verlies van legitimiteit. Doordat de doelstellingen en normen ter discussie worden gesteld moeten overheidsprofessionals zichzelf en de doelstellingen constant verdedigen en daarmee de legitimiteit.

Aan de andere kant zien we juist dat respondent 1, 4 en 9 het ter discussie stellen van doelstellingen en normen juist zien als verrijking en niet als afname van legitimiteit. Dit komt omdat een aantal respondenten juist openstaat voor feedback en kritiek vanuit de samenleving. Een andere verklaring zit in het feit dat respondenten het soms simpelweg eens zijn met de standpunten van de initiatiefnemers.

De verwachting kan dus worden *bevestigd*. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de verwachting niet van toepassing is op alle overheidsprofessionals. De houding en de mate waarin de overheidsprofessional openstaat voor feedback zijn hierin belangrijk. Evenals of de overheidsprofessional het eens is met de argumentatie van de initiatiefnemers.

Verwachting 2

Uit de literatuur blijkt dat het samenwerken in een netwerk ervoor zorgt dat het steeds belangrijker wordt dat de overheidsprofessional duidelijk en helder communiceert richting het netwerk voor het vaststellen van de legitimiteit. Hierdoor is communicatie nu net zo belangrijk als kennis voor het vaststellen van de legitimiteit. Hierbij hadden we de volgende verwachting:

Goede communicatie van overheidsprofessionals richting het netwerk wordt belangrijker voor het vaststellen van legitimiteit.

Uit de resultaten is een opvallende eensgezindheid zichtbaar ten aanzien van communicatie en het vaststellen van legitimiteit. Alle respondenten geven aan dat communicatie belangrijker wordt. Een belangrijke verklaring is de veranderende rol van de ‘traditionele’ opdrachtgevende ambtenaar naar de meer samenwerkende ambtenaar. Er is immers geen opdracht gegeven aan de coproducerende burger, maar er wordt samengewerkt. Hierdoor wordt communicatie over de richting en voortgang van het project belangrijk. Niet alleen richting de coproducerende burger wordt communicatie belangrijker, maar ook richting de eigen gemeentelijke organisatie. Verder blijkt dat communicatie ook een belangrijke rol speelt in het vertrouwen dat de overheidsprofessional ervaart.

Naast dat communicatie belangrijker wordt voor het vaststellen van legitimiteit zien we dat communicatie ook een positief effect heeft op vertrouwen in de overheidsprofessional. Dit brengt mij tot de conclusie dat *deze verwachting klopt* met de resultaten en empirie.

Verwachting 3

Als gevolg van de samenwerking met het netwerk zien we dat niet alleen doelstellingen en normen van individuele overheidsprofessionals worden betwist. Ook de aard van de inhoudelijke taak en waar de overheidsprofessional zich mee bezig dient te houden wordt betwist. Hierbij hadden we de volgende verwachting:

Het ter discussie stellen van de inhoudelijke taak zorgt ervoor dat overheidsprofessionals minder legitimiteit ervaren

Immers, legitimiteit gaat om het vanzelfsprekend aanvaarden van beslissingen, opdrachten en acties door de omgeving en organisatie waarbinnen de overheidsprofessional acteert.

Als we kijken naar de inhoudelijke taak dan zien we dat initiatiefnemers op hoofdlijnen zicht hebben welke werkzaamheden de respondenten uitvoeren. Verder zien we dat initiatiefnemers veelvuldig betrokken worden bij de taakuitvoering. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat hun werkzaamheden ter discussie werden gesteld. Hier werd door de respondenten wisselend op gereageerd. Zo geeft een aantal respondenten te kennen het ter discussie stellen van de inhoudelijk taak prima te vinden.

Er is ook een aantal respondenten dat moeite heeft met het ter discussie stellen van de inhoudelijke taak. Verder wijzen de respondenten ook vaak naar hun vakinhoudelijke collega's die moeite hebben met het feit dat hun taken ter discussie worden gesteld. Dit zorgt er dus voor dat de overheidsprofessional minder legitimiteit ervaart. Immers, legitimiteit gaat om het vanzelfsprekend aanvaarden van beslissingen, opdrachten en acties door de omgeving en organisatie waarbinnen de overheidsprofessional acteert.

Echter, niet alle ondervraagden respondenten ervaren dit als verlies van legitimiteit. De verwachting gaat derhalve niet op voor alle overheidsprofessionals. Desondanks is er *genoeg bewijs om de verwachting te bevestigen*.

Verwachting 4

De overheidsprofessional is niet meer de enige actor voor het leveren van publieke diensten. Er wordt immers samengewerkt in een netwerk. Hierdoor is de overheidsprofessional genoodzaakt om keuzes te overleggen met het netwerk. De macht om autonoom beslissingen te nemen wordt nu gedeeld met het netwerk. Hierbij hadden we de volgende verwachting:

Het samenwerken in een netwerk zorgt ervoor dat de macht om autonoom beslissingen te nemen wordt gedeeld met het netwerk; hierdoor kunnen overheidsprofessionals minder autonomie ervaren.
--

Immers, autonomie gaat in de context van de overheidsprofessional om de ruimte die zij ervaren om eigen keuzes te maken in het uitvoeren van dagelijkse werkzaamheden.

Uit de resultaten blijkt dat de initiatiefnemers binnen de bestaande beleidskaders veel ruimte kregen om keuzes te maken en beslissingen te nemen. Het nemen van beslissingen is in de onderzochte casussen echter niet volledig en altijd bij de initiatiefnemers komen te liggen. De overheidsprofessionals hadden hier nog zeker een rol in, zeker als het gaat om het toezien op de beleidskaders.

Verder zien we dat bijvoorbeeld in Rotterdam de beslissingsbevoegdheid uit het ambtelijk apparaat is getrokken en bij de wethouder is komen te liggen. Dit gaat dan om projecten waarvan de beslissingsbevoegdheid normaliter bij ambtenaren lag. Kortom, *de verwachting houdt stand* vanwege het feit dat de beslissingsbevoegdheid is verschoven richting de burger en in Rotterdam bovendien ook naar de wethouder.

Verwachting 5

Burgers die deelnemen aan het coproduceren van de publieke diensten betreden het domein van de professional met een legitieme stem. Hierdoor zijn burgers en professionals onderling van elkaar afhankelijk. De overheidsprofessional heeft de coproducerende actor steeds vaker nodig voor het behalen van politieke doelstellingen. Hierbij hadden we de volgende verwachting:

De wederzijdse afhankelijkheid tussen overheidsprofessionals en de coproducerende actor zorgt ervoor dat de overheidsprofessionals minder autonomie ervaren.

Immers, autonomie gaat in de context van de overheidsprofessional om de ruimte die zij ervaren om eigen keuzes te maken in het uitvoeren van dagelijkse werkzaamheden.

In alle onderzochte gemeentes waren politieke doelstellingen, namelijk: het experimenteren en starten van coproductie-initiatieven. Voor het experimenteren waren alle respondenten afhankelijk van burgers die een initiatief namen. In twee casussen (het schoonhouden van de Afrikaanderplein en het opzetten van een parkorganisatie) waren er vanuit de politiek ook inhoudelijke doelstellingen waardoor de overheidsprofessional afhankelijk was van de burger. We zien de wederzijdse afhankelijkheid duidelijk terug in de praktijk met als gevolg dat overheidsprofessionals minder ruimte ervaren om volledig zelfstandig werkzaamheden uit te voeren. Dit leidt tot minder autonomie, *waardoor ook deze verwachting valide is*.

Verwachting 6

Voor het samenwerken met het netwerk is afstemming binnen de organisatie noodzakelijk. Door de interne afstemming wordt de professional beperkt in het maken van eigen keuzes. Hierbij hadden we de volgende verwachting:

De interne afstemming zorgt ervoor dat overheidsprofessionals minder autonomie ervaren

Immers, autonomie heeft ook betrekking op de mate waarin de overheidsprofessional de ruimte heeft om zelf beslissingen te nemen zonder dit te hoeven voorleggen aan andere personen.

Alle respondenten hebben aangegeven intern te moeten afstemmen met andere afdelingen zoals inkoop, juridische zaken of met vakinhoudelijke collega's zoals groenbeheerders, ingenieurs, speelbeheerders of wegbeheerders. Dit blijkt twee oorzaken te hebben. Allereerst zien we dat er geen beschikbare budgetten zijn voor initiatieven van burgers. Er moet dus budget vrij worden gemaakt bij afdelingen die over het onderwerp van het initiatief gaan.

Een andere opvallende oorzaak is dat burgers initiatief nemen vanuit de leefwereld. Dat wil zeggen dat initiatiefnemers bijvoorbeeld het onderhoud van een stuk groen overnemen en daarbij tegelijkertijd mensen met een afstand tot arbeidsmarkt inzetten als vorm van dagbesteding. We zien dus initiatiefnemers integraal denken, terwijl de gemeentelijke organisaties vaak zijn verkokerd. Dat wil zeggen dat de afdeling groenbeheer zich in de praktijk vaak alleen bezighoudt met het beheren van het groen en niet bezig is met sociale doelstellingen. Hierdoor moeten ambtenaren van het cluster sociale zaken nu gaan samenwerken met collega's die gaan over stadsbeheer. De respondenten hebben aangegeven dit niet altijd eenvoudig te vinden, omdat de initiatieven niet binnen de bestaande beleidsdoelstellingen en kaders vallen. Er moet dus worden onderhandeld met andere afdelingen. De ruimte om zelfstandig beslissingen te nemen is hiermee aan erosie onderhevig en daarmee ook de autonomie die overheidsprofessionals ervaren. *Deze verwachting is dan ook valide.*

Verwachting 7

We zien dat legitimiteit wordt ontleend door de verenigbaarheid van de resultaten met waardenpatronen van actoren die door de resultaten worden beïnvloed. De overheidsprofessional werkt steeds vaker samen met het netwerk bestaande uit verschillende actoren. De overheidsprofessional zal er dus voor moeten zorgen dat resultaten overeenkomen met wat er vanuit het netwerk verwacht wordt. Hierdoor zorgt het behalen van resultaten die voldoen aan de verwachtingen van het netwerk ervoor dat de overheidsprofessionals meer legitimiteit ervaren. Hierbij hadden we de volgende verwachting:

Het behalen van de resultaten die voldoen aan de verwachtingen van het netwerk zorgt ervoor dat overheidsprofessionals meer legitimiteit ervaren.

Van de ondervraagde respondenten hebben zeven personen aangegeven dat het behalen van resultaten belangrijk is voor de legitimiteit ten aanzien van hun positie.

Niet alleen richting de initiatiefnemers, maar ook richting de gemeentelijke organisatie en de politiek. Zij geven aan dat behalen en laten zien van resultaten hun positie legitimeert.

Een aantal respondenten ziet in het behalen van resultaten ook een sterke relatie met vertrouwen. Namelijk, het vertrouwen dat de initiatiefnemers in de respondent hebben om ervoor te zorgen dat er ook echt resultaten worden gerealiseerd. Als respondenten in staat zijn om initiatiefnemers verder te helpen worden zij door de initiatiefnemers als ingang gezien om hen verder te helpen. Als gevolg hiervan blijven initiatiefnemers aankloppen de bij de respondent, omdat zij geloven dat de respondent hen verder kan helpen. Kortom, er is voldoende bewijs om deze *verwachting te accepteren*.

Verwachting 8

Legitimiteit gebaseerd op exclusiviteit van kennis wordt steeds minder vanwege het feit dat kennis toegankelijker wordt en daarmee ruimte ontstaat voor kritische reflectie van buitenaf. Burgers die het initiatief nemen tot bijvoorbeeld een *Right to Challenge* nemen ervaringskennis mee. Deze kennis kan haaks staan op de kennis die de overheidsprofessional heeft waardoor de overheidsprofessionals minder legitimiteit ervaren. Hierbij hadden we de volgende verwachting:

De afnemende exclusiviteit van kennis zorgt ervoor dat overheidsprofessionals minder legitimiteit ervaren.
--

Uit de resultaten blijkt dat verschillende respondenten hebben ervaren dat initiatiefnemers ervaringskennis met zich meebrachten. In meerdere gevallen heeft de kennis van de respondent haaks gestaan op de kennis die initiatiefnemers met zich meebrachten. Echter, geen van de ondervraagde respondenten hebben dit ervaren als verlies van legitimiteit. Sterker nog, het wordt eerder als verrijking gezien omdat de initiatiefnemers heel goed weten wat er bijvoorbeeld in de wijk speelt. Hier wordt volgens verschillende respondenten het project juist beter van. Kortom, er is *onvoldoende bewijs* gevonden om deze verwachting te accepteren.

6. Conclusie

6.1. Conclusie

Nu de resultaten zijn geanalyseerd rest mij niets anders dan dit onderzoek samen te vatten en de onderzoeksvraag te beantwoorden. We hebben kunnen concluderen dat coproductie-initiatieven inmiddels door heel het land te vinden zijn. De *Right to Challenge* heeft hierbij centraal gestaan, evenals vergelijkbare vormen zoals Bewonersbod in Utrecht en Ruimte voor Initiatief in Amsterdam.

We hebben kunnen zien dat dergelijke initiatieven passen binnen het paradigma *New Public Governance*. Daarnaast hebben we kunnen zien dat Brandsen en Honingh (2013) tot de conclusie kwamen dat de positie van overheidsprofessionals – in termen van autonomie en legitimiteit- wordt beïnvloed door hervormingen in het openbaar bestuur. Deze bevindingen waren echter niet empirisch gevalideerd. Binnen mijn onderzoek heb ik hiertoe een eerste aanzet gedaan en dit leidde tot een centrale onderzoeksvraag.

Op basis van de bestaande wetenschappelijke literatuur heb ik acht verwachtende verklaringen kunnen formuleren die verklaren hoe coproductie-initiatieven de autonomie en legitimiteit van overheidsprofessional beïnvloeden. Nadat de verwachtingen zijn geformuleerd, werden deze getoetst aan de empirie. Dit heb ik gedaan middels semigestructureerde diepte-interviews. De uitkomsten hiervan zijn beschreven in hoofdstuk vier en geanalyseerd in hoofdstuk vijf. Uit de analyse blijkt dat zeven van de acht verwachtingen kloppen met de empirie. Dit brengt mij tot het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

Hoe beïnvloeden coproductie-initiatieven van publieke diensten de perceptie van de overheidsprofessional op hun autonomie en legitimiteit?

We zien dat coproductie-initiatieven zeker invloed hebben op de perceptie van overheidsprofessionals aangaande hun autonomie en legitimiteit. We hebben acht factoren kunnen vaststellen die de autonomie en legitimiteit beïnvloeden. Laten we allereerst inzoomen op de autonomie.

Er is aannemelijk gemaakt dat doelstellingen, normen en de inhoudelijke taak worden betwist, waardoor overheidsprofessionals minder legitimiteit ervaren. Voorts hebben we kunnen concluderen dat communicatie belangrijker wordt voor het vaststellen van legitimiteit. Het behalen van resultaten die voldoen aan de verwachtingen van de initiatiefnemers versterkt juist de legitimiteit van de overheidsprofessional.

Ten aanzien van autonomie hebben we kunnen vaststellen dat overheidsprofessionals en burgers onderling van elkaar afhankelijk zijn voor het behalen van politieke doelstellingen. Hierdoor ervaren de overheidsprofessionals minder autonomie. Daarnaast hebben we kunnen bevestigen dat de macht om autonoom beslissingen te nemen nu wordt gedeeld met het netwerk, waardoor de overheidsprofessionals minder autonomie ervaren. Door de interne afstemming wordt de professional beperkt in het maken van eigen keuzes. Hierdoor ervaart de overheidsprofessional minder autonomie.

De meeste respondenten ervaren dus minder legitimiteit door het betwisten van de doelstellingen, normen en inhoudelijke taak. Daarnaast zien we dat communicatie belangrijker wordt en het behalen van resultaten een positief effect heeft op de legitimiteit. De wederzijdse afhankelijkheid, de macht om autonoom beslissingen te nemen en het intern moeten afstemmen zorgen ervoor dat de respondenten minder autonomie ervaren.

Niet alle respondenten hebben minder autonomie en legitimiteit ervaren. Op de directe vraag of de respondent een afname van autonomie of legitimiteit ervoeren antwoordde slechts vier respondenten instemmend. De overige respondenten ervoeren dus niet minder autonomie of legitimiteit. Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in de houding van de overheidsprofessional. Hierin is het belangrijk of de overheidsprofessional openstaat voor feedback en het ter discussie stellen van doelstellingen, normen en taken.

In enkele gevallen ervaren overheidsprofessionals juist meer autonomie en legitimiteit vanwege de vrije rol die zij hebben in het begeleiden van coproductie-initiatieven. Dit komt omdat coproductie-initiatieven relatief nieuwe fenomenen zijn. Er is vaak nog geen standaard werkproces voor ontworpen. Hierdoor is er voor ambtenaren ruimte om te pionieren en te experimenteren. Door deze vrijheid en ruimte ervaren enkele respondenten dus meer autonomie en legitimiteit.

In de bestaande wetenschappelijke literatuur wordt er vanuit gegaan dat overheidsprofessionals juist minder legitimiteit en autonomie zouden ervaren als gevolg van het samenwerken in een netwerk. Uit de praktijk blijkt dat dus niet altijd en voor iedereen van toepassing te zijn. De mate waarin overheidsprofessionals ervaren een vrije rol te hebben is dus belangrijk. Het valt daarom aan te bevelen om dit in toekomst verder te onderzoeken.

6.2. Reflectie en aanbevelingen

We beginnen de discussie van dit onderzoek met de interne en externe validiteit. Op de interne validiteit scoort dit onderzoek hoog vanwege de diepgaande inzichten die het onderzoek heeft verschaft. Immers, we hebben een verklaring kunnen vinden waardoor percepties van de overheidsprofessionals op hun autonomie en legitimiteit worden beïnvloed. Daarnaast hebben we ook een verklaring kunnen vinden waarom dit niet van toepassing is op alle respondenten. Ik ben dus in staat geweest om te onderzoeken wat ik daadwerkelijk wilde onderzoeken.

De externe validiteit is daarentegen laag vanwege het beperkt aantal onderzochte onderzoekseenheden. De resultaten zijn hierdoor beperkt generaliseerbaar naar de gehele populatie. Vanwege de beperkte bestaande inzichten ben ik voornamelijk op zoek geweest naar nieuwe diepgaande inzichten. De beperkte externe validiteit is daarom niet problematisch. Om de betrouwbaarheid te waarborgen zijn interviews zo strikt mogelijk afgenomen aan de hand van de vragenlijst in de bijlage. Hierdoor ben ik in staat geweest de variabelen goed te meten.

Nu we de validiteit en betrouwbaarheid hebben besproken is het van belang om in te zoomen op de sterke en zwakke punten van dit onderzoek. We starten eerst met de zwakke punten. Dit onderzoek heeft zich hoofdzakelijk gefocust op de vier grootste gemeenten in Nederland. Het kan zijn dat resultaten uit kleine en middelgrote gemeenten een ander beeld geven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verwachting ten aanzien van de interne afstemming. Hoe kleiner een gemeente, hoe minder er afgestemd kan worden met andere afdelingen en collega's. Verder kan het zijn dat respondenten de begrippen autonomie en legitimiteit ingewikkeld vonden. Beide begrippen zijn immers abstract. Dit heb ik getracht te ondervangen door beide concepten uit te leggen.

Uit de interviews blijkt dat de *Right to Challenge*, Wijkbudget, Bewonersbod en Ruimte voor Initiatief relatief nieuw zijn bij gemeentelijke organisaties. Het staat nog in de kinderschoenen. Het kan zijn dat de resultaten in de toekomst anders zullen zijn, omdat dit soort werkprocessen dan verder zijn ontwikkeld en onderdeel van het standaard werkproces zijn.

Eén van de sterke punten van dit onderzoek is de verscheidenheid aan casuïstiek. Er zijn verschillende casussen, van groot tot klein en in het fysieke als sociale domein onderzocht. Daarnaast zijn verschillende vormen van coproductie van publieke diensten onderzocht. De *Right to Challenge* was hierbij de hoofdmodus, maar andere vergelijkbare vormen zoals Bewonersbod en Ruimte voor Initiatief zijn ook onderzocht. Verder is het kiezen van een kwalitatieve onderzoeksmethode een goede keuze geweest. Hiermee ben ik staat geweest om diepgaande inzichten te genereren.

Ik wil dit onderzoek afsluiten met een aantal aanbevelingen. Allereerst te beginnen op de invloed van een vrije rol op de ervaren autonomie en legitimiteit. Een tweede aanbeveling is het verder onderzoeken van het concept vertrouwen. Binnen dit onderzoek heb ik mij gefocust op autonomie en legitimiteit. Uit het interviews blijkt dat respondenten een sterk verband zien tussen vertrouwen en communicatie. We weten dat communicatie belangrijker wordt voor het vaststellen van de legitimiteit. Het is daarom interessant om verder te onderzoeken hoe vertrouwen de legitimiteit beïnvloed.

Ten derde valt het aan te bevelen deze studie nogmaals uit te voeren bij kleinere gemeenten en daarmee te onderzoeken of de resultaten uit de grotere gemeenten overeenkomen met de kleinere gemeenten. Tot slot valt het aan te bevelen deze studie over een aantal jaar nogmaals uit te voeren. De verwachting is dat werkprocessen zoals *Right to Challenge*, Wijkbudget, Bewonersbod en Ruimte voor Initiatief dan verder zijn ontwikkeld en meer onderdeel zijn van het standaard werkproces. Het zou goed kunnen dat toekomstige onderzoeksresultaten daardoor deels afwijken van de huidige resultaten.

Uit de wetenschappelijke literatuur, maar ook uit dit onderzoek blijkt dat coproductie-initiatieven kunnen leiden tot minder autonomie en legitimiteit. Uit de interviews blijkt dat niet alle overheidsprofessionals hier makkelijk mee omgaan. Tegelijkertijd hebben verschillende gemeentebesturen het experimenteren met coproductie-initiatieven als doelstelling opgenomen. Dit betekent dat er voldoende aandacht en begrip moet zijn voor de gevolgen van coproductie-initiatieven op de ervaren autonomie en legitimiteit. Het valt daarom aan te bevelen om in de praktijk vaker stil te staan bij wat het betekent om *gechallengd* te worden. Het komt er immers op neer dat burgers vinden dat ze jouw werk beter kunnen. Dit is niet iets voor je zomaar aan voorbij kan gaan. Overheidsprofessionals zijn immers persoonlijkheden; met gevoelens, eer en trots.

Literatuurlijst

- Alford, J. (1998). A public management road less travelled: clients as co-producers of public services. *Australian Journal of Public Administration* Vol. 57 No. 4, 128-137.
- Baldewsingh, R. (2016). *Actieplan Burgerparticipatie 2016-2020*. Den Haag : Gemeente Den Haag.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services . *Public Administration Review*, 67 (5), 846-860.
- Brandsen, Pestoff, & Verschuere. (2012). *Co-production: Contested Meanings and Challenges for User Organizations*. New York/London: Routledge.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2013). Professionals and Shifts in Governance. *International Journal of Public Administration*, 876-883.
- Brante, T. (2011). Professions and science-based occupations. *Professions & Professionalism*, 4-20.
- Breaugh, J. (1985). The Measurement of work autonomy . *Human Relations*, 551-570.
- Brudney, J., & England, R. (1983). Toward a definition of the co-production concept. *Public Administration Review*, Vol. 43, 59-65.
- Burrage, M., Jarausch, K., & Siegrist, H. (1990). An actor-based framework for the study of the professions. *Professions in theory and history: Rethinking the study of the professions*, 203-225.
- Dalton, R. (2004). *Democratic challenges, democratic choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- den Ouden, W., Boogaard, G., & Driessen, E. (2018, juni). *Een voorstudie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*. Retrieved from Lokale-Democratie: <https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2018-07/voorstudie%20burgerinitiatieven%20en%20het%20R2C%20UL%20juni%202018.pdf>
- Detert, J., & Pollock, T. (2008). Values, interests, and the capacity to act understanding professionals' responses to market-based improvement initiatives in highly institutionalized organizations . *The Journal of Applied Behavioral Science* , 186-214.
- Dezeure, K., & De Rynk, F. (2012). Don't Bite The Hand That Feeds You?' On the Partnerships between Private Citizen Initiatives and Local Government.
- Evetts. (2003). The sociological analysis of professionalism: Occupational change in the modern world. *International Sociology*, 395-415.
- Fenwick, T. (2012). Co-production in Practice: A Sociomaterial Analysis. *Professions & Professionalism*, 1-16.

- Freidson, E. (1986). Professional powers: A study of the institutionalization of formal knowledge. In E. Freidson, *Professional powers: A study of the institutionalization of formal knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Freidson, E. (2001). Professionalism: The third logic. In E. Freidson, *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Gemeente Rotterdam. (n.d.). *Wonen-Leven*. Retrieved from Rotterdam: <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/Kader-Right-to-Challenge.pdf>
- Green, J. (2009). The deformations of professional formation: Managerial targets and the undermining of professional judgment. *Ethics and Social Welfare*, 115-130.
- Haug. (1976). The erosion of professional authority: A cross-cultural inquiry in the case of the physician. *The Milbank Memorial Fund Quarterly Health and Society*, 83-106.
- Haug, M. (1988). A re-examination of the hypothesis of physician deprofessionalization. *The Milbank Quarterly*, 66(Supplement 2: *The Changing Character of the Medical Profession*), 48-56.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Kabinet Rutte III. (2017). *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017 – 2021*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Lane, J.-E. (1995). The public sector: Concepts, models and approaches (2nd ed.). In J.-E. Lane, *The public sector: Concepts, models and approaches (2nd ed.)*. London: Sage.
- May, T. (1994). The concept of Autonomy. *American Philosophical Quarterly* vol. 31, nr. 2, 133-144.
- Neuman, W. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Noordegraaf, M. (2007). From “pure” to “hybrid” professionalism: Presentday professionalism in ambiguous public domains. *Administration and Society*, 39, 761–784.
- Osborne, S. (2010a). Delivering Public Services: Time for a New Theory? *Public Management Review*, 1-10.
- Osborne, S. (2010b). The new public governance. In *The new public governance*. London: Routledge.
- Osborne, S., & Stokosch, K. (2013). It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, Vol. 24 No. S1, 31-47.

- Osborne, S., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, Vol. 43 No. 2, 135-158.
- Ostrom, E. (1972). Metropolitan reform: propositions derived from two traditions. *Social Science Quarterly*, Vol. 53 No. 4., 474-493.
- Ostrom, E., Parks, R., Whitaker, G., & Percy, S. (1978). The public service production process: a framework for analyzing police services. *Policy Studies Journal*, Vol. 7 No. 51, 381-383.
- Percy, S. (1984). Citizen participation in the co-production of urban services. *Urban Affairs Quarterly* Vol. 19 No. 4, 431-446.
- Right to Challenge. (n.d.). *Hoe werkt right to challenge*. Retrieved from Right to Challenge: <https://www.righttochallenge.nl/right-to-challenge-hoe-werkt-r2c>
- Schalk, J. (2011). *Burgerparticipatie en vertrouwen*. Openbaar bestuur.
- Sennett, R. (2008). The craftsman. In R. Sennett, *The craftsman*. London:: Allen Lane.
- Sharp, E. (1980). Toward a new understanding of urban services and citizen participation: the co-production concept. *Midwest Review of Public Administration* Vol. 14 No. 2., 105-118.
- Spector, P. E. (1986). Perceived control by employees: A meta-analysis of studies concerning autonomy en participation at work . *Human Relations*, 1005-1016.
- Stillman, P. G. (1974). The Concept of Legitimacy*. *Northeastern Political Science Association*, 32-56.
- Synhaeve, M., Van Dalfsen, F., & Hoet, E. (2018). Pionieren in Participatieland. In M. Synhaeve, F. Van Dalfsen, & E. Hoet, *Pionieren in Participatieland*. Utrecht: Berenschot .
- Tuurnas, S. (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management* Vol 28 No. 7 , 583-598.
- Van Eijk, C. (2017). Engagement of citizens and public professionals in the co-production of public services. Leiden: Lifoka BV.
- Whitaker, G. (1980). Co-production. Citizen participation in service delivery. *Public Administration Review* Vol. 40 No. 3, 240-246.

Bijlage 1: vragenlijst

Indicator	Interview Vragen	Bijbehorende verwachting
Algemeen	<p>1. Bij welke Right to Challenge initiatieven bent u tot nu toe betrokken geweest?</p> <p>Of</p> <p>1. Bij welke Wijkbudget initiatieven bent u tot nu toe betrokken geweest?</p> <p>2. Wat was u rol bij dit burgerinitiatief?</p>	Geen
Inhoudelijke taak	<p>3. Welke werkzaamheden voerde u uit?</p> <p>4. Heeft u het idee/gevoel dat de betrokken burgers van het initiatief zicht hadden op hoe u uw werkzaamheden uitvoerde? Zo ja, Waar blijkt dit uit?</p> <p>5. Betrok u de burgers bij uw taakuitvoering? Zo ja, op welke manier/ waarom (niet)?</p> <p>6. Stelden zij uw werkzaamheden en taken weleens ter discussie? Zo ja, wat vond u daarvan?</p>	Het ter discussie stellen van de inhoudelijke taak zorgt ervoor dat de overheidsprofessionals minder legitimiteit ervaren.
Interne afstemming	<p>7. Heeft u voor het begeleiden van het burgerinitiatief intern moeten afstemmen met andere afdelingen?</p> <p>8. Waar bestond de afstemming uit?</p> <p>9. Hoe was de taakverdeling met de andere afdelingen verdeeld?</p> <p>10. Hoe was de verantwoordelijkheid met de andere afdelingen verdeeld?</p> <p>11. Hoe was de beslissingsbevoegdheid met andere afdelingen verdeeld? En is dit anders ten opzichte van processen waarbij er geen sprake is van een burgerinitiatief?</p>	De interne afstemming zorgt ervoor dat de overheidsprofessionals minder autonomie ervaren.
Beslissingen nemen	<p>12. Met hoeveel stakeholders werkte u samen?</p> <p>13. Hoe werden beslissingen genomen en door wie?</p> <p>14. Welke persoon/personen had/hadden volgens u</p>	Het samenwerken in een netwerk zorgt ervoor dat de macht om autonoom beslissingen te nemen

	<p>een doorslaggevende stem in het proces?</p> <p>15. Heeft u het gevoel dat het besluitvormingsproces en de actoren die daarin een doorslaggevende rol hebben anders zijn wanneer sprake is van een burgerinitiatief?</p>	<p>wordt gedeeld met het netwerk hierdoor kunnen overheidsprofessionals een lager niveau van autonomie ervaren.</p>
Communicatie	<p>16. Hoe vaak communiceerde u met het burgerinitiatief? En hoe zag de communicatie eruit?</p> <p>17. In hoeverre heeft u ervaren dat heldere communicatie belangrijk was voor de legitimiteit ten aanzien van uw positie?</p>	<p>Goede communicatie van overheidsprofessional richting het netwerk wordt belangrijker voor het vaststellen van legitimiteit.</p>
Doelstellingen en normen	<p>18. Wat waren uw doelstellingen gedurende begeleiding van het initiatief?</p> <p>19. Werden de doelstellingen ook gedeeld met het initiatief? Zo ja, hoe werd er vanuit het initiatief gereageerd op de doelstellingen?</p> <p>20. Werden de doelstellingen ter discussie gesteld? Zo ja, op welke wijze? Hoe ervaarde u dat?</p> <p>21. In hoeverre stelden bij het initiatief betrokken burgers vragen over de regels en richtlijnen op basis waarvan u uw werk deed? En werden de regels en richtlijnen weleens ter discussie gesteld? Hoe ervaarde u dat?</p>	<p>Doelstellingen en normen van overheidsprofessionals worden betwist hierdoor kunnen overheidsprofessionals minder legitimiteit ervaren.</p>
Wederzijdse afhankelijkheid	<p>22. In hoeverre heeft u ervaren dat u van het burgerinitiatief afhankelijk was voor het behalen van (politieke)doelstellingen?</p> <p>23. Hoe zag deze wederzijdse afhankelijkheid eruit?</p>	<p>De wederzijdse afhankelijkheid tussen de overheidsprofessional en de coproducerende actor zorgt ervoor dat de overheidsprofessionals minder autonomie ervaren.</p>
Kennis	<p>24. Heeft u wel eens ervaren dat burgers specifieke ervaringskennis hadden? Zo ja, Waar bleek dit uit?</p> <p>25. Kwam het weleens voor dat uw kennis en de</p>	<p>De afnemende exclusiviteit van kennis zorgt ervoor dat de overheidsprofessionals minder legitimiteit ervaren.</p>

	<p>kennis van het initiatief haaks op elkaar stonden? Hoe ging u daarmee om? Heeft u het gevoel dat zo'n situatie invloed heeft/kan hebben op uw autonomie of legitimiteit?</p>	
Voldoen aan verwachtingen	<p>26. Heeft u ervaren dat het behalen van resultaten die voldeden aan verwachtingen van het burgerinitiatief belangrijk was voor de legitimiteit ten aanzien van uw positie? Zo ja, waar bleek dit uit?</p>	<p>Het behalen van de resultaten die voldoen aan de verwachtingen van het netwerk zorgt ervoor dat de overheidsprofessionals meer legitimiteit ervaren.</p>
Afsluitend	<p>27. [Optioneel; ingaan op tegenstrijdigheid in de beantwoording]</p> <p>28. Heeft u tijdens het begeleiden van het initiatief een afname van uw autonomie en/of legitimiteit ervaren? Zo ja, waardoor?</p> <p>29. Is er tot slot nog iets belangrijks wat nog niet aan bod is gekomen?</p>	