

(z)onder moeders vleugels

*Een onderzoeksrapport over de invloed van gemeentelijke overheidspositionering
op de (dis)continuïteit van zelforganisaties in de Rotterdamse samenleving*



Simone van Wijngaarden

(z)onder moeders vleugels

*Een onderzoeksrapport over de invloed van gemeentelijke overheidspositionering
op de (dis)continuïteit van zelforganisaties in de Rotterdamse samenleving*



Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. Dr. J. Edelenbos

Dr. Ir. J. Eshuis

Gemeente Rotterdam

Drs. A. Boomsluiters

H.J.S. (Simone) van Wijngaarden

Bestuurskunde, Governance en Management van Complexe Systemen (373538)

22 Augustus 2014

VOORWOORD

En dan, tien jaar na het behalen van mijn VMBO diploma op de middelbare school, mag ik dan in de nabije toekomst eindelijk mijn handtekening zetten onder mijn universitaire masterdiploma.

Veel dank gaat uit naar mijn eerste en tweede lezer, de heer Edelenbos en de heer Eshuis. Speciale dank aan de heer Edelenbos omdat zijn rust en goede inzicht in mijn persoonlijkheid en werkwijze in positieve zin hebben bijgedragen aan mijn vermogen om mijn scriptie te schrijven.

Het zetten van mijn handtekening onder mijn masterdiploma zal de laatste stap zijn in een studieperiode van tien jaar. Na het behalen van mijn vmbo diploma begon ik op een mbo opleiding. Het laatste jaar van mijn juridische mbo opleiding liep ik stage en mocht ik veel werkzaamheden uitvoeren voor, en meekijken met de directie. Ik vond het bijzonder interessant om te zien hoe de directie de leiding nam en mensen in beweging wist te krijgen. Al vanaf die tijd heb ik het gevoel dat een dergelijke functie bij mij past, bij mij hoort. Op dat moment besloot ik ook dat ik een masterdiploma wilde halen. Na mijn mbo opleiding studeerde ik dan ook verder en rondde ik op hbo niveau een bachelor in bedrijfskunde af, om vervolgens op de Erasmus Universiteit Rotterdam de overstap te maken naar bestuurskunde. Tien jaar is een lange tijd, en is zowel studie gerelateerd als niet-studie gerelateerd, niet altijd makkelijk geweest. Maar na tien jaar hard werken en doorzetten is het resultaat er wel. En om die reden mag ik daar nu even bij stil staan, genieten van het moment en trots zijn op wat ik behaald heb.

Natuurlijk is wat ik bereik in het leven niet alleen mijn verdienste. Eén van mijn oudste herinneringen is dat ik als klein meisje regelmatig nog even bij mijn ouders in bed kroop voordat ik naar school ging en mijn moeder haar arm om me heen sloeg en zei “kom maar onder mama’s vleugels”. Tot de dag van vandaag hebben mijn ouders hun vleugels om mij heen en hebben ze mij beschermd, begeleid, gestimuleerd en de mogelijkheden gegeven om te doen wat ik wilde doen. Het zakelijke van mijn vader als vakbondsvoorzitter en het sensitieve en emotionele van mijn moeder hebben mij gemaakt wie ik ben en daar ben ik hen dankbaar voor. Zoals later in het onderzoeksrapport duidelijk zal worden slaat de titel ook inhoudelijk op het onderzoek, maar bovenal is het een eerbetoon aan mijn ouders.

Met veel liefs,

Simone

MANAGEMENT SAMENVATTING

(z)onder moeder vleugels. Nederlandse overheidsorganisaties hebben decennia lang een verzorgingsstaat gehanteerd. Zo ook de Gemeente Rotterdam die haar Rotterdamse burgers verzorgde en het uitvoerend werk uit handen nam. Net als een moeder die haar jong onder haar vleugels houdt. Verhoudingen tussen gemeenteambtenaren van de Gemeente Rotterdam en Rotterdamse burgers veranderen echter op het moment dat burgers niet meer onder moeders vleugels willen en meer aan zelforganisatie gaan doen. Kan en wil de Gemeente Rotterdam dan loslaten? En kunnen en willen burgers dan inderdaad echt zonder moeders vleugels?

Dit onderzoeksrapport gaat nader in op de veranderende verhoudingen tussen gemeenteambtenaren van de Gemeente Rotterdam en initiatiefnemers van zelforganisaties in de Rotterdamse samenleving. Gemeenteambtenaren hanteerden gedurende de verzorgingsstaat met name een regulerende, kader stellende en uitvoerende rol richting Rotterdamse burgers. Op dit moment is echter een ontwikkeling te zien waar Rotterdammers steeds meer zelf initiatief nemen en aan zelforganisatie doen. Burgers zetten zich zonder initiële invloed van de Gemeente Rotterdam, met eigen motieven in voor een bepaald doel. De Gemeente Rotterdam ziet deze ontwikkeling en wil dat haar gemeenteambtenaren een meer faciliterende en loslatende rol hanteren richting deze zelforganiserende Rotterdammers. Daarbij is de wens van de Gemeente Rotterdam dat zelforganisaties zelf continuïteit kunnen waarborgen met weinig of geen betrokkenheid van gemeenteambtenaren. In theorie geeft de Gemeente Rotterdam aan dat de rol van gemeenteambtenaren ten opzichte van zelforganiserende burgers aangepast wordt, maar het is van belang om te onderzoeken of dit in de praktijk ook werkelijk zo is en wat de gevolgen daarvan zijn voor de continuïteit van zelforganisaties. Om die reden staat de volgende vraag centraal in dit onderzoek: 'hoe kan de continuïteit van zelforganisaties worden verklaard aan de hand van de positionering van de gemeenteambtenaren ten opzichte van zelforganisaties?'

Voor dit onderzoek zijn vier verschillende zelforganisaties geselecteerd, namelijk Buurttuin Wilgenhagen, Natuurspeeltuin Wester Hordijk, Singeldingen en Leeszaal Rotterdam West. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden wordt er met name gebruik gemaakt van interviews. Daarnaast worden er observaties gedaan en wordt er gebruik gemaakt van ondersteunend bestaand materiaal zoals e-mailuitwisselingen, notulen, beleidsstukken, etc.

Om de continuïteit te verklaren aan de hand van positionering van ambtenaren moesten eerst de verschillende ingenomen rollen inzichtelijk worden gemaakt. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van theorie van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) en zij dragen vijf rollen aan die overheidsorganisaties kunnen hanteren richting actieve burgers. Deze rollen zijn reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten. Uit het onderzoek blijkt dat dit een algemene weergave is van de juiste rollen, maar dat deze rollen in werkelijkheid zich in verschillende varianten manifesteren en verschillende uitkomsten hebben op de relatie tussen initiatiefnemers van zelforganisatie en ambtenaren en andere effecten hebben op de continuïteit van zelforganisatie. Een loslatende rol hoeft niet altijd het meest geschikt te zijn en een regisserende rol hoeft niet altijd ongeschikt te zijn. Elke zelforganisatie is uniek en heeft eigen kenmerken. Op basis van die kenmerken is het de taak aan de ambtenaar om de juiste rol te kiezen die de continuïteit van de zelforganisatie het beste bewaakt. Uit

het onderzoek blijkt dat een aantal zaken van belang zijn voor de continuïteit van zelforganisaties. Naast de rol van de ambtenaar zijn ook andere zaken van invloed. Onderstaande opsomming geeft hier een weergave van:

- Het inschattingsvermogen dat de ambtenaar heeft om de juiste rol te kiezen die het meest geschikt is bij een specifieke zelforganisatie en de bijbehorende initiatiefnemer is van belang voor de continuïteit van zelforganisaties;
- De daadwerkelijk ingenomen rol van de ambtenaar is van belang voor de continuïteit;
- Verder zijn de competenties van de initiatiefnemer van belang en het vertrouwen wat de initiatiefnemer creëert bij een ambtenaar zodat de ambtenaar een bepaalde rol durft in te nemen;
- De mate waarin de initiatiefnemer de regie over zijn of haar eigen initiatief neemt en zelf voorbereid is, bepaalt in welke mate de ambtenaar een regulerende rol hanteert of juist meer loslaat;
- De mate waarin de initiatiefnemer wet- en regelgeving accepteert als onderdeel van het proces is belangrijk voor de continuïteit. Te veel wet- en regelgeving wordt regelmatig gezien als belemmerend en is een gevaar voor de continuïteit en de relatie tussen de ambtenaar en de initiatiefnemer;
- De mate waarin een initiatiefnemer en ambtenaar wederzijds begrip hebben voor elkaars wensen en grenzen en hier ook bewust rekening mee houden is tot slot ook van belang voor de continuïteit.

Na de inhoudsopgave is het volledige onderzoeksrapport beschikbaar.

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
Management samenvatting	VII
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding van het onderzoek	1
1.2 Probleemstelling	2
1.2.1 Doelstelling	3
1.2.2 Vraagstelling	3
1.2.3 Onderzoeksvragen	3
1.3 Maatschappelijke relevantie van het onderzoek.....	3
1.4 Wetenschappelijke relevantie van het onderzoek	4
1.5 Opbouw en uitgangspunten van het onderzoeksrapport	4
2. Theoretisch perspectief	5
2.1 Zelforganisatie	5
2.2 Overheidspositionering; government en burgerparticipatie	7
2.3 Overheidspositionering; governance en overheidsparticipatie.....	8
2.4 Verklaringsmechanismen voor overheidspositionering	10
2.4.1 Wet- en regelgeving.....	11
2.4.2 Verantwoordelijkheid	11
2.4.3 Gelijke behandeling van burgers	12
2.5 Interactievormen en feedback.....	12
2.6 (Dis)continuïteit van zelforganisatie	13
2.7 Conceptueel model.....	14
3. Onderzoeksdesign	15
3.1 Gecombineerd onderzoek; deductie en inductie	15
3.2 Operationalisering en sensitizing concepts	17
3.2.1 Operationalisering: overheidspositionering	17
3.2.2 Sensitizing concepts: interne verklaringsmechanismen	19
3.2.3 Sensitizing concepts en operationalisering: externe verklaringsmechanismen (feedback)	19
3.2.4 Operationalisering: continuïteit van zelforganisatie	21
3.2.5 Topiclijst interviews.....	21
3.3 Case- en respondentenselectie.....	23
3.4 Onderzoeksopzet.....	24
3.4.1 Onderzoeksstrategie- en methoden.....	25
3.4.2 Onderzoekstechniek en wijze van rapporteren.....	27
4. Resultaten & Analyse	29
4.1 Buurttuin Wilgenhagen	29
4.1.1 Analyse van Buurttuin Wilgenhagen.....	33
4.2 Natuurspeeltuin Wester Hordijk	38
4.2.1 Analyse van Natuurspeeltuin Wester Hordijk	45

4.3	Singeldingen.....	50
4.3.1	<i>Analyse van Singeldingen.....</i>	54
4.4	Leeszaal Rotterdam West.....	57
4.4.1	<i>Analyse van Leeszaal Rotterdam West.....</i>	61
4.5	Overeenkomsten en verschillen van de cases.....	64
5.	Conclusies en theoretische nabeschuwing.....	69
5.1	Overheidspositionering.....	69
5.2	Verklaringsmechanismen.....	70
5.3	Effect van overheidspositionering op continuïteit.....	72
5.4	Verklaring van continuïteit van zelforganisatie.....	72
5.5	Lessen en aanbevelingen voor de toekomst.....	73
6.	Aanbevelingen.....	75
6.1	Buurttuin Wilgenhagen.....	75
6.2	Natuurspeeltuin Wester hordijk.....	76
6.3	Lessen van Singeldingen.....	77
6.4	Lessen van de Leeszaal Rotterdam West.....	78
6.5	Algemene aanbevelingen initiatiefnemers zelforganisaties.....	78
6.6	Algemene aanbevelingen Gemeente Rotterdam.....	79
	Discussie.....	81
	Literatuurlijst.....	83
	Geïnterviewde personen.....	85
	Observaties en ondersteunend materiaal.....	87

1. INLEIDING

De inleiding van dit onderzoeksrapport dient om een helder kader te scheppen over de aanleiding van dit onderzoek. De aanleiding van dit onderzoek is de basis voor de probleemstelling waar de doelstelling, het centrale vraagstuk en de ondersteunende onderzoeksvragen worden behandeld. Naast de probleemstelling zal dit hoofdstuk tevens nader ingaan op de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie, waarin wordt toegelicht op welke manieren dit onderzoek bijdraagt aan theorie in de wetenschap en de praktijk. De volgende paragraaf licht eerst de aanleiding van het onderzoek toe.

1.1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

Een belangrijke ontwikkeling doet zich voor in de verhouding tussen overheidsorganisaties en de samenleving. Het citaat van de Troonrede die Koning Willem Alexander in 2013 voorlas laat deze verschuiving zien.

“De klassieke verzorgingsstaat verandert langzaam maar zeker in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.”

(Koning Willem-Alexander, 2013)

De ontwikkeling van een klassieke verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving betekent eveneens een verandering in de verhouding tussen overheidsorganisaties en de samenleving. Decennia lang is Nederland gekenmerkt door een verzorgingsstaat waarbij overheidsorganisaties een hiërarchische, dan wel top-down positie hadden ten opzichte van de samenleving. Een veelheid aan programma's werd door overheidsorganisaties geïnitieerd zoals programma's voor ziekten, ouderdom, werkloosheid, onderwijs, welvaart, enzovoorts (Kuhnle & Alestalo, 2000:3). Deze sociale programma's werden hiërarchisch en centraal gestuurd vanuit overheidsorganisaties waarbij overheidsorganisaties een top-down positie hadden ten opzichte van burgers. Deze top-down positie van overheidsorganisaties betekent dat zij autonoom handelden ten opzichte van de samenleving. De ontwikkeling die zich nu voordoet is dat burgers steeds vaker zelf initiatieven initiëren en zich in samenwerking met, of geheel autonoom ten opzichte van overheidsorganisaties voor een bepaald doel gaan inzetten. Initiatieven die ontstaan vanuit burgers, en niet worden geïnitieerd door overheidsorganisaties, worden gezien als het tegenovergestelde van top-down, namelijk bottom-up.

Deze verschuiving van top-down naar bottom-up is ook zichtbaar in de stad Rotterdam. De Gemeente Rotterdam heeft een groot en divers takenpakket en houdt zich onder andere bezig met het stellen van kaders voor bijvoorbeeld veiligheid en leefbaarheid (Gemeente Rotterdam, 2013:2). Daarnaast heeft de Gemeente Rotterdam de taak als overheidsorganisatie om te handhaven en sanctioneren waar nodig als kaders of wet- en regelgeving worden overschreden. De gemeente ziet echter steeds meer dat ook 'Rotterdammers', de Rotterdamse burgers, zelf initiatieven nemen. Zonder invloed van de gemeente beginnen Rotterdammers zich in te zetten voor een bepaald doel en begeven zij zich met dat doel in het publieke domein. Er wordt dan gesproken van zelforganisatie. De Gemeente Rotterdam signaleert

de ontwikkeling van zelforganisatie en heeft daarom een participatieleidraad voor gemeenteambtenaren ontworpen omdat: 'de ontwikkeling van de stad, meer dan voorheen, een verantwoordelijkheid wordt van maatschappelijke organisaties en private initiatiefnemers' (Gemeente Rotterdam, 2013). De Gemeente Rotterdam wil meer ruimte geven aan de kracht van de stad en zal daarvoor ruimte moeten scheppen en minder in de weg moeten lopen met beleid en kaders, zo stelt de gemeente (Gemeente Rotterdam, 2013). De Gemeente Rotterdam geeft zelf aan dat "de verschuiving vraagt om een gemeentelijke overheid die initiatieven stimuleert en waar nodig faciliteert en die ervoor zorgt dat alle spelers goed tot hun recht komen en maximaal gebruik maken van elkaars inzet. Voor de Gemeente Rotterdam moet voorop staan dat mensen zelf hun eigen oplossingen vormgeven en dat waar dat gebeurt de gemeenteambtenaren een stap terug doen. Elke zelfstandige oplossing geniet hierbij de voorkeur boven betrokkenheid van de gemeente. Ook geldt dat waar gemeentelijke inbreng gewenst is, deze gelijkwaardig is en dat de gemeente verantwoordelijk is voor, en aanspreekbaar is op die gelijkwaardigheid" (Gemeente Rotterdam, 2013). De participatieleidraad is, zoals het woord het al zegt, een leidraad voor gemeenteambtenaren om met zelforganiserende burgers om te gaan, waarbij zoals gezegd het de bedoeling is dat de betrokkenheid van de gemeenteambtenaren zo min mogelijk of niet aanwezig is.

Het is de wens van de Gemeente Rotterdam dat de zelforganisaties continuïteit kunnen waarborgen met zo min mogelijk tot geen betrokkenheid van de gemeenteambtenaren van de Gemeente Rotterdam. De Gemeente Rotterdam wil vanuit beleidskaders zoals de participatieleidraad uitdragen dat gemeenteambtenaren meer een faciliterende en loslatende rol innemen ten opzichte van zelforganisatie. Op papier erkent de Gemeente Rotterdam deze verschuiving en veranderende rol, maar de vraag is hoe processen van zelforganisatie in de praktijk werkelijk verlopen, welke rol gemeenteambtenaren hierin innemen en wat de invloed van die rol precies is op de continuïteit van zelforganisaties in Rotterdam. De probleemstelling zal het vraagstuk nader duiden.

1.2 PROBLEEMSTELLING

Zoals beschreven in de voorgaande paragraaf verandert de rol van gemeenteambtenaren van de Gemeente Rotterdam ten opzichte van burgers. De Gemeente Rotterdam wil Rotterdammers de ruimte geven om aan zelforganisatie te doen. Dit vereist een verandering in rol, van een kader stellende en uitvoerende, naar een meer faciliterende, stimulerende en loslatende gemeentelijke overheid (Gemeente Rotterdam, 2013). Verschillende beleidsstukken, zoals de participatieleidraad, erkennen deze veranderende rol en zetten gemeenteambtenaren aan tot verandering. De Gemeente Rotterdam heeft de wens dat zelforganisaties vanuit Rotterdammers ontstaan en dat de gemeenteambtenaren hierin een terughoudende rol hanteren. Zelforganisaties moeten kunnen ontstaan, bestaan en voortbestaan door het handelen van Rotterdamse burgers. De vraag van de Gemeente Rotterdam is om inzicht te krijgen in de rol van gemeenteambtenaren bij processen van zelforganisatie. In beleidsstukken worden uitspraken gedaan over de rol van ambtenaren, maar hoe uit deze positionering zich in de Rotterdamse praktijk bij zelforganisaties? En welke invloed heeft de positionering van gemeenteambtenaren op de continuïteit van zelforganisaties? Deze vragen zijn voor de Gemeente Rotterdam belangrijk om beantwoord te krijgen om zodoende meer inzicht te krijgen in de invloed van de eigen positie op de continuïteit van zelforganisaties. Inzicht in eigen positionering en de invloed daarvan op de continuïteit van zelforganisaties geeft de Gemeente Rotterdam de

mogelijkheid om toekomstige positionering nog beter af te stemmen op processen van zelforganisatie en de daarmee gepaarde wens om een meer faciliterende en loslatende overheidsorganisatie te zijn.

1.2.1 DOELSTELLING

Het doel van dit onderzoek is de continuïteit van zelforganisaties verklaren door de positionering van gemeenteambtenaren ten opzichte van zelforganisaties inzichtelijk te maken.

1.2.2 VRAAGSTELLING

Hoe kan de continuïteit van zelforganisaties worden verklaard aan de hand van de positionering van de gemeenteambtenaren ten opzichte van zelforganisaties?

1.2.3 ONDERZOEKSVRAGEN

1. Hoe positioneren gemeenteambtenaren van de Gemeente Rotterdam zich ten opzichte van zelforganisaties?
2. Waarom positioneren gemeenteambtenaren van de Gemeente Rotterdam zich op deze manier ten opzichte van zelforganisaties?
3. Welke gevolgen heeft de positionering van de gemeenteambtenaren van de Gemeente Rotterdam op de continuïteit van zelforganisaties?
4. Welke lering kan de Gemeente Rotterdam trekken uit dit onderzoek ten behoeve van toekomstige positionering ten opzichte van zelforganisaties?

1.3 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

De verschuiving van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving en verschillende ontwikkelingen zoals globalisering, informatisering, steeds mondiger wordende burgers en de verminderde inzet van overheidsmiddelen zijn verschillende verklaringen waarom Rotterdamse burgers steeds vaker zich voor eigen initiatieven gaan inzetten. De Gemeente Rotterdam wil de kracht van de stad de ruimte geven en een andere rol op zich nemen ten opzichte van de Rotterdammers. Verschillende beleidsstukken, zoals de participatieleidraad, erkennen de veranderende rol van de Gemeente Rotterdam en stellen dat gemeenteambtenaren van een meer kader stellende rol naar een faciliterende en loslatende rol moeten verschuiven. Op papier is het duidelijk, maar de Gemeente Rotterdam wil inzichtelijk krijgen welke rol gemeenteambtenaren in de praktijk innemen ten opzichte van zelforganisaties en wat voor effect dat heeft op de continuïteit van zelforganisaties. Om continuïteit inzichtelijk te maken is het van belang om het hele proces van zelforganisatie inzichtelijk te maken, alvorens iets te kunnen zeggen over de continuïteit. De Gemeente Rotterdam wil dat Rotterdamse burgers zichzelf zo veel mogelijk zelf kunnen organiseren met zo min mogelijk overheidsbemoediging van gemeenteambtenaren. Onderzoek naar de positionering van gemeenteambtenaren ten opzichte van zelforganisatie zal aantonen hoe het verloop van zelforganisaties is en wat dat uiteindelijk doet met de continuïteit van zelforganisaties. Blijft het initiatief een zelforganisatie, verschuift het naar andere vormen van organisatie of houdt het op te bestaan? Dit onderzoek zoekt naar de ingenomen positie van gemeenteambtenaren en verklaringen voor de rol van die gemeenteambtenaren. Tevens wordt onderzocht op wat voor manier de positionering van de ambtenaren invloed heeft gehad op de continuïteit van zelforganisaties.

Antwoord op dit vraagstuk is van belang voor de Gemeente Rotterdam omdat het inzicht geeft in de positionering van gemeenteambtenaren in de praktijk. Inzicht in gemeentelijke overheidspositionering en het effect daarvan op de continuïteit van zelforganisaties zorgt voor reflexiviteit op het eigen handelen. Dit is van belang voor eventuele aanpassing van de overheidspositionering ten opzichte van zelforganisaties.

1.4 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek omvat een combinatie van deductief en inductief onderzoek. Wat dit precies inhoudt en de beslissing voor gecombineerd onderzoek wordt toegelicht in hoofdstuk drie. Bij deductief onderzoek worden bestaande theorieën gebruikt en zijn leidend voor het onderzoek. Theorie over overheidspositionering en continuïteit van zelforganisaties worden in het theoretisch perspectief in het volgende hoofdstuk beschreven. Ten gevolge van de resultaten zal gereflecteerd worden op deze huidige theorieën en waar van toepassing zal worden bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van theorieën over overheidspositionering en vormen van continuïteit van zelforganisaties.

Naast deductief onderzoek zijn andere elementen van dit onderzoek inductief van aard. Onderzoek wordt gedaan naar verschillende verklaringsmechanismen voor de positionering van de Gemeente Rotterdam. Bij verklaringen voor de ingenomen positie van gemeenteambtenaren wordt zowel onderzoek gedaan naar interne verklaringen (beslissingen die de gemeenteambtenaar over de eigen rol neemt vanuit overwegingen als onderdeel van de Gemeente Rotterdam) en externe verklaringen (beslissingen van de gemeenteambtenaar over de eigen rol ten gevolge van feedback vanuit de zelforganisatie). Deze verklaringen worden gezocht op exploratieve wijze, wat inhoudt dat er een open model wordt gehanteerd. Veel onderzoek is situatie specifiek, maar dit onderzoek zal eerst vier geselecteerde cases apart beschrijven en analyseren, waarna vervolgens wel wordt gezocht naar patronen die van belang zijn voor overheidspositionering en de invloed daarvan op de continuïteit van zelforganisaties.

1.5 OPBOUW EN UITGANGSPUNTEN VAN HET ONDERZOEKSRAPPORT

In het huidige hoofdstuk is de aanleiding en de probleemstelling behandeld. Het volgende hoofdstuk omvat het theoretisch perspectief dat zal ingaan op de belangrijkste variabelen voor dit onderzoek. Omdat het onderzoek gedeeltelijk is gebaseerd op een exploratieve onderzoekstijl, is het onderzoek een combinatie van deductie en inductie. Dit zal met name worden toegelicht in hoofdstuk drie. Dit hoofdstuk omvat het onderzoeksdesign en gaat onder andere dieper in op de keuze voor de combinatie van deductief en inductief onderzoek. Hoofdstuk vier is een combinatie van resultaten en analyse, waarbij de vier geselecteerde cases eerst apart worden beschreven en geanalyseerd, alvorens de cases overkoepelend worden geanalyseerd. De conclusies en theoretische nabeschuiving zijn beschikbaar in hoofdstuk vijf en zullen verder ingaan op patronen die zijn gevonden op basis van de resultaten en analyse van de vier beschreven en geanalyseerde cases. De conclusie en theoretische nabeschuiving vormen samen één hoofdstuk en zullen met name voldoen aan de theoretische relevantie die is besproken in het huidige hoofdstuk. Het volgende hoofdstuk omvat de praktische aanbevelingen ten behoeve van de maatschappelijke relevantie. De discussie, literatuurlijst en een overzicht van geïnterviewde personen en observaties sluiten dit onderzoeksrapport af.

2. THEORETISCH PERSPECTIEF

Het theoretisch perspectief zal ingaan op de elementen die van belang zijn voor dit onderzoek. Ten eerste zal een inleiding worden gegeven over het begrip zelforganisatie; wat houdt zelforganisatie precies in voor dit onderzoek, maar ook waarom is zelforganisatie bijzonder en wordt het vaak gezien als een gewenste manier van zelfregulering en zelfredzaamheid van burgers en tegelijkertijd als een uitdaging voor Nederlandse overheidsorganisaties? Na een inleiding over zelforganisatie zal dieper worden ingegaan op de verschillende rollen die overheidsorganisaties kunnen innemen ten opzichte van zelforganisatie en hoe die positionering door de tijd ontwikkeld is. Vervolgens zullen drie belangrijke verklaringsmechanismen worden geboden voor de specifieke rol, of rollen, die overheidsorganisaties besluiten in te nemen bij zelforganisatie. Deze verklaringsmechanismen worden veelvuldig in literatuur aangedragen als verklaringen waarom overheidsorganisaties een bepaalde rol innemen ten aanzien van zelforganisatie en deze zijn: wet- en regelgeving, verantwoordelijkheid en gelijke behandeling van burgers. Voor dit onderzoek worden deze verklaringen gezien als interne verklaringsmechanismen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de dynamiek en wisselwerking die ontstaat tussen overheidsorganisaties en zelforganisaties. Overheidsorganisaties kunnen een bepaalde positie, dan wel een bepaalde rol, kiezen op basis van interne verklaringsmechanismen, maar overheidsorganisaties kunnen hun positie ook kiezen en later aanpassen aan de hand van ontwikkelingen die zich voordoen in de zelforganisatie. De feedback die dan ontstaat vanuit de zelforganisatie en die invloed heeft op de keuze voor een rol van een overheidsorganisatie wordt dan gezien als een extern verklaringsmechanisme. De gekozen rol, kan verschillende uitkomsten hebben op de continuïteit van zelforganisatie. De definiëring van 'continuïteit van zelforganisatie' en de verschillende uitkomsten die worden aangedragen vanuit bestaande literatuur zullen tevens in dit theoretisch perspectief worden beschreven. Tot slot zal het theoretisch perspectief afsluiten met een conceptueel model waarin de genoemde belangrijke elementen worden weergegeven en worden benaderd in het licht van dit onderzoek.

2.1 ZELFORGANISATIE

Zoals gezegd zal eerst een inleiding worden gegeven over zelforganisatie. Het begrip zelforganisatie is afkomstig uit de natuurwetenschappen waar zelforganisatie ook wel autopoieses wordt genoemd en betrekking heeft op biologische processen. Hierbij komt het erop neer dat bijvoorbeeld cellen op een bepaalde manier georganiseerd zijn waardoor deze cellen hun eigen cellen kunnen produceren. Dit is een voortdurend en circulair proces (Mingers, 1995:11). Vanuit biologisch oogpunt heeft zelforganisatie betrekking op cellen, hersenen en organismen. Maar zelforganiserende systemen kunnen ook geobserveerd worden in sociale systemen zoals gemeenschappen, organisaties en interacties (Luhmann, 1986:173. In Geyer & Van der Zouwen, 1986:173). Zelforganisatie refereert dan naar het feit dat er geen top-down coördinatie is die leidt tot bepaalde structuren en patronen. In plaats daarvan ontstaan ze door lokale interacties (Gerrits, 2012:124). Zelforganisatie kan in de sociale context dan ook wel worden gedefinieerd als een dynamisch en adaptief proces waar een systeem zelf een structuur verwerft en behoudt zonder externe controle (De Wolf & Holvoet, 2004. In: Boons, 2008:42). Bij het spreken over zelforganisatie in dit onderzoek zal ten alle tijden de sociaalwetenschappelijke, en niet de natuurwetenschappelijke, stroming van zelforganisatie worden

bedoeld waar interacties, gemeenschappen en organisaties centraal staan. Heylighen (2002:2) omschrijft zelforganisatie ook wel als het opkomen van een bepaalde structuur of een bepaald patroon zonder dat het wordt opgelegd door een externe agent. De externe agent is in dit onderzoek de overheidsorganisatie. De zelforganisatie wordt in dit onderzoek gezien in de sociale context waarbij burgers zich gaan inzetten voor een bepaald doel zonder dat dit door een overheidsorganisatie wordt opgelegd.

De voorgaande zin biedt direct een opmaat om een inleiding te geven waarom zelforganisatie bijzonder is en waarom zelforganisatie voor overheidsorganisaties een tweezijdig vraagstuk is. Enerzijds worden zelforganisaties vaak gezien als een gewenste vorm van zelfregulering en zelfredzaamheid van burgers maar anderzijds wordt zelforganisatie ook als een uitdaging voor overheidsorganisaties gezien. Dit kan worden uitgelegd door eerst nog even stil te staan bij zelforganisatie. Het principe van zelforganisatie is namelijk dat burgers vanuit eigen beweging, zonder invloed van een overheidsorganisatie, een bepaald initiatief laten ontstaan, waarbij het initiatief zich begeeft in het publieke domein. Het initiatief ontstaat vanuit de samenleving, vanuit beweging van de burgers, die ongevraagd en op eigen voorwaarden, met het initiatief aan de slag gaan (Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat & Kwakkelstein, 2013:14-15). Burgers betreden daarmee het domein waar overheidsorganisaties op dat moment ook actief zijn. Soms doen burgers dit naast activiteiten van overheidsorganisaties, maar vaak ook met verdringing van en in concurrentie met het overheidsaanbod (Van der Steen et al, 2013:15). De productie van publieke waarden komt daarmee steeds meer bij burgers en andere maatschappelijke partijen te liggen, waarbij overheidsorganisaties de centrale positie in het publieke domein verlaat of deelt met anderen (Van der Steen et al, 2013:18).

Die centrale positie van de overheid zal verder worden toegelicht en dient als verklaring waarom het voor overheidsorganisaties een uitdaging is zich tot zelforganisatie te verhouden. Huidige processen van zelforganisatie, waar burgers zelf initiatief nemen zonder overheidsinvloed, staan namelijk haaks op lange termijn gegroeide en geïnstitutionaliseerde patronen van Nederlandse overheidsorganisaties. Na de Tweede Wereldoorlog hebben veel landen, waaronder Nederland, namelijk grootschalige sociale hervormingen gedaan. Nederland, en veel andere West-Europese landen, hadden als resultaat daarvan rond het jaar 1950 een zeer uitgebreid programma voor sociale verzekeringen zoals ziekten, ouderdom, werkloosheid, onderwijs, welvaart, enzovoorts. De opvolgende drie decennia werden dan ook gekarakteriseerd als de groei van de Europese verzorgingsstaat (Kuhnle & Alestalo, 2000:3). De Nederlandse overheid werd hierdoor gezien als dé actor die verantwoordelijk was voor publiek beleid en die het vermogen had om de economie en de maatschappij te beïnvloeden door middel van activiteiten en handelingen (Peters & Pierre, 1998:223). Nederlandse overheidsorganisaties hebben door de verzorgingsstaat de laatste decennia dan ook een sterke top-down positie ten opzichte van de Nederlandse samenleving gekregen. Dit maakt het voor overheidsorganisaties dan ook een uitdaging om zich te verhouden tot zelforganisatie omdat het anders is dan hoe Nederlandse overheidsorganisaties zich decennia lang hebben verhouden tot de Nederlandse samenleving. De sterke top-down rol die de Nederlandse overheid heeft gehanteerd richting de samenleving wordt in de literatuur ook wel 'government' genoemd. Andere mengvormen waar overheidsorganisaties samenwerken met burgers en andere maatschappelijke partijen vallen onder de noemer van 'governance' waarbij zelforganisatie kan worden gezien als de meest pure vorm van governance. Een toelichting over government en governance en wat deze verschillende verhoudingen betekenen voor

de rol die de overheid inneemt ten opzichte van de samenleving wordt in de volgende twee paragrafen toegelicht. Eerst zal aandacht worden besteed aan government en de verhouding tussen overheidsorganisaties en de samenleving aan de hand van burgerparticipatie. De daaropvolgende paragraaf zal de verschuiving naar governance toelichten en de verhouding tussen overheidsorganisaties en de samenleving karakteriseren aan de hand van overheidsparticipatie.

2.2 OVERHEIDSPOSITIONERING; GOVERNMENT EN BURGERPARTICIPATIE

Zoals eerder gezegd werd de overheid decennia lang gezien als dé actor die verantwoordelijk is voor publiek beleid en die het vermogen heeft om de economie en de maatschappij te beïnvloeden door middel van hun activiteiten en handelingen (Peters & Pierre, 1998:223). Een dergelijke overheid wordt ook wel beschreven onder de term 'government' en kan gekenmerkt worden door bureaucratie, wet- en regelgeving, financiële controle, regulering en machtsuitoefening (Richards & Smith, 2002:279. In: Jordan, Wurzel & Zito, 2005:481). De traditionele vorm van publieke administratie was daarmee gericht op een overheid die autonoom handelde ten opzichte van de maatschappij (Peters, 2003:9). De essentie van government is gebaseerd op hiërarchie. Hiërarchische sturing wordt mogelijk door de geïnstitutionaliseerde relatie van dominantie en ondergeschiktheid waardoor de autonomie van ondergeschikte actoren beperkt wordt. Bij hiërarchische coördinatie wordt er niet gepoogd om de keuzes van actoren te beïnvloeden, maar worden keuzes in de perken gehouden of te niet gedaan (Börzöl, 2010:8). Een verklaring waarom publiek beleid hiërarchisch gecoördineerd werd en onder de verantwoording van overheidsorganisaties viel was omdat overheidsorganisaties een onpartijdige positie zouden innemen ten opzichte van de samenleving en met het publiek beleid het algemeen belang van die samenleving dienen (Peters & Pierre, 1998:235).

Om publiek beleid gelegitimeerd te krijgen in de samenleving kregen burgers echter wel de mogelijkheid te participeren bij de ontwikkeling van publiek beleid. De directe participatie van niet-gouvernementele actoren, zoals burgers, binnen publieke beleidsvorming zou zowel de kwaliteit van publiek beleid als de effectiviteit van de implementatie verbeteren. Dit zou mede afhankelijk zijn van de expertise en interesses die deze niet-gouvernementele actoren kunnen bieden (Börzöl, 2010:5). Daarnaast zouden overheidsorganisaties kunnen voorkomen dat beleid vastloopt in een kluwen van maatschappelijke hindermacht en ontwijkend gedrag als burgers in fasen van beleidsontwikkeling konden participeren ('t Hart & Wille, 2002:24). Een belangrijk aspect van deze participatiemogelijkheid is dat de overheidsorganisatie bepaalt wat burgers mogen overnemen en de voorwaarden waartegen dat gebeurt (Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat, & Kwakkelstein, 2013:13). Burgerparticipatie bij de ontwikkeling van beleid in deze vorm kan dan ook wel worden gezien als een top-down concept van besturen waarbij selectieve toegang van maatschappelijke actoren geldt (Peters, 2003:10). Maatschappelijke actoren en burgers zijn hierbij wel partners van de overheid, maar ze zijn bijna onvermijdelijk een junior partner waarvan de betrokkenheid makkelijk beperkt kan worden (Peters, 2003:10). Een bekende manier om de betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling van publiek beleid te categoriseren is op basis van de participatieladder van Arnstein (1969). Overheidsorganisaties die burgers wilden betrekken bij de ontwikkeling van publiek beleid konden beslissen in welke mate zij burgers een rol wilde geven binnen het beleidsproces. De onderste twee treden (manipulatie en therapie) van de participatieladder betreffen vormen van non-participatie waarbij de ambtenaar de burger niet daadwerkelijk wil laten participeren maar de burger enkel wil

bijgescholen over het onderwerp om de participant zijn of haar mening te laten herzien. De volgende drie treden vallen onder het Engelse woord 'tokenism', wat inhoudt dat de ambtenaren zich werkelijk inzetten tot de inclusie van burgers bij de ontwikkeling van publiek beleid. Burgers worden in deze drie treden geïnformeerd, geconsulteerd en tevreden gesteld. De ambtenaren luisteren naar de burgers en gebruiken (naar wens) aangedragen ideeën maar behouden in deze participatietreden de macht. In de hoogste drie treden van de participatieladder geven overheidsorganisaties ook daadwerkelijk macht aan burgers, door middel van partnerschappen, gedelegeerde macht of totale macht van de burgers op basis van meerderheid of volledig macht (Arnstein, 1969:217). Burgers krijgen volgens deze participatieladder in verschillende mate inspraak en macht bij de ontwikkeling van publiek beleid. Cruciaal blijft dat het gaat om activiteiten die deels door burgers op zich worden genomen, maar dat de activiteit blijft ingebed binnen een overheidsregime en dat de overheidsorganisatie bepaalt wat wel en niet losgelaten of overgelaten wordt aan burgers (Van der Steen et al, 2013:13). Bij een top-down programma worden burgers als het ware door overheidsorganisaties ingeschakeld om doelen en programma's te realiseren (Van der Steen et al, 2013:13). De overheidsorganisatie bepaalt wat burgers mogen overnemen en de voorwaarden waartegen dat gebeurt. Vaak gaat het daarbij niet om een volledige taak, maar om een activiteit die is ingebed en blijft binnen het overheidsregime. Burgers nemen daarbij een deel van de zorg op zich, maar moeten binnen de kaders en regelingen van de overheidsorganisatie blijven (Verhoeven & Ham, 2010. In: Van der Steen et al, 2013:13). Overheidspositionering ten opzichte van burgers is een veel besproken punt in literatuur. Theorie over overheidspositionering is steeds verder ontwikkeld, waarbij er specifieke theorieën zijn voor Nederlandse overheidspositionering. Zo ook is de participatieladder gewijzigd waarbij deze vooral geldt voor de Nederlandse bestuurlijke context en hier kent de participatieladder de treden informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen (Edelenbos & Monnikhof, 1998:242-243).

Overheidsorganisaties worden nu uitgedaagd ten gevolge van de inclusie van onder andere georganiseerde interessegroepen bij de implementatie van publiek beleid. Hierdoor kregen maatschappelijke actoren redelijk wat macht. Aan de ene kant zorgde dit ervoor dat publieke interesses werden meegenomen in het beleidsproces, maar dat heeft er ook voor gezorgd dat er aanzienlijk veel tijd werd besteed aan onderhandelen en wederzijds respect (Peters en Pierre, 1998:235). De nieuwe vorm van interactief bestuur tussen verschillende partijen is een verzamelterm voor een wezenlijke verandering in bestuursstijl die zich op verschillende plaatsen in het openbaar bestuur manifesteert ('t Hart & Wille, 2002:23). Deze nieuwe bestuursstijl wordt ook wel governance genoemd en wordt verder toegelicht in de volgende paragraaf.

2.3 OVERHEIDSPPOSITIONERING; GOVERNANCE EN OVERHEIDSPARTICIPATIE

Governance duidt op een overheid die bij het ontwikkelen van beleid niet meer boven maar tussen de partijen gaat staan. Dat is een overheid die in partnerschap met burgers en georganiseerde belangen zoekt naar gedeelde probleemdefinities en breed gedragen beleidsalternatieven. De interactieve overheid vaardigt geen plannen meer uit die ze via meerderheden in de volksvertegenwoordiging doordrukt. Interactieve overheden onderhandelen in plaats daarvan iedere stap in het beleidsproces met een breed palet aan interne en externe partijen. Alleen dan, zo is de gedachte, kunnen overheden voorkomen dat beleid vastloopt in een kluwen van maatschappelijke hindermacht en ontwijkend

gedrag ('t Hart & Wille, 2002:24). Governance is ook wel het proces waarbij niet-overheidsactoren meer zelf bezig zijn met sociale coördinatie (Jordan, Wurzel & Zito, 2005:478). Government en governance worden vaak gezien als twee polen in een continuüm van verschillende besturingsvormen. Aan de ene kant van de pool zit dan de extreme vorm van government waar regulering, hiërarchie en wet- en regelgeving centraal staan en aan de andere kant van de pool zit de andere extreme vorm die in essentie gaat over zelforganisatie en het coördinerende netwerk van maatschappelijke actoren overnemen (Stoker, 1998:23. In: Jordan, Wurzel & Zito, 2005:480). Daartussenin zitten allerlei mengvormen tussen de overheid en de samenleving. In de governance literatuur wordt verwezen naar een verlies van capaciteit van de overheid om directe controle uit te oefenen op de maatschappij. De overheid vervangt die directe controle daarom met het uitoefenen van bepaalde invloed. Overheidsactoren worden daarmee actoren die continu in een onderhandelingsproces zitten met andere leden binnen relevante netwerken. Overheidsactoren onderhandelen nu en nemen daar een relatief gelijkwaardige rol in ten opzichte van de andere actoren in het netwerk in plaats van op basis van macht en autoriteit tot een beslissing te komen (Peters en Pierre, 1998:226). Overheidsorganisaties blijven onderdeel van het netwerk, maar zij zijn nu ook afhankelijk van andere actoren binnen het netwerk, zoals de actoren op hun beurt afhankelijk zijn van de overheid (Peters en Pierre, 1998:226). Governance kent verschillende definities, maar één assumptie is dat governance strategieën zoals netwerken een strategie zijn van zwakker wordende overheden om controle te behouden. Governance kan daarom worden gezien als een strategie die door de overheid wordt gebruikt om te helpen bij het besturen van de maatschappij. Het is niet anders wat de staat doet, maar hoe ze het doet (Richards & Smith, 2002:279. In: Jordan, Wurzel & Zito, 2005:478). De meest pure vorm van governance is zelforganisatie waarbij burgers in de samenleving zonder enige overheidsinvloed zich voor een bepaald doel gaan inzetten. Daarmee verliezen overheidsorganisaties de controle over delen van de samenleving die al decennia via wet- en regelgeving en hiërarchie beheersbaar werden gehouden.

Door de verschuiving in de verhoudingen tussen burgers en overheden, die gekenmerkt wordt als governance, moet de overheid zich anders gaan positioneren ten opzichte van burgers. Een nieuwe overheid weet zich afhankelijk van de kennis en ervaring die in de samenleving aanwezig is. Die overheid laat niet alleen taken los, maar is ook bereid de daarbij benodigde bevoegdheden en verantwoordelijkheden over te dragen. Gebeurt dat niet, dan blijft het oude discours waarbij de overheid uitmaakt wie waarover mag meedenken en meebeslissen (Raad voor openbaar bestuur, 2012:67). Zoals eerder besproken is voor de 'governmentvorm' een participatieladder ontwikkeld om burgers toch invloed te geven in het beleidsproces. In het nieuwe discours van governance is het particuliere initiatief leidend en daarbij moet geëxpliciteerd worden welke rol de overheid moet of wenst te spelen (Raad voor openbaar bestuur, 2012:67). Dit wordt in literatuur ook wel de overheidsparticipatiestap genoemd en is een opvolging van de participatieladder, maar dan aangepast aan nieuwe governance verhoudingen. De overheidsparticipatiestap kent vijf rollen die de overheid kan innemen ten opzichte van het initiatief. Hierbij geldt dat niet één ideale of beste rol bestaat. Per situatie en per onderwerp zal de overheid moeten beslissen en expliciteren welke rol zij voor de overheid ziet weggelegd. De vitaliteit van de samenleving krijgt echter wel meer ruimte op het moment dat de overheid de overheidsparticipatiestap zo min mogelijk beklimt (Raad voor openbaar bestuur, 2012:68). Zoals gezegd kent de overheidsparticipatiestap vijf treden en ziet er als volgt uit:

1. Reguleren;
2. Regisseren;
3. Stimuleren;
4. Faciliteren;
5. Loslaten.

De onderste trede is 'loslaten'. Binnen deze trede laat de overheid het initiatief volledig los en heeft inhoudelijk nog procesmatig enige bemoeienis. De volgende trap is 'faciliteren'. Binnen deze trede ziet de overheid er belang in het initiatief dat van elders komt mogelijk te maken en neemt een faciliterende rol op zich. Bij de middelste trede heeft de overheid de wens dat een bepaald beleid of een bepaalde interventie gerealiseerd wordt, maar de realisatie daarvan laat de overheid aan anderen over. De overheid zoekt slechts naar mogelijkheden om andere partijen in beweging te brengen. Deze trede heet 'stimuleren'. De één na hoogste trede is 'regisseren'. Hierbij hebben andere partijen ook een rol, maar behoudt de overheid de regie. De hoogste trede is 'reguleren'. Regulering vindt plaats door wet- en regelgeving. De overheid kan regels handhaven en bij overtreding van die regels sanctioneren. Bij regulering staat de overheid altijd in verticale en hiërarchische lijn met andere betrokken partijen (Raad voor openbaar bestuur, 2012: 67-68). Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de overheidsparticipatietrap omdat het aansluit op de meest recente literatuur en verhoudingen tussen overheid en samenleving in de Nederlandse context. De ontwikkeling naar governance en de verandering in verhouding tussen overheid en samenleving betekent dat overheidsorganisaties moeten nadenken over de rol die zij innemen. Echter, de ontwikkeling van governance betekent niet dat government niet meer bestaat en niet meer een rol speelt bij de positioneringskeuze van Nederlandse overheidsorganisaties. De volgende paragraaf besteedt aandacht aan het naast elkaar bestaan van verschillende vormen van besturen en besteedt aandacht aan drie belangrijke verklaringsmechanismen die regelmatig in de literatuur terug komen met betrekking tot de keuze voor een bepaalde overheidspositie.

2.4 VERKLARINGSMECHANISMEN VOOR OVERHEIDSPPOSITIONERING

Zoals gezegd betekent de ontwikkeling van governance niet direct dat government niet meer bestaat. Government en governance worden vaak gezien als twee polen in een continuüm van verschillende besturingsvormen. Aan de ene kant van de pool zit dan de extreme vorm van government van regulering, hiërarchie en wet- en regelgeving en aan de andere kant van de pool zit de andere extreme vorm die in essentie gaat over zelforganisatie en het coördinerende netwerk van maatschappelijke actoren overnemen (Stoker, 1998:23. In: Jordan, Wurzel & Zito, 2005:480). Daartussenin zitten allerlei mengvormen die de verhouding tussen de overheid en de samenleving weergeven. Echter, bij het plaatsen van government en verschillende vormen van governance op een pool lijkt het alsof er één enkele vorm gekozen moet worden. Government en governance aan de verschillende uiteinden van de pool plaatsen is daarmee niet efficiënt genoeg om de verandering in vorm en functie van governance op te pakken (Stoker, 1998:23. In: Jordan, Wurzel & Zito, 2005:480). Government en vormen van governance kunnen beter gezien worden als naast of op elkaar bestaande vormen van besturen. Het is van belang om te weten dat de governmentvorm decennia in Nederland heeft bestaan en nog steeds bestaat. Government kan daarmee worden gezien als een geïnstitutionaliseerde vorm van besturen in Nederland. Een institutie is meer dan alleen een organisatorische structuur. Het gaat

over historisch gegroeide en geconsolideerde regels, normen en patronen zo zeggen Kickert en Van der Meer (2011:476). Historisch institutionalisme leert ons dat de geschiedenis ertoe doet, dat institutionele veranderingen afhankelijk zijn van het historische pad dat heeft geleid tot deze instituties, wat ook wel padafhankelijkheid wordt genoemd. Veranderingen zijn daarmee niet alleen afhankelijk van huidige acties en evenementen maar ook afhankelijk van een serie eerdere gebeurtenissen (Kickert & Van der Meer, 2011:476). Historisch institutionalisme leert ons dat veranderingen moeilijk zijn en dat substantiële veranderingen bijna nooit plaats vinden, maar dat er eerder incrementele, langzame en kleine veranderingen plaatsvinden rondom de bestaande situatie (Kickert & Van der Meer, 2011:478). Streeck (2005) en Thelen (2003) (In: Kickert en Van der Meer, 2011:478) onderscheiden vijf wijzen van geleidelijke maar transformerende verandering:

1. Verplaatsing. Het ontdekken en activeren van alternatieve institutionele vormen die al wel eerder bestonden maar werden beschouwd als afwijkend;
2. Gelaagdheid. Het creëren van nieuwe instituties zonder het bestaande af te schaffen. De oude blijven bestaan maar nieuw worden toegevoegd naast of op de bestaande instituties;
3. Afdrijving. Instituties veranderen omdat ze onvoldoende worden beheerd en behouden. Verwaarlozing leidt tot verval;
4. Omkering. Bestaande instituties worden omgeleid tot nieuwe doelen of functies maar blijven bestaan;
5. Uitputting. De institutie wordt geleidelijk uitgeput en valt uit. De instorting is geleidelijk in plaats van abrupt. Veroudering en uitputting leiden uiteindelijk tot verval.

Zonder aan te geven welk van bovengenoemde vijf veranderingen aanwezig is, is het vooral van belang om te weten dat de keuze voor een bepaalde overheidspositie niet alleen afhankelijk is van huidige vormen van besturen, dus varianten van governance, maar ook afhankelijk is van geïnstitutionaliseerde patronen van government. Op basis van dit gegeven zijn drie verklaringsmechanismen geselecteerd die van invloed zijn op de keuze voor een bepaalde overheidspositionering ten opzichte van de samenleving. Deze drie verklaringsmechanismen zijn wet- en regelgeving, verantwoordelijkheid en gelijke behandeling van burgers en worden in de volgende drie subparagrafen nader toegelicht.

2.4.1 WET- EN REGELGEVING

Een eerste verklaring voor de keuze van overheidspositionering ligt in wet- en regelgeving. Bij de traditionele vorm van besturen, government, werd met name de focus gelegd op wettelijke gronden en verantwoordelijkheid en niet op basis van werkelijke kwaliteit van uitgevoerde taken en de uitkomsten daarvan voor burgers (Peters, 2003:9). Het systeem van besturen was allesbehalve opwindend maar bood wel een eerlijk, politiek neutraal en over het algemeen effectief openbaar bestuur (Peters, 2003:10).

2.4.2 VERANTWOORDELIJKHEID

Daarnaast is verantwoordelijkheid een verklaring waarom overheidsorganisaties zich op een bepaalde manier positioneren. Vanuit het model van government hebben overheidsorganisaties veel macht ten gevolge van wet- en regelgeving en hiërarchische aansturing. Die macht wordt gebruikt om een centrale positie in te nemen en dit betekent automatisch ook dat de overheid verantwoordelijk is voor

haar acties en handelingen. De kern van het democratische systeem van overheden lijkt door het governance model te worden veranderd en vervangen. Het governance model is gericht op het verminderen van juist die politieke macht wat is gevestigd in juridische mandaten en gekozen volksvertegenwoordigers en wordt vervangen of veranderd door ondernemende leiderschapsstijlen en netwerken. De meest zichtbare consequentie voor het aannemen van een governance perspectief is dat het verband tussen de overheidsorganisaties en de acties en handelingen die in hun naam worden verricht verzwakt worden. Want als gekozen volksvertegenwoordigers inderdaad gelimiteerde controle krijgen over de publieke administratie, is het dan nog wel redelijk om ze verantwoordelijk te houden voor besluiten en handelingen van de publieke dienst? En als gekozen vertegenwoordigers dan niet verantwoordelijk gehouden moeten worden, wie dan wel? (Peters en Pierre, 1998:228).

2.4.3 GELIJKE BEHANDELING VAN BURGERS

Tot slot wordt de gelijke behandeling van burgers besproken. Zelforganisatie wordt regelmatig aangemoedigd omdat het inspeelt op de wens van overheden dat burgers zelfredzaam zijn. Zelforganisaties bewegen zich in het publieke domein waar het algemeen belang van de samenleving vanuit overheidsorganisaties worden gediend. Daarom is het geregeld dat publiek beleid onder de verantwoording van overheidsorganisaties valt omdat gezegd wordt dat overheidsorganisaties een onpartijdige positie in kunnen nemen (Peters & Pierre, 1998:235). Zelforganisaties gaan echter gedeeltelijk en soms geheel over eigenbelang. Actief burgerschap is nooit een 'afspiegeling' van alle belangen en waarden die aan de orde zijn. Het gaat per definitie om een afweging die particulier en selectief is. Dat is van belang, omdat hierin een belangrijk verschil ligt met activiteiten van de overheid in het publieke domein. Die zijn eveneens nooit door iedereen gewenst, maar de keuze erover vindt in een inzichtelijk, controleerbaar en gelegitimeerd politiek proces plaats. Daarnaast geldt doorgaans een uitgebreid web van regels en beroepsmogelijkheden die de belangen van minderheden en zwakke belangen borgt. Bij actief burgerschap zoals zelforganisatie zijn deze checks and balances er niet, althans niet in geformaliseerde vorm (Van der Steen et al, 2013: 15).

2.5 INTERACTIEVORMEN EN FEEDBACK

Tot nu toe is enkel literatuur beschreven over overheidspositionering en interne verklaringen voor de keuze voor een bepaalde positie van overheidsorganisaties ten opzichte van zelforganisaties. Interne verklaringsmechanismen zijn de eerder besproken wet- en regelgeving, verantwoordelijkheid en gelijke behandeling van burgers. In het theoretisch perspectief worden dit als interne verklaringsmechanismen gezien omdat deze worden gebruikt door overheidsorganisaties om een bepaalde beslissing voor een rol te verdedigen, dan wel te onderbouwen. Om het theoretisch perspectief compleet te maken wordt ook rekening gehouden met externe verklaringen voor de keuze voor, of de aanpassing van, overheidspositionering. Er worden geen concrete externe verklaringen gegeven in dit theoretisch perspectief, maar het is van belang om te weten dat ingenomen posities van overheidsorganisaties een reactie kunnen verwachten van de zelforganisaties. Overheidsorganisaties kiezen daarmee niet alleen een positie op basis van interne verklaringen, maar ook op basis van externe verklaringen die worden gegeven vanuit de zelforganisaties. Op basis van het soort feedback kunnen overheidsorganisaties kiezen hun rol aan te passen richting de zelforganisaties. Wanneer overheidspositionering niet alleen een kwestie is van interne verklaringen, maar ook van feedback die ontstaat vanuit de zelforganisatie ontstaat er een bepaalde interactie tussen de overheidsorganisatie en

de zelforganisatie. Vanuit de literatuur zijn er vier manieren waarop de interactie tussen overheidsorganisaties en zelforganisaties kan verlopen. Dit noemen Jordan, Wurzel en Zito (2005:481) ook wel interactievormen. Deze interactievormen hebben betrekking op de fasen gedurende het proces van zelforganisatie en de interactie tussen overheidsorganisaties en zelforganisaties kunnen er als volgt uit zien:

1. Ze kunnen elkaar complementeren zonder met elkaar te fuseren;
2. Ze kunnen met elkaar fuseren;
3. Ze kunnen met elkaar concurreren en met elkaar in conflict zijn;
4. Ze kunnen elkaar overschaduwen of elkaar vervangen.

Deze vier interactievormen zijn verschillende vormen waarop de interactie tussen de overheidsorganisatie en zelforganisatie vorm kan krijgen. In het volgende hoofdstuk worden ze nader beschreven en uitgewerkt. De ingenomen overheidspositionering ten opzichte van de zelforganisatie en de feedback die vanuit de zelforganisatie komt richting de overheidsorganisaties kunnen invloed hebben op het type relatie dat ontstaat tussen overheidsorganisaties en zelforganisaties. Op basis van literatuur wordt gesteld dat er een positief feedback kan ontstaan en een negatief feedbackeffect. Negatieve feedback is een zelfcorrigerend proces waarbij het systeem weer terug keert naar het evenwicht als er veranderingen in de omgeving zijn (Baumgartner & Jones, 2002). Positieve feedback bestaat uit een zelfversterkend proces die een bepaalde trend bevordert (Baumgartner & Jones, 2002).

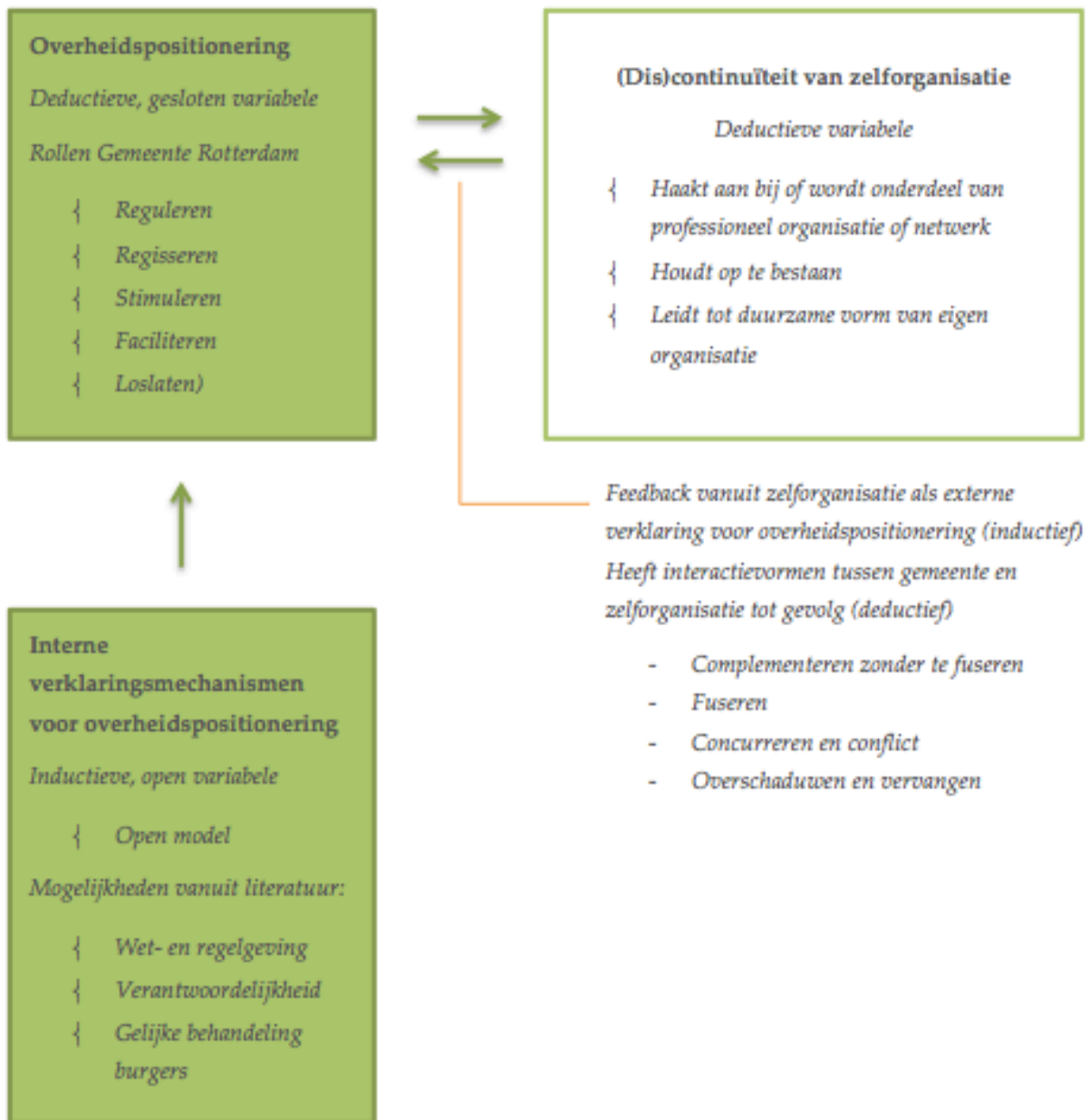
2.6 (DIS)CONTINUÏTEIT VAN ZELFORGANISATIE

De verschillende rollen die overheidsorganisaties kunnen kiezen ten opzichte van zelforganisaties is uitvoerig besproken. Vanuit de gebruikte literatuur voor dit onderzoek kunnen overheidsorganisaties de volgende rollen aannemen: reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten. Daarnaast zijn drie verklaringsmechanismen gegeven vanuit de literatuur waarom overheidsorganisaties voor een bepaalde rol kiezen ten opzichte van zelforganisaties. Deze gekozen rol ten opzichte van zelforganisatie kan op verschillende manieren een positieve, neutrale of negatieve bijdrage leveren aan de continuïteit van zelforganisatie. Continuïteit van zelforganisatie is een brede term en wordt in dit onderzoek gebruikt om te duiden hoe een gekozen rol van een overheidsorganisatie de ontwikkeling van het proces belemmert, hetzelfde houdt of laat evolueren. Om uitspraken te doen over de continuïteit van een zelforganisatie moeten belangrijke ontwikkelingen in het proces van zelforganisatie inzichtelijk worden gemaakt. Dit onderzoek kijkt daarmee dus naar ontwikkelingen die zich in het proces van zelforganisatie voordoen ten gevolge van de rol van de overheidsorganisatie. Op basis van het proces van zelforganisaties worden vanuit de literatuur verschillende mogelijkheden aangedragen met betrekking tot de continuïteit of discontinuïteit van zelforganisaties. De volgende drie mogelijkheden worden aangedragen en in het volgende hoofdstuk nog verder uitgewerkt (Huygen, van Marissing & Boutellier, 2012:32):

1. De initiatieven haken aan bij, of worden onderdeel van bestaande professionele organisaties of netwerken;
2. De initiatieven houden op te bestaan;
3. De initiatieven leiden tot duurzame vormen van een eigen organisaties zoals een coöperatie, een netwerkorganisatie, een vereniging, een stichting of een onderneming.

2.7 CONCEPTUEEL MODEL

Op basis van het theoretisch perspectief kan het volgende conceptueel model worden geschetst. Dit model toont de onderzoeksvisie en de relaties tussen de onderlinge variabelen.



Van belang om te weten is dat dit onderzoek een combinatie hanteert tussen deductief en inductief onderzoek. De keuze voor een combinatie van deductief en inductief wordt verder toegelicht in het volgende hoofdstuk. Het start- en eindpunt, namelijk overheidspositionering en de continuïteit van zelforganisatie zijn deductief van aard en zullen worden vastgelegd in het onderzoeksdesign en operationalisering. Alle onderliggende verklaringen en feedbackeffecten zijn inductief van aard om een zo open mogelijk houding te hanteren ten opzichte van de onderzoekssituaties.

3. ONDERZOEKSDESIGN

Het onderzoeksdesign omvat het totaal aan beslissingen over de manier waarop het onderzoek uitgevoerd gaat worden en hoe het onderzoek meetbaar gemaakt wordt. Zoals in de inleiding vermeld is dit onderzoek een combinatie van deductief en inductief onderzoek. Een toelichting op deze beslissing wordt in de eerste paragraaf gegeven. Omdat het onderzoek een combinatie is van deductie en inductie is de operationalisering van het deductieve gedeelte en de sensitizing concepts van het inductieve gedeelte gezamenlijk te vinden in de tweede paragraaf. Omdat een exploratieve houding wordt gehanteerd gedurende dit onderzoek wordt de topiclijst voor de semigestructureerde interviews ook zichtbaar in deze paragraaf. Voor dit onderzoek worden vier cases gebruikt. De keuze voor deze cases en de bijbehorende respondenten wordt toegelicht in de derde paragraaf. De laatste paragraaf omvat het onderzoeksdesign waarbij ten eerste wordt ingegaan op onderzoeksstrategie- en methoden. De manier waarop de resultaten van het onderzoek geanalyseerd zullen worden en wat de beoogde wijze van rapporteren is, wordt ook in de laatste paragraaf behandeld. Bij deductief onderzoek wordt gesproken over validiteit en betrouwbaarheid, waar bij inductief onderzoek eerder wordt gesproken in termen van geloofwaardigheid en navolgbaarheid. Gedurende dit hoofdstuk zal de validiteit en betrouwbaarheid of de geloofwaardigheid en navolgbaarheid van beslissingen worden verantwoord.

3.1 GECOMBINEERD ONDERZOEK; DEDUCTIE EN INDUCTIE

Uit het theoretisch perspectief kwamen een aantal kernvariabelen die van belang zijn voor dit onderzoek. Deze kernvariabelen werden eveneens geschetst in het conceptueel model aan het eind van voorgaand hoofdstuk. De Gemeente Rotterdam signaleert een ontwikkeling waarbij Rotterdamse burgers steeds vaker aan zelforganisatie doen. Enerzijds is dit onder andere ten gevolge van de wens tot minder inzet van overheidsmiddelen en de wens van zelfredzaamheid van burgers, maar anderzijds vraagt dit een meer loslatende rol van gemeenteambtenaren terwijl gemeenteambtenaren gewend zijn hiërarchisch sturing te geven aan de samenleving. Voor de Gemeente Rotterdam is het daarom van belang om inzicht te krijgen in de rol die ambtenaren innemen ten opzichte van zelforganisaties. De overheidspositionering is daarmee het eerste kernelement. In het theoretisch perspectief kwam naar voren dat vanuit de literatuur drie belangrijke verklaringen worden gegeven waarom overheidsorganisaties kiezen voor het innemen van een bepaalde positie ten opzichte van zelforganisaties. Deze verklaringen zijn interne verklaringen op het moment dat gemeenteambtenaren deze gebruiken om een beslissing voor een bepaalde positie te onderbouwen of verdedigen. Interne verklaringsmechanismen zijn daarmee een tweede kernelement van dit onderzoek. Naast interne verklaringsmechanismen bestaat er ook feedback vanuit de zelforganisatie. Een ingenomen positie van gemeenteambtenaren ten opzichte van zelforganisatie lokt een reactie uit bij de zelforganisatie. Op basis van deze feedback vanuit de zelforganisatie kunnen ambtenaren dan een bepaalde rol kiezen of een eerder gekozen rol aanpassen. De keuze voor het innemen of aanpassen van een bepaalde rol is dan het gevolg van een extern verklaringsmechanisme. Externe verklaringsmechanismen worden tevens gezien als één van de belangrijke kernelementen. Tot slot is het vierde kernelement de continuïteit van zelforganisatie. Dit gaat met name in op de (dis)continuïteit van zelforganisaties en hierbij wordt gekeken welke rol ambtenaren hebben in het wel of niet, en op welke manier, blijven

bestaan van zelforganisaties. Om de continuïteit of discontinuïteit in kaart te brengen is het van belang om het gehele proces, dan wel de belangrijkste ontwikkelingen, in de zelforganisaties te beschrijven en te analyseren, voordat gezegd kan worden wat de invloed van ambtenaren is op de continuïteit van zelforganisaties.

Nu de vier kernelementen zijn beschreven kan nader worden ingegaan op de keuze voor een gecombineerd onderzoek van deductie en inductie. Bij deductie wordt bestaande theorie gebruikt om de onderzoekssituatie te benaderen (Van Thiel, 2010:34). Bij inductief onderzoek wordt het probleem beschreven en wordt gezocht naar oorzaken of kenmerken van het probleem. Inductief onderzoek is meer verkennend van aard en vindt vaak plaats als er nog niet zo veel bekend is over het onderzoek (Van Thiel: 2010:32). De tabel hieronder toont de vier kernelementen van dit onderzoek en laat tevens per kernelement zien of het deductief of inductief wordt benaderd. De kernelementen worden in relatie gebracht met de ondersteunende onderzoeksvragen die zijn behandeld in het eerste hoofdstuk. Bij de deductieve delen wordt gebruikt gemaakt van bestaande theorie uit het theoretisch perspectief. Hierbij wordt de theorie gebruikt als uitgangspunt om de deelvraag te beantwoorden en wordt de theorie gebruikt in de analyse van het onderzoek. Eventuele nieuwe bijdragen die dit onderzoek opleveren aan de bestaande theorie krijgen vorm in de conclusie van dit onderzoek. De inductieve delen zijn niet gebaseerd op theorie, maar hier wordt een exploratieve houding gehanteerd om antwoord te krijgen op de deelvragen. De beslissing voor deze exploratieve houding is om de mogelijkheden zo veel mogelijk open te houden en de betrokken initiatiefnemers van zelforganisaties en ambtenaren zoveel mogelijk aan het woord te laten. Dit heeft als doel om inzicht te krijgen in hoe zij in het proces staan en wat dat uiteindelijk met de continuïteit van de zelforganisatie doet. Er worden patronen gezocht in de resultaten van dit onderzoek en die zullen dienen als axioma's. Axioma's zijn de bouwstenen van modellen en theorie en algemene beweringen worden afgeleid uit de specifieke cases (Van Thiel, 2010:22) die zijn gekozen voor dit onderzoek.

Kernelementen	Deductie / inductie	Bijbehorende deelvraag	Aanpak
Overheidspositionering	Deductief	Deelvraag 1: Hoe positioneren gemeenteamttenaren zich ten opzichte van zelforganisaties?	Op basis van de resultaten wordt in de analyse de theorie over de vijf rollen toegepast. In de conclusie wordt gereflecteerd op de theorie.
Interne verklaringsmechanismen	Inductief	Deelvraag 2: Waarom positioneren gemeenteamttenaren zich op deze manier ten opzichte van zelforganisaties?	Op basis van de resultaten wordt geanalyseerd wat de belangrijkste interne verklaringsmechanismen zijn en dienen als bouwstenen (axioma's) voor de conclusie.

Externe verklaringsmechanismen (feedback vanuit zelforganisatie)	Inductief en deductief	Deelvraag 2: Waarom positioneren gemeentebtenaren zich op deze manier ten opzichte van zelforganisaties?	Op basis van de resultaten wordt geanalyseerd wat de belangrijkste externe verklaringsmechanismen zijn en dienen als bouwstenen (axioma's) voor de conclusie. Daarnaast wordt theorie over interactievormen toegepast en hier wordt op gereflecteerd in de conclusie.
Continuïteit van zelforganisaties	Deductief	Deelvraag 3: Welke gevolgen heeft de positionering van de gemeentebtenaren op de continuïteit van zelforganisaties?	Op basis van de resultaten wordt in de analyse de theorie over de varianten van (dis)continuïteit toegepast. In de conclusie wordt gereflecteerd op de theorie.

3.2 OPERATIONALISERING EN SENSITIZING CONCEPTS

Nu duidelijk is welke delen deductief worden benaderd en welke delen van het onderzoek inductief worden benaderd kunnen de operationalisering en de sensitizing concepts worden beschreven. De overgang van theorie naar empirisch onderzoek is de fase van operationaliseren waarbij theoretische begrippen meetbaar, of wel waarneembaar worden gemaakt (Van Thiel, 2010:52). De deductieve delen van het onderzoek worden daarom geoperationaliseerd in deze paragraaf. De inductieve delen van dit onderzoek zijn lastiger, omdat ze niet kunnen worden geoperationaliseerd aan de hand van eerder beschreven theorie uit het theoretisch perspectief. Van Thiel (2010:160) stelt dat bij inductief onderzoek de vragen en begrippen uit de probleemstelling vaak een goede leidraad zijn en dit worden ook wel sensitizing concepts genoemd in het Engels. Op basis van voorgaande tabel kunnen nu de operationalisering en sensitizing concepts worden beschreven in de volgende vier subparagrafen.

3.2.1 OPERATIONALISERING: OVERHEIDSPPOSITIONERING

Het eerste kernelement van dit onderzoek is overheidspositionering. Voor dit onderzoek wordt met overheidspositionering bedoeld: de specifieke rol of rollen die gemeentebtenaren besluiten in te nemen ten opzichte van zelforganisatie. Voor gemeentelijke overheidspositionering wordt gebruik gemaakt van de literatuur van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). Deze literatuur wordt beschouwd als een recente ontwikkeling in de literatuur over overheidspositionering en is een toevoeging op eerdere positioneringsliteratuur zoals de participatieladder van Arnstein (1969) en wijzigingen daarvan voor de Nederlandse bestuurscontext (Edelenbos & Monnikhof, 1998). De Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) beschrijft vijf rollen, namelijk reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten. De Raad geeft aan dat overheidsorganisaties het beste de participatietrap zo

min mogelijk moeten beklommen om op die manier ruimte te geven aan initiatieven, maar de Raad voor het Openbaar Bestuur is in het stuk niet expliciet in hoe deze rollen er in de praktijk eruit zien. Om die rollen voor dit onderzoek toch meetbaar te maken, wordt een eigen operationalisering beschreven aan de hand van de beknopte beschrijving van de rollen van de Raad voor het Openbaar Bestuur. De operationalisering is beschikbaar in onderstaande tabel:

Rol	Definitie	Indicator
Reguleren	Wanneer de ambtenaar een regulerende rol inneemt betekent dit dat op basis van wet- en regelgeving de zelforganisatie wordt opgelegd wat zij wel of niet mag of moet doen. Bij deze rol heeft de ambtenaar een verticale, hiërarchische verhouding tot de zelforganisatie	{ Gebruik van wet- en regelgeving om het doel en/of uitvoering van het doel te reguleren.
Regisseren	Bij een regisserende rol behoudt de ambtenaar de regie over het initiatief. Hierbij krijgen andere partijen een rol, maar dit wordt vanuit de ambtenaar aangejaagd en de ambtenaar heeft het beslissende woord.	{ Beslissingen en meningen van burgers worden gehoord en eventueel gebruikt, maar eindbeslissing over het doel en/of uitvoering van het doel blijft bij de gemeenteambtenaar.
Stimuleren	De gemeenteambtenaar wil graag bepaalde initiatieven gerealiseerd zien, maar laat de realisatie daarvan aan andere partijen over.	{ Het doel van het initiatief wordt voorgeschreven door de ambtenaar, maar de inhoudelijke uitvoering van het doel wordt overgelaten aan burgers.
Faciliteren	Een faciliterende rol wordt door de gemeenteambtenaar op zich genomen wanneer hij of zij een initiatief wat van elders komt graag gerealiseerd ziet en draagt bij aan de realisatie van dat initiatief.	{ Het doel van het initiatief wordt niet voorgeschreven door de ambtenaar, maar de ambtenaar draagt wel op verschillende manieren bij aan (een deel) van de uitvoering van doel (financiering, tijd, mankracht, kennis, etc.)
Loslaten	De gemeenteambtenaar laat een initiatief los op het moment dat zij noch inhoudelijke, noch procesmatige bemoeienis hebben ten opzichte van het initiatief.	{ Het doel en de uitvoering van het doel ligt volledig bij de burgers zonder enkele inhoudelijke of procesmatige invloed van de gemeenteambtenaar.

3.2.2 *SENSITIZING CONCEPTS: INTERNE VERKLARINGSMECHANISMEN*

Zoals gezegd worden sensitizing concepts gebruikt bij inductief onderzoek. Bij inductie wordt geen gebruik gemaakt van theorie uit het theoretisch perspectief, maar worden sensitizing concepts geboden als zoeklicht voor de resultaten waarnaar op zoek wordt gegaan. Het theoretisch perspectief biedt wel drie belangrijke verklaringen vanuit de literatuur voor de keuze van een overheidsorganisatie om een bepaalde rol in te nemen ten opzichte van zelforganisatie. Echter, voor dit onderzoek is besloten deze verklaringen niet mee te nemen in het deductieve deel. De verklaringsmechanismen die worden geboden in het theoretisch perspectief dienen als inzicht in het onderwerp. De reden waarom deze verklaringsmechanismen niet als deductieve variant worden meegenomen in dit onderzoek is omdat het dan het risico heeft dat de nadruk op die verklaringen wordt gelegd, terwijl er ook andere verklaringen mogelijk zijn voor de keuze voor een bepaalde overheidspositionering. Als blijkt dat de verklaringsmechanismen ook terug komen in de empirie uit de Rotterdamse praktijk, kan worden doorgevraagd op de gegeven verklaringen en worden ze alsnog meegenomen in het onderzoek. Onderzoek naar interne verklaringsmechanismen hoort bij de tweede deelvraag waar wordt gevraagd waarom gemeenteambtenaren een bepaalde positie hebben gekozen ten opzichte van zelforganisaties. Deze waarom vraag gaat daarmee op zoek naar verklaringen waarom bepaalde beslissingen ten aanzien van de gemeentelijke rol zijn genomen.

3.2.3 *SENSITIZING CONCEPTS EN OPERATIONALISERING: EXTERNE VERKLARINGSMECHANISMEN (FEEDBACK)*

Hetzelfde geldt voor de externe verklaringsmechanismen. Het theoretisch perspectief heeft enkel aangegeven dat de overheidspositionering, in dit geval de gemeenteambtenaren van de Gemeente Rotterdam, invloed hebben op de continuïteit van zelforganisaties. Het theoretisch perspectief beschrijft daarbij dat overheidspositionering ook een reactie vanuit de zelforganisatie kan verwachten, wat op diens beurt mogelijk zorgt voor een aanpassing van de gekozen rol van de overheidsorganisatie. De zelforganisatie geeft hierbij als het ware feedback op de gekozen rol van overheidsorganisatie en de gemeenteambtenaren kunnen hierop reageren door hun rol hetzelfde te houden of aan te passen. De feedback vanuit de zelforganisatie wordt gezien als externe verklaring voor de keuze of aanpassing van de rol van de gemeenteambtenaar. Het theoretisch perspectief biedt geen externe verklaringen, dus deze zullen op dezelfde manier als de interne verklaringsmechanismen worden achterhaald. Deelvraag twee die gaat over waarom gemeenteambtenaren een bepaalde positie kiezen ten opzichte van zelforganisaties dient als sensitizing concept en er wordt daarmee op zoek gegaan naar verklaringen voor de beslissingen van gemeenteambtenaren voor een bepaalde rol ten gevolge van feedback uit de zelforganisatie.

Het theoretisch perspectief biedt geen externe verklaringen, maar biedt wel verschillende mogelijkheden wat die feedback, en de manier waarop dat door de gemeenteambtenaren wordt opgepakt, doet met de interactie tussen gemeenteambtenaren en zelforganiserende burgers. De verschillende interactievormen uit het theoretisch perspectief worden in de volgende tabel geoperationaliseerd:

Interactievormen	Definitie	Indicator
Gemeenteambtenaar en zelforganisatie complementeren elkaar zonder te fuseren	Wanneer de gemeenteambtenaar en de zelforganisatie elkaar complementeren is er sprake van een relatie waarbij er wederzijdse acceptatie is van de verhouding tussen de gemeenteambtenaren en de zelforganisatie.	{ Ingenomen rol van de gemeenteambtenaar wordt geaccepteerd door de zelforganisatie en wordt als waardevolle aanvulling gezien door de zelforganisatie zonder dat dit de autonomie van de zelforganisatie aantast.
Gemeenteambtenaar en zelforganisatie fuseren met elkaar	Wanneer de gemeenteambtenaar en de zelforganisatie met elkaar fuseren is er sprake van een relatie waarbij er een bepaalde vorm van samenwerking aan wordt gegaan.	{ Ingenomen rol van de gemeenteambtenaar wordt geaccepteerd door de zelforganisatie en ambtenaar wordt onderdeel van het autonome systeem van zelforganisatie.
Gemeenteambtenaar en zelforganisatie concurreren met elkaar en zijn met elkaar in conflict	Gemeenteambtenaar en de zelforganisatie vinden geen akkoord over de rol die zij ten opzichte van elkaar innemen.	{ Ingenomen rol van de gemeenteambtenaar is niet gewenst door de zelforganisatie en wordt door de zelforganisatie tegenin gegaan of andersom. Autonomie van de zelforganisatie is mogelijk in gevaar.
Gemeenteambtenaar of zelforganisatie overschaduwde of vervangt de ander	Gemeenteambtenaar en de zelforganisatie vinden geen akkoord over de rol die zij ten opzichte van elkaar innemen, maar de ene partij neemt de boventoon over de andere partij en drukt eigen ideeën door.	{ Rol van de gemeenteambtenaar of de manier waarop de zelforganisatie zich positioneert overheerst de andere partij waardoor de andere partij niet autonoom is.

3.2.4 OPERATIONALISERING: CONTINUÏTEIT VAN ZELFORGANISATIE

Op basis van een beschrijving van de overheidspositionering en de interne en externe verklaringsmechanismen voor die overheidspositionering wordt vastgesteld wat de invloed van die positionering was op de (dis)continuïteit van de zelforganisatie. Vanuit het theoretisch perspectief bestaan er drie mogelijkheden die in de volgende tabel worden weergegeven en worden geoperationaliseerd:

(Dis)continuïteit van zelforganisatie	Definitie	Indicator
Zelforganisatie haakt aan bij of wordt onderdeel van bestaande professionele organisatie of professioneel netwerk	De zelforganisatie wordt onderdeel van een professionele organisatie of een professioneel netwerk. Het initiatief blijft nog wel bestaan, maar is niet meer autonoom als zelforganisatie en het initiatief verandert wellicht van invulling.	{ Zelforganisatie is geen autonome zelforganisatie meer en is afhankelijk en moet zich (in een bepaalde mate) aanpassen aan het netwerk waarin het zich begeeft.
Zelforganisatie houdt op te bestaan	De zelforganisatie houdt op te bestaan. Initiatiefnemers kunnen, willen of mogen zich niet meer inzetten voor het initiatief. Het initiatief houdt op te bestaan.	{ Initiatiefnemers zetten zich niet meer in voor de zelforganisatie
Zelforganisatie leidt tot duurzame vorm van een eigen organisatie zoals een coöperatie, netwerkorganisatie, vereniging, stichting of onderneming	De zelforganisatie heeft stabiliteit behaald en het initiatief blijft voortbestaan in een andere, meer duurzame organisatievorm.	{ Initiatiefnemers weten zich op autonome wijze te blijven inzetten voor het initiatief door het initiatief een duurzame organisatievorm te geven

3.2.5 TOPICLIJST INTERVIEWS

Op basis van de operationalisering en de sensitizing concepts heeft de topiclijst voor dit onderzoek betrekking op de vier kernelementen:

- { Overheidspositionering;
- { Interne verklaringsmechanismen;
- { Externe verklaringsmechanismen;
- { Continuïteit van zelforganisatie.

Om antwoord te krijgen op de deelvragen en de bijbehorende kernelementen is het van groot belang om inzicht te krijgen in het gehele proces van zelforganisatie. Het proces van zelforganisatie moet als beschrijving dienen voor de gekozen rol van gemeenteambtenaren, de afwegingen die de gemeenteambtenaren nemen om een bepaalde rol te kiezen, de manier waarop op de rol van de gemeenteambtenaren wordt gereageerd vanuit de zelforganisaties en hoe de ambtenaren met deze feedback vanuit de zelforganisatie omgaan. Het gehele proces en de wisselwerking tussen de gemeenteambtenaar en de zelforganisatie is belangrijk omdat daarmee uiteindelijk een uitspraak kan worden gedaan over de continuïteit van de zelforganisatie en de invloed van de rol van de gemeenteambtenaar op die continuïteit. Onderstaande interviewvragen dienen als voorbeeld voor mogelijke vragen in een interview voor een ambtenaar. Dezelfde tabel is omgekeerd toepasbaar op de initiatiefnemers van de zelforganisaties. Voor de interviews is het van belang dat deze vragen meerdere keren worden gesteld en dat doorgevraagd wordt op de antwoorden van de gemeenteambtenaren en de initiatiefnemers van de zelforganisatie. De vragen moeten herhaald worden tot de ingenomen rollen, belangrijke overwegingen, achtergronden en verklaringen voldoende duidelijk en inzichtelijk zijn.

Mogelijke interviewvraag	Belangrijk voor kernelement
{ Hoe is het initiatief tot stand gekomen?	Inzicht in start van het proces van zelforganisatie
{ Wat vond u als ambtenaar van het initiatief? (positie ambtenaar)	Inzicht in positionering ambtenaar
{ Hoe heeft u als ambtenaar gereageerd op het initiatief?	Inzicht in positionering ambtenaar
{ Wat vond de initiatiefnemer / vonden de initiatiefnemers van hoe u heeft gereageerd op het initiatief?	Reactie vanuit de zelforganisatie
{ Wat is er vervolgens gebeurd?	Inzicht in proces en interactie tussen ambtenaar en zelforganisatie
{ En hoe reageerde u daar op als ambtenaar?	Inzicht in positionering ambtenaar
{ Waarom deed u dat op die manier?	Inzicht in verklaringen voor positionering van ambtenaar
{ Wat waren uw overwegingen of factoren die meespeelde om op die manier te handelen?	Inzicht in verklaringen voor positionering van ambtenaar

3.3 CASE- EN RESPONDENTENSELECTIE

Naast een uitleg over de combinatie van deductief en inductief onderzoek en de bijbehorende operationalisering en sensitizing concepts, is het van belang om aandacht te besteden aan de case- en respondentenselectie. Het is van belang om hier aandacht aan te besteden omdat als de genomen steekproef niet representatief is, de geldigheid van de conclusies van het onderzoek worden aangetast (Van Thiel, 2010:57). De selectie voor de cases wordt gedaan op basis van een aantal kenmerken:

- { Het initiatief moet als zelforganisatie zijn begonnen. Het is mogelijk dat ten gevolge van de positie van de gemeenteambtenaren de zelforganisatie geen zelforganisatie meer is, maar bijvoorbeeld door de gemeenteambtenaar gereguleerd is naar een samenwerkingsverband tussen de gemeenteambtenaar en de zelforganisatie, waardoor de zelforganisatie niet meer autonoom is. Het uitgangspunt is dat het initiatief tenminste als zelforganisatie is begonnen;
- { Ten tweede staat overheidspositionering centraal als één van de kernelementen. De cases zijn daarom geselecteerd op basis van de verschillende rollen die zijn ingenomen door de gemeenteambtenaren. Op basis van kennis binnen de Gemeente Rotterdam op intranet en via gemeenteambtenaren over aanwezige zelforganisaties, zijn de cases geselecteerd. Dit is op zodanige gedaan wijze dat elke van de vijf mogelijke overheidsrollen ten minste in één van de vier cases aanwezig is;
- { Het initiatief moet verder ook al enige tijd bestaan om zodoende het proces van de zelforganisatie te kunnen vaststellen teneinde een uitspraak te doen over de rol van overheidspositionering op de continuïteit van de zelforganisatie. Er zit geen specifieke tijdsperiode aan het bestaan van de zelforganisatie, maar het tijdsbestek moet voldoende zijn om uitspraken te doen over het verloop en de (dis)continuïteit ten gevolge van de gekozen overheidspositionering.

Op basis van de criteria van de caseselectie zijn de volgende vier cases gekozen voor dit onderzoek:

1. Buurttuin Wilgenhagen;
2. Natuurspeeltuin Wester Hordijk;
3. Singeldingen;
4. Leeszaal Rotterdam West.

Deze cases zijn allen tenminste begonnen als zelforganisatie, ze bestaan lang genoeg om uitspraken te doen over het proces van zelforganisatie en de (dis)continuïteit van zelforganisatie ten gevolge van overheidspositionering. Daarnaast zijn de vijf verschillende rollen op basis van voorinformatie te vinden in deze cases. Het is van tevoren niet vast te stellen of deze rollen ook daadwerkelijk allemaal aanwezig waren in tenminste één van de cases. Maar op basis van voorinformatie binnen de Gemeente Rotterdam kent de gemeenteambtenaar van Buurttuin Wilgenhagen met name een faciliterende en stimulerende rol, de natuurspeeltuin met name een regulerende en regisserende rol, Singeldingen eveneens een faciliterende rol en Leeszaal Rotterdam West een loslatende rol. In het volgende hoofdstuk zal meer worden verteld over de inhoud van de case. Over de keuze van respondenten in de vier cases moest worden voldaan aan de volgende criteria:

- { De initiatiefnemers van de zelforganisatie moeten gehoord worden voor dit onderzoek;

{ De betrokken ambtenaar of ambtenaren moeten gehoord worden voor dit onderzoek.

De keuze voor respondenten is daarmee met name afhankelijk van de grote mate van betrokkenheid bij de zelforganisatie. Voor dit onderzoek worden naast enkele observaties ook twaalf personen geïnterviewd. Onderstaande tabel geeft per case inzicht in de verdeling tussen ambtenaren en initiatiefnemers.

	Gemeenteambtenaar/ gemeenteambtenaren	Initiatiefnemer(s)
Buurttuin Wilgenhagen	Eén ambtenaar	De twee initiatiefnemers
Natuurspeeltuin Wester Hordijk	Drie ambtenaren	Drie meest betrokken trekkers (inclusief oorspronkelijke initiatiefnemer) van de zelforganisatie gevraagd. Geen personen bereid gevonden. Wel observaties in de vorm van bijgewoonde vergadering en uitgebreid inhoudelijk e-mailcontact met de initiatiefnemer.
Singeldingen	Eén ambtenaar	Twee van de drie initiatiefneemsters
Leeszaal Rotterdam West	Eén ambtenaar	Eén van de twee initiatiefnemers
Overkoepelend expert interview	Eén ambtenaar	<i>Niet van toepassing</i>
Totaal	Zeven Ambtenaren	Vijf Initiatiefnemers

Naast interviews zijn er ook observaties geweest. Voor de Natuurspeeltuin geldt bijvoorbeeld dat de belangrijkste trekkers binnen de zelforganisatie niet bereid waren een interview te geven. Dit is ondervangen door observaties in de vorm van het bijwonen van een bewonersvergadering en uitgebreid e-mailcontact met de initiële initiatiefnemer. Een uitgebreide weergave van geïnterviewde personen en observaties binnen de cases is beschikbaar in de bijlagen op de laatste twee pagina's van dit onderzoeksrapport. Op welke manier deze cases worden onderzocht is onderdeel van de volgende paragraaf.

3.4 ONDERZOEKSOPZET

Op basis van de gegeven informatie in voorgaande hoofdstukken worden de volgende twee subparagrafen gebruikt om achtereenvolgend toe te lichten hoe het onderzoek wordt uitgevoerd (de onderzoeksstrategie- en methoden), hoe de resultaten geanalyseerd zullen worden (onderzoekstechnieken) en hoe de resultaten en analyses gerapporteerd zullen worden in dit onderzoeksrapport. De onderzoeksstrategie- en methoden worden beschreven in de volgende subparagraaf.

3.4.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE- EN METHODEN

Het doel van dit onderzoek is de continuïteit van zelforganisaties verklaren aan de hand van overheidspositionering. Om dit vraagstuk te kunnen verklaren is het noodzakelijk om naast de daadwerkelijke positionering ook op zoek te gaan naar achtergronden, oorzaken en gevolgen die bijdragen aan de keuze voor een bepaalde positionering van gemeenteambtenaren ten opzichte van zelforganisatie. Achtergronden, oorzaken en gevolgen hebben de meest kwalitatieve waarde op het moment dat ze onderzocht worden op basis van case studies. Een case studie is namelijk de onderzoeksstrategie die gericht is op het verkrijgen van diepgaand en integraal inzicht in een object of proces (Verschuren & Doorewaard, 2007:183). Omdat dit onderzoek het proces van zelforganisatie inzichtelijk wil maken ten behoeve van uitspraken over de continuïteit van zelforganisatie is een case studie het meest passend. Bij bijvoorbeeld een survey als onderzoeksmethode kunnen meer onderzoekseenheden worden onderzocht als bij een case studie, maar een survey geeft meer een globaal en breed beeld in plaats van diepgaande informatie. Het gevaar van het globale beeld bij een survey is dat de werkelijke achtergronden, oorzaken en gevolgen die worden gezocht als verklaringen voor de gekozen positie van gemeenteambtenaren in dit onderzoek niet naar het oppervlak komen. Een case studie kent een kleiner aantal onderzoeksobjecten, wat feitelijk inhoudt dat er maar enkele cases van de veelheid aan cases binnen de Gemeente Rotterdam kan worden onderzocht. Echter, de cases van zelforganisatie worden wel diepgaand onderzocht wat zorgt voor diepgang in de resultaten en analyse van het onderzoek. De gevalstudie is een onderzoeksstrategie waarbij één of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht (Van Thiel, 2010:99). Voor dit onderzoek worden verschillende enkelvoudige cases onderzocht die representatief zijn voor het te onderzoeken fenomeen (Van Thiel, 2010:99). Van Thiel (2010:103-104) noemt dit ook wel multiple case studies waar meerdere gevallen worden onderzocht. Case studies zijn populair in bestuurskundig onderzoek omdat het verband houdt met het praktijkgerichte karakter van onderzoek. De onderzoeker streeft ernaar een oplossing te leveren aan de oplossing van een concreet maatschappelijk vraagstuk (Van Thiel, 2010:99). In dit geval wordt een bijdrage geleverd aan het positioneringsvraagstuk van de Gemeente Rotterdam ten opzichte van zelforganisatie in de Rotterdamse samenleving. De onderzoeker gaat meer de diepte in dan de breedte, waardoor situaties zeer uitgebreid worden bestudeerd (Van Thiel, 2010:100). Dit soort onderzoek levert daarom altijd zeer rijke en omvangrijke beschrijvingen van het onderzoekfenomeen (Van Thiel, 2010:100). Deze beschrijvingen komen aan bod in hoofdstuk vier van dit onderzoeksrapport.

SEMI GESTRUCTUREERDE INTERVIEWS

Binnen de geselecteerde vier case studies zal in elk geval gebruik worden gemaakt van semi gestructureerde interviews. Een interview is een gesprek waarin de onderzoeker, door vragen te stellen aan één of meer personen (respondenten), informatie verzamelt over het onderzoeksonderwerp. Interviews zijn een flexibele manier om informatie te verzamelen, omdat een onderzoeker tijdens het gesprek aanvullende vragen kan stellen om een gegeven antwoord beter te begrijpen (meer achtergrond, verdieping, verduidelijking) (Van Thiel, 2010:108). Voor dit onderzoek zal specifiek gebruik worden gemaakt van semi gestructureerde interviews. Het semi gestructureerde interview is een gesprek aan de hand van een zogenoemde interviewhandleiding of topiclijst. Hierin staan de onderwerpen waarover de onderzoeker vragen wil stellen of een aantal vooraf

geformuleerde vragen die de onderzoeker aan de respondenten stelt (Van Thiel, 2010:109). Het semi gestructureerde interview is voor dit onderzoek van belang omdat het ten eerste richting geeft aan het interview, maar daarnaast ook ruimte laat aan de respondent om andere belangrijke informatie in te brengen wat past bij het inductieve gedeelte van dit onderzoek. De topiclijst voor de interviewvragen is eerder al ter sprake gekomen in paragraaf 3.2.5 en zal zich richten op overheidspositionering, interne en externe verklaringen voor overheidspositionering en de continuïteit van zelforganisatie.

Het semi gestructureerde interview gaat mogelijk ten koste van een deel van de betrouwbaarheid en validiteit omdat de interviewvragen niet duidelijk zijn gerelateerd aan een theoretisch kader (Van Thiel, 2010:114). Voor dit onderzoek wordt de topiclijst bij interviews streng in de gaten gehouden zodat antwoorden over de juiste onderwerpen aan bod komen. Betrouwbaarheid en validiteit is gebaat bij een groot aantal respondenten (Van Thiel, 2010:115). Voor dit onderzoek worden echter vier cases onderzocht, terwijl een grotere verscheidenheid aan cases beschikbaar is. Dit wordt ondervangen door tevens een interview te houden met een expert binnen de Gemeente Rotterdam. De resultaten van dit interview kunnen de resultaten van case-interviews ondersteunen. Verder worden er observaties gedaan. Deze worden toegelicht in de volgende paragraaf.

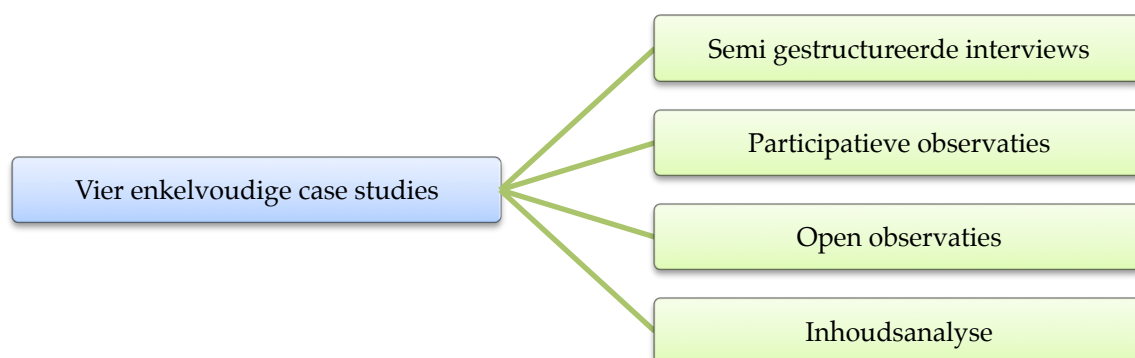
PARTICIPATIEVE EN OPEN OBSERVATIES

Daarnaast wordt voor dit onderzoek gebruik gemaakt van observaties als onderzoeksmethode waar de onderzoekssituatie het toelaat. Specifiek is gekozen voor de open en participatieve observatie. Bij participatieve observatie bevindt de onderzoeker zich tussen de onderzoekseenheden en is er veel meer interactie tussen onderzoeker en onderzoekseenheden als bij gesloten of open observaties. De identiteit van de onderzoeker is bekend bij degene die worden geobserveerd (Van Thiel, 2010:81). Door deel te nemen aan dagelijkse activiteiten kan de onderzoeker er ook direct en ter plekke meer informatie over te weten komen, bijvoorbeeld door te vragen waarom de geobserveerde bepaalde gedrag vertoont (Van Thiel, 2010:83). Voor dit onderzoek geldt dat participatieve observatie vooral betekent dat ook de zelforganisatie wordt bezocht, rondleidingen worden bezocht, mee wordt gedaan met activiteiten waar mogelijk en een indruk wordt gekregen van hoe het initiatief verloopt. Deze contextuele informatie kan later worden gebruikt bij de analyse en interpretatie van de observatiegegevens (Van Thiel, 2010:83). Participatieve observatie is wel meer dan alleen waarnemen, want alles wat de onderzoeker tegenkomt tijdens de observatie kan relevant zijn. Hierbij kan gedacht worden aan documenten, gesprekken, gebeurtenissen en anekdote (Van Thiel, 2010:83). Observatie is een waardevolle toevoeging aan de methodentriangulatie omdat observatie andere aspecten aan het licht brengt dan interviews of documentanalyse. Een observatie registreert bijvoorbeeld non-verbale gedragsaspecten (Van Thiel, 2010:83). Een nadeel van bijvoorbeeld een interview wordt met observaties ondervangen. In een gesprek kunnen mensen zich misschien anders voordoen dan ze zijn en vertonen zij sociaal wenselijk gedrag, maar wanneer zij worden geobserveerd is dat veel moeilijker vol te houden. Daarnaast komt wat mensen zeggen ook niet altijd overeen met wat ze doen (Van Thiel, 2010:83). Daarnaast wordt er ook, waar mogelijk, gebruik gemaakt van open observaties. Bij open observaties is de onderzoeker wel aanwezig, maar is er geen interactie met de onderzoekseenheden (Van Thiel, 2010:81). Dit zal voor dit onderzoek met name gelden voor bijeenkomsten tussen gemeenteambtenaren en initiatiefnemers en trekkers van zelforganisaties zodat een beeld kan worden gekregen hoe de interactie tussen beide partijen is in hun natuurlijke situatie.

Een risico voor de betrouwbaarheid en validiteit van observaties is subjectiviteit en selectiviteit, waarbij de onderzoeker selectief is in wat wel en niet wordt waargenomen en waar de verwachtingen van de onderzoeker het onderzoek vertroebelen (Van Thiel, 2010:83-84). Dit wordt ondervangen door een actieve, neutrale en kritische houding te hanteren en continu te reflecteren op de informatie die wordt ontvangen.

BESTAAND MATERIAAL EN INHOUDSANALYSE

Naast interviews en observaties zal een inhoudsanalyse plaats vinden op basis van bestaand materiaal. Er wordt gebruik gemaakt van bestaand materiaal, waarbij er geen direct contact is met het onderzoeksobject (Verschuren & Doorewaard, 2007:201). Bestaand materiaal is onderzoeksinformatie die voor een ander doel is geproduceerd, maar (her)gebruikt kan worden voor onderzoek. Bij bestaand materiaal kan gedacht worden aan beleidsnota's, jurisprudentie, jaarverslagen, onderzoeksrapporten of krantenberichten (Van Thiel, 2010:117). Voor dit onderzoek heeft bestaand materiaal betrekking op bepaalde stappenplannen, beleidsstukken, afspraken en e-mailuitwisselingen die inzicht geven in de verhouding tussen gemeenteambtenaren en de zelforganisatie. Bestaand materiaal is nuttig en waardevol omdat het achtergrondinformatie bevat en tevens een neerslag van gedrag is. De schriftelijke bronnen zijn een neerslag van gedrag omdat ze bijvoorbeeld meningen, afspraken of verslagen bevatten. Door bestaand materiaal te bestuderen kan gedrag worden bestudeerd zonder het zelf uit te lokken (Van Thiel, 2007:119). Het bestaande materiaal geeft inzicht in de inhoud van de boodschap, maar geeft ook inzicht in hoe de boodschap uitgedragen wordt en met welk doel ze geproduceerd zijn (Van Thiel, 2007:119). Bestaand materiaal is geschikt als strategie op het moment dat je een ontwikkeling in de tijd wilt beschrijven of om de achtergrond/context van een onderzoeksprobleem wilt leren kennen (Van Thiel, 2007:121). Aangezien voor dit onderzoek een proces wordt beschreven en de verschillende posities, interacties, verklaringen en achtergronden inzichtelijk worden geprobeerd te maken is een inhoudsanalyse een aanvulling op de andere onderzoeksmethoden. Een inhoudsanalyse is handig omdat wordt gezocht naar het proces van zelforganisatie en dat kan op deze manier, zonder dat je daadwerkelijk aanwezig bent geweest. Een grafische weergave van de onderzoeksstrategie- en methoden is hieronder zichtbaar:



3.4.2 ONDERZOEKSTECHNIEK EN WIJZE VAN RAPPORTEREN

Deze paragraaf gaat in op de onderzoekstechniek, wat betekent dat zal worden ingegaan op de manier waarop de resultaten van dit onderzoek zullen worden geanalyseerd. Op het moment dat de resultaten via de geselecteerde onderzoeksstrategie- en methoden zijn gekregen worden deze

verzameld. Van alle interviews wordt een transcript gemaakt. Hierdoor is het hele interview uitgeschreven en volledig beschikbaar om na te lezen. Van alle observaties wordt een verslag gemaakt en al het ondersteunende materiaal wat is verkregen wordt tevens verzameld. Ten eerste is het van belang om te melden dat alle cases uniek zijn en niet direct met elkaar vergeleken kunnen worden op patronen. In het eerste geval kan een gemeenteambtenaar bijvoorbeeld een regisserende rol hebben ingenomen en heeft dit een positief effect op de continuïteit van de zelforganisatie, maar in een ander geval hoeft dezelfde rol niet tot hetzelfde effect te leiden. Om die reden worden de transcripten en al het overige materiaal eerst geordend per case. Op basis van het geheel aan resultaten van die case wordt een beschrijving gegeven van de rol die de gemeenteambtenaar heeft ingenomen bij de zelforganisatie, welke verklaringen er zijn binnen de betreffende case voor de gekozen positionering en wordt beschreven wat voor effect dit heeft op de continuïteit van de zelforganisatie. Op basis van de resultaten vindt eerst een open kleurcodering plaats waarbij de transcripten van kleuren worden voorzien om te duiden waar belangrijke informatie staat over de vier kernelementen: overheidspositionering, interne verklaringsmechanismen, externe verklaringsmechanismen en de continuïteit van zelforganisatie. Voor het deductieve gedeelte geldt dat de operationalisering leidend is. Voor de inductieve elementen van het onderzoek worden de sensitizing concepts erop nageslagen om tot een open kleurcodering te komen. Na de open kleurcodering vindt de fase van axiaal coderen plaats waarbij patronen worden gezocht per case. De gevonden patronen en de operationalisering worden gebruikt om de analyse vorm te geven. Eerst zal per case een beschrijving en analyse worden gegeven van het specifieke onderzoeksgeval. Na een beschrijving van de resultaten en een analyse per case volgt een paragraaf waarin het geheel aan kwalitatieve data wordt geanalyseerd. Dit is de laatste fase van de analyse. Van Thiel (2010:166) omschrijft deze laatste fase de fase waarin codes met elkaar worden vergeleken en gecontrasteerd, waarbij op zoek wordt gegaan naar patronen, oorzaak- en gevolgrelaties en andere samenhangen. Deze laatste paragraaf van het volgende hoofdstuk omvat daarmee een beschrijving van de belangrijkste gevonden patronen en zullen de opmaat vormen voor de conclusie en theoretische nabeschouwing in het daaropvolgende hoofdstuk.

4. RESULTATEN & ANALYSE

Voor dit onderzoek zijn initiatiefnemers en nauw betrokken ambtenaren geïnterviewd van de vier geselecteerde zelforganisaties, namelijk Buurttuin Wilgenhagen, Natuurspeeltuin Wester Hordijk, Singeldingen en Leeszaal Rotterdam West. Om het unieke karakter van deze cases te waarborgen wordt per case een beschrijving gegeven van de belangrijkste en opvallendste gebeurtenissen, activiteiten en ervaringen in die specifieke case die betrekking hebben op de het proces van zelforganisatie. Hierbij wordt gelet op de positionering van de gemeenteambtenaar, interne en externe verklaringsmechanismen voor die positie en het effect daarvan op de continuïteit van zelforganisatie. Elke case sluit af met een analyse waar uitgebreid zal worden stil gestaan bij de rol van de gemeenteambtenaar in het proces van zelforganisatie en de gevolgen daarvan voor de interactie met, en de continuïteit van de betreffende zelforganisatie.

4.1 BUURTTUIN WILGENHAGEN

De eerste case die beschreven wordt is die van Buurttuin Wilgenhagen. Dit is een initiatief van een echtpaar uit Rotterdam en beide initiatiefnemers zijn voor dit onderzoek geïnterviewd. Daarnaast is een nauw betrokken gemeenteambtenaar geïnterviewd. De Buurttuin Wilgenhagen is begin 2012 gestart. Het echtpaar ervaart dat veel kinderen in hun wijk op verschillende manieren verwaarloosd worden en het echtpaar wil op spelende wijs een educatieve plek bieden waar aandacht is voor de kinderen. Verder vinden zij het van belang om verschillende mensen in de wijk aan elkaar te verbinden. De volgende subparagrafen bieden een beschrijving van de belangrijkste en meest opvallende gebeurtenissen, activiteiten en ervaringen gedurende het proces van de zelforganisatie 'Buurttuin Wilgenhagen' van zowel de kant van de initiatiefnemers als van de betrokken gemeenteambtenaar. De afsluitende subparagraaf van de casus Buurttuin Wilgenhagen biedt een analyse die uitgebreid stil zal staan bij de rollen van de gemeenteambtenaar bij deze zelforganisatie en het effect daarvan op de continuïteit van deze zelforganisatie.

VOORAFGAAND AAN HET INITIATIEF

Zoals gezegd is Buurttuin Wilgenhagen het initiatief van een echtpaar. Eén minuut verwijderd van hun huis ligt een lange groenstrook die eigendom is van een woningcorporatie. Omdat de woningcorporatie tot op heden nog geen bouwplannen heeft voor de strook, werd de strook in het verleden niet goed onderhouden door de woningcorporatie. De gemeenteambtenaar geeft aan dat ondanks dat de grond niet van de gemeente is, zij wel in de hele stad handhaven op schoon, heel en veilig. De gemeenteambtenaar achtte de situatie onveilig omdat jongeren vanuit het hoge gras stenen gooiden naar een nietsvermoedende wijkagent en de ambtenaar nam daarom contact op met de woningcorporatie. De woningcorporatie besloot dat zij de groenstrook in beheer wilden stellen van bewoners, als daar vanuit bewoners ook behoefte aan bleek te zijn. De woningcorporatie heeft bewoners uitgenodigd om te praten over het in beheer nemen van het stuk grond zolang de woningcorporatie geen bouwplannen had. De vrouw van het echtpaar die voorheen een moestuin had, maar de afstand tussen haar huis en haar moestuin te ver vond, leek het leuk om het stuk grond te beheren, omdat dit stuk grond nog geen minuut afwezig was van haar huis. De vrouw en haar echtgenoot ervaren dat veel kinderen in hun wijk op verschillende manieren verwaarloosd worden en

het echtpaar zag dit als kans om op spelende wijs een educatieve plek te bieden waar aandacht is voor de kinderen. Daarnaast vinden zij het van belang om verschillende mensen in de wijk aan elkaar te verbinden. Het echtpaar besloot de strook te gaan beheren en vonden ook enkele vrijwilligers in de wijk die hen wilden helpen. Het echtpaar ging een samenwerkingsovereenkomst aan met de woningcorporatie en zij startten naar eigen zeggen met veel enthousiasme met het initiatief. Bij de opstart van het initiatief heeft het echtpaar gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een bewonersinitiatief in te dienen bij de Gemeente Rotterdam. Een bewonersinitiatief is een manier waarop bewoners geld kunnen aanvragen bij de Gemeente Rotterdam ter ondersteuning van het initiatief. De gemeenteambtenaar geeft aan dat de gemeente de aanvraag voor een klein startbedrag voor de aanschaf van wat materiaal en gereedschap heeft gehonoreerd. Verder ontvangt het echtpaar 1500 euro per jaar vanuit de woningcorporatie omdat het echtpaar de groenstrook in beheer heeft. Dit geld ontvangt het echtpaar omdat de woningcorporatie anders zelf meer geld kwijt is aan het beheer van de strook.

START EN ONTWIKKELINGEN VAN HET INITIATIEF

Omdat de grond van de woningcorporatie is en de burgers actief aan de slag gingen met het initiatief was er aanvankelijk geen verdere betrokkenheid vanuit de Gemeente Rotterdam behalve via een kleine financiering vanuit het ingediende bewonersinitiatief. Veel kinderen uit de wijk kwamen in de buurttuin en werkten daar met de initiatiefnemers aan knutselprojecten en er werd een groentetuin aangelegd. De geïnterviewde ambtenaar van de Gemeente Rotterdam geeft aan dat de gemeente initiatieven als deze graag wil aanmoedigen en dat er verschillende ambtenaren langs zijn geweest met fotografen om het initiatief van de bewoners te bekijken en aan te moedigen. De ambtenaar geeft verder aan dat zij het idee heeft dat de initiatiefnemers het leuk vinden dat ambtenaren komen kijken bij het initiatief en het ook als leuk ervaren dat er fotografen zijn geweest en het initiatief op die manier aandacht krijgt binnen de gemeente.

Na een jaar merkten de initiatiefnemers dat de opkomst van kinderen laag was of dat de kinderen vaak zelfs weg bleven. Ook vrijwilligers uit de wijk bleven weg. De initiatiefnemers geven aan dat ze veel positieve reacties uit de wijk krijgen, maar dat de medebewoners niet daadwerkelijk langs komen om te helpen. Ten gevolge van weinig tot geen vrijwilligers ligt het hele beheer van de groenstrook in handen van het echtpaar, die dit initiatief naast hun fulltime banen realiseren. Zij ervaren dit als vermoeiend, het kost hen veel tijd en sommige werkzaamheden zoals hooien en water halen zijn fysiek zwaar. In deze tijd hebben de initiatiefnemers overwogen om te stoppen met het initiatief

“ Ze hebben allemaal plannen en ideeën en dan willen ze dit en dan dat. Dat stapelt dan op en dat zorgt voor onvrede bij hen. Ik kijk er als ambtenaar heel anders tegenaan dan zij ertegenaan kijken. Zij denken de wereld is van ons allemaal, het is toch allemaal Rotterdam. Maar ik denk aan veiligheid, vergunningen en het bestemmingsplan. Je hebt een vergunning nodig, ik kan niet als gemeente zeggen, leuk initiatief, zet maar neer, doe maar. En daar werden zij moe van. ” Gemeente Rotterdam - JvdH

omdat het veel tijd en werk kost en zij het gevoel hadden dat zij er alleen voor stonden. De ambtenaar van de Gemeente Rotterdam geeft aan dat zij in de gaten heeft dat de bewoners in sommige perioden de neiging hebben om te stoppen met het initiatief. Daarbij geeft de ambtenaar aan dat zij beseft dat de bewoners dit gevoel

hebben omdat het veel fysiek zwaar werk is wat zij alleen moeten doen omdat de kinderen en vrijwilligers weg blijven. Daarnaast zegt de ambtenaar dat ze weet dat de initiatiefnemers zich soms tegengewerkt voelen door de gemeente. Dit heeft volgens de ambtenaar met name te maken doordat de initiatiefnemers steeds met ideeën komen om de buurttuin uit te breiden of om de kinderen uit de buurt te trekken. Daarnaast is er veel fysiek zwaar werk zoals hooien en water halen, waardoor de initiatiefnemers regelmatig met aanvragen komen. Verschillende aanvragen zijn geweest zoals het mogen slaan van een waterput, de sleutel van de waterkraan van de brandweer mogen gebruiken, het kopen van een fitnessstoel voor ouderen, een glazen kas neerzetten voor de groentetuin, etc. De ambtenaar geeft aan dat zij per aanvraag bekijkt of het mogelijk is, maar regelmatig wijst ze deze aanvragen ook af. Dit heeft met name te maken met het feit dat ze in sommige gevallen niet weet of het mag en het feit dat er sowieso een bestemmingsplan is waar zij zich aan moet houden. Daar kan niet zomaar vanaf worden gezien en daar kan dus ook niet zomaar een glazen kas worden neergezet. Daar is bijvoorbeeld een bouwvergunning voor nodig omdat het een vast object is met een dak en er is tevens ontheffing van het bestemmingsplan nodig, aldus de geïnterviewde gemeenteambtenaar.

“ Ik ga niet over bouwvergunningen, maar ik weet nu al dat daar niet aan wordt meegewerkt. Dat wordt gewoon afgewezen. En ik zou degene zijn die dat proces moet begeleiden, maar dan zeg ik al van tevoren dat het wordt afgewezen want het past niet in het bestemmingsplan. ” Gemeente Rotterdam - JvdH

Tijdens observaties bij de buurttuin vertellen de initiatiefnemers dat ze ontevreden zijn over alle regels die door de gemeente worden opgelegd en dat ze het vervelend vinden dat door die regels veel dingen niet geregeld kunnen worden en hun werkzaamheden voor het initiatief daardoor bemoeilijkt worden. Het continu emmers met water moeten vullen en de straat over dragen kost hen fysiek veel moeite. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het hooien van de groenstrook waarvan het werk enkel bij de twee initiatiefnemers ligt. Een waterput zagen zij als een oplossing voor hun waterprobleem en zou een lastenverlichting zijn. De gemeenteambtenaar geeft aan dat ze de aanvraag voor een waterput echt niet kon goedkeuren omdat het ten eerste geen grond is van de gemeente en ten tweede ze denkt dat zoiets niet eens mag. De initiatiefnemers vertellen dat ze tegenwoordig maar gewoon dingen neerzetten en van plan zijn een schommel tussen twee bomen te bouwen zonder toestemming te vragen omdat ze het te veel onnodig gedoe vinden om dat bij de gemeente aan te vragen. Een voorbeeld is dat er twee wagens op wielen staan waar de initiatiefnemers geen aanvraag voor hebben ingediend, maar toch op de groenstrook hebben geplaatst. Samen met kinderen hebben ze die in leuke kleuren geverfd en daar bewaren ze materialen in. De gemeenteambtenaar geeft in reactie op deze kwestie aan dat ze weet van de wagens en dat die eigenlijk verboden zijn. Zij zegt: “het is dat er wielen op zitten, maar als er geen wielen op hadden gezeten had het een bouwwerk geweest en die mag daar niet staan.

“ Wij hadden gewoon geen zin om aan die spelletjes mee te doen. Dit departement voor dit en dit departement voor dat. Dat gaat zo lang duren. We doen het gewoon en we zien wel of het mag. Maar je ziet toch wel dat de buurt het draagt en dan kan de gemeente ook niet terug krabbelen ” Buurttuin Wilgenhagen - CB

Dat zijn gewoon geldende Nederlandse regels. En als je heel strikt gaat kijken mag je niet in het gras parkeren en mag zo'n ding niet langer dan drie dagen op dezelfde plaats staan”. Toch geeft de

ambtenaar aan dat zij in dit geval niet handhaaft. Bij de vraag waarom zij als gemeenteambtenaar ervoor kiest om niet te handhaven wordt aangegeven "omdat ik ze ook niet wil dwars zitten". Echter, op het moment dat er ook maar één klacht van een bewoner komt zal de gemeenteambtenaar toch moeten handhaven omdat er officieel een klacht is ingediend en daar moet vanuit de gemeente gehoor aan worden gegeven, zo zegt de geïnterviewde ambtenaar. "Officieel mag het niet en dan denk ik je mag niet in het gras parkeren, je mag met zo'n wagen niet langer dan drie dagen ergens staan. Ik denk dat ook telkens als ik die wagens zie staan, maar ik zeg er niets van."

" Officieel mag het niet en ik denk het telkens als ik die wagens zie, maar ik zeg er niets van. " Gemeente Rotterdam - JvdH

Zoals gezegd bleef het tweede jaar de opkomst van de kinderen uit. De initiatiefnemers overwogen te stoppen maar zij willen zich graag blijven inzetten voor jongeren in de wijk omdat ze daar energie van krijgen en het zelf erg leuk vinden om te doen, aldus de initiatiefnemer. Om die reden gingen ze op zoek naar mogelijkheden om meer jongeren te trekken. Naar aanleiding van gesprekken met jongeren in de buurt, bleek dat er onder de jeugd een wens was om een fiets crossbaan te hebben. Dit idee hebben zij aangedragen aan de desbetreffende ambtenaren van de Gemeente Rotterdam, maar het idee werd in eerste instantie afgewezen. Enkele tijd later blijkt de Gemeente Rotterdam nog budget over te hebben en kwam een ambtenaar met het idee om een fiets crossbaan aan te leggen. De man van het initiatiefnemende echtpaar snapt niet goed waarom het opeens wel werd goedgekeurd en geeft aan dat hij het gevoel heeft dat zij het goedkeuren omdat "er nog budget is en ze nog snel een initiatief achter de naam van de gemeente willen hebben staan".

De betrokken gemeenteambtenaar wilde ondersteunen bij het maken van de fietscrossbaan en heeft daarom aan de initiatiefnemers aangeboden om bakstenen aan te leveren. De bakstenen konden dan worden gebruikt om heuvels te maken. Er zou dan ook aarde en zand vanuit de gemeente worden geleverd om over de bakstenen te leggen, zodat er met fietsen over de heuvels gecrost kon worden. Deze bakstenen, zand en aarde zouden anders worden afgevoerd, dus het kostte de Gemeente Rotterdam geen extra geld om dit bij de buurttuin af te leveren. De gemeenteambtenaar geeft hierbij aan dat zij dit ziet als een manier om mee te denken met de initiatiefnemers en hen te ondersteunen waar mogelijk. De gemeenteambtenaar zegt het een goed initiatief te vinden, ze merkt dat er op die plaats bijna geen vandalisme is, waar dat in omliggende buurten wel zo is. Daarnaast kennen de initiatiefnemers veel mensen en verbinden ze die aan elkaar. De initiatiefnemers geven aan dat zij aanvankelijk blij waren dat de gemeenteambtenaar gratis bakstenen, zand en aarde voor hen regelde, maar vervolgens vroegen de initiatiefnemers zich af wie er eigenlijk verantwoordelijk was op het moment dat de hele fietscrossbaan inclusief bakstenen weer opgeruimd moest worden op het moment dat de woningcorporatie de grond weer in gebruik wilde gaan nemen. Indien de woningcorporatie namelijk uiteindelijk besluit de grond weer te gaan gebruiken, moet de volledige groenstrook weer schoon en leeg zijn. De woningcorporatie geeft aan de initiatiefnemers aan dat het opruimen van de strook zo'n 5000 euro zal bedragen. De initiatiefnemers schrikken van dit bedrag en weten niet wie daar verantwoordelijk voor is, en als zij daar verantwoordelijk voor zijn, hoe ze dat geld bij elkaar moeten krijgen. De initiatiefnemers krijgen elk jaar 1500 euro van de woningcorporatie omdat de woningcorporatie dat bedrag ook kwijt zouden zijn als ze het zelf zouden beheren. De woningcorporatie geeft daarbij wel aan dat zij de komende vijf jaar nog niet verwachten te gaan bouwen en stellen voor dat de initiatiefnemers elk jaar 500 euro sparen, zodat ze over vijf jaar 2500

euro hebben gespaard. De overige 2500 euro zal de woningcorporatie dan betalen. Uit ondersteunend e-mailmateriaal blijkt dat een medewerker van de woningcorporatie aan de initiatiefnemers vraagt: "ik neem aan dat de gemeente niets mee betaald?." De initiatiefnemers besluiten toch ook een e-mail te sturen naar de gemeenteambtenaar met de vraag of zij ook mee betalen aan het opruimen van de geleverde bakstenen en grond en aarde voor de fietscrossbaan, gezien het feit dat de gemeente de bakstenen, grond en aarde daar ook heeft neergelegd. De gemeenteambtenaar, zo blijkt ook uit ondersteunende e-mailwisseling, is daar vrij direct in en ziet geen reden om een deel van de opruimkosten te dekken. De initiatiefnemers zijn hier niet blij mee, en besluiten uiteindelijk om zelf elk jaar 500 euro te sparen. De gemeente ziet de bakstenen als een gift en wil niet achteraf voor (een deel van) de kosten van het opruimen van de fiets crossbaan opdraaien, zo zegt de ambtenaar van de gemeente.

Een ander belangrijk punt in dit proces is de stadstuin. Aan het eind van de groenstrook die door de bewoners wordt beheerd, wordt een door de Gemeente Rotterdam gefinancierde stadstuin gemaakt.

"De gemeente vond het ineens nodig om aan het einde van onze strook een stadstuin op te zetten. Toen ze daarmee kwamen heb ik nogal vrij geëmotioneerd gereageerd, vooral van 'belachelijk dat jullie dat doen'. Dat is hetzelfde dat je een groot winkelcentrum naast een buurtsuper zet. Daar gaat heel veel geld in en dan zouden wij gewoon geen bestaansrecht meer hebben." Buurttuin Wilgenhagen - BB

De betrokken gemeenteambtenaar en haar collega's willen deze stadstuin door vrijwilligers uit de buurt laten beheren en de groenten uit de stadstuin gebruiken om bewoners van een aanliggend pand te voorzien van voedsel. De initiatiefnemers van de buurttuin worden regelmatig gevraagd voor bijeenkomsten die zowel gaan over hun eigen fietscrossbaan, maar ook over de nieuwe stadstuin. De initiatiefnemers van de buurttuin Wilgenhagen voelen zich door

de gemeente opgedrongen en uitgebuit. De initiatiefnemers hebben veel werk aan hun eigen initiatief en hebben het gevoel dat zij als actieve burgers worden gebruikt door de gemeente. De ambtenaar van de Gemeente Rotterdam geeft in het interview aan dat zij ziet dat de initiatiefnemers het soms zwaar hebben en momenten hebben waarop ze door de grote hoeveelheid werk van het initiatief en de dagelijkse verantwoordelijkheden naast het initiatief, het bijna niet aan kunnen om de zelforganisatie te laten blijven bestaan. De ambtenaar van de Gemeente Rotterdam vreest op sommige moment voor de continuïteit en probeert om die reden de initiatiefnemers te koppelen aan andere projecten in de buurt en andere actieve burgers zodat ze gezamenlijk projecten in de wijk oppakken en de last meer draagbaar is. De initiatiefnemers voelen zich juist gebruikt doordat de gemeente hen aan andere projecten wil koppelen. De initiatiefnemers laten weten dat ze gefrustreerd zijn van alle regels en spelletjes van de gemeente en dat ze wel rondkomen met het bedrag van de woningcorporatie en nog wat kleine aanvragen, maar verder niets te maken willen hebben met de gemeente en andere projecten en zich willen richten op hun eigen initiatief.

4.1.1 ANALYSE VAN BUURTTUIN WILGENHAGEN

Voorgaande subparagrafen laten een beschrijving zien van het proces van de zelforganisatie Buurttuin Wilgenhagen. De belangrijkste en meest opvallende punten zijn hierin beschreven vanuit de visie van de initiatiefnemers en de visie van de betrokken ambtenaar van de Gemeente Rotterdam. In deze subparagraaf wordt een analyse gemaakt van deze casus en komen de vier kernelementen:

overheidspositionering van de gemeenteambtenaar, interne en externe verklaringen voor gemeentelijke overheidspositionering en het effect van overheidspositionering op de continuïteit van de zelforganisatie aan bod.

GEMEENTELIJKE OVERHEIDSPOSITIONERING

Ten eerste zal een beschrijving worden gegeven van de verschillende rollen die de gemeenteambtenaar gedurende het proces van zelforganisatie heeft ingenomen. Daarbij wordt bij elke rol aangegeven waarom deze rol aanwezig wordt geacht.

- **Reguleren.** Ten eerste heeft de ambtenaar een regulerende rol ingenomen. De indicator voor een regulerende rol is dat het doel of de uitvoering van het doel van een zelforganisatie door middel van wet- en regelgeving wordt gereguleerd door de gemeenteambtenaar. In dit geval heeft de gemeenteambtenaar deze rol vervuld door onder andere verschillende aanvragen van de initiatiefnemers af te wijzen op basis van wet- en regelgeving;
- **Faciliteren.** Een faciliterende rol werd door de ambtenaar ingenomen op het moment dat aarde, zand en bakstenen gratis werden geleverd door de gemeenteambtenaar. De indicator voor een faciliterende rol is dat het doel niet wordt vastgesteld door de gemeente maar dat wel wordt bijgedragen om het doel te realiseren. In dit geval hadden de initiatiefnemers het doel om een fietscrossbaan te realiseren en heeft de gemeenteambtenaar door middel van natuurlijk materiaal bijgedragen aan het realiseren van dat doel;
- **Financieren.** Verder heeft de gemeenteambtenaar, als onderdeel van de Gemeente Rotterdam, de rol van financierder. De initiatiefnemers van de buurttuin vragen subsidies aan en sommige hiervan worden gehonoreerd. De rol van financierder is een aparte vorm die onder verschillende rollen kan vallen. Financiering kan worden gezien als een aparte vorm van faciliteren omdat de gemeenteambtenaar door middel van een financiering bijdraagt aan de realisering van een doel, zoals de aanvraag voor een sporttoestel voor ouderen. Echter, de gemeenteambtenaar wilde in verband met veiligheidsvoorschriften en beheer van het sporttoestel alleen op gemeentegrond plaatsen en niet in de buurttuin. Financiering kan in dit geval meer worden gezien als een manier om te kunnen reguleren wat er gebeurt. Financiering is daarmee tevens een rol als een middel;
- **Gedogen.** De volgende rol is niet specifiek geoperationaliseerd en behoorde niet bij de oorspronkelijke eerste vijf rollen. De gemeenteambtenaar heeft gedurende het proces een gedogende rol richting de zelforganisatie gehad. Deze rol kan worden gezien als een specifieke vorm van de loslatende rol. De loslatende rol kent de volgende indicator: 'het doel en de uitvoering van het doel ligt volledig bij de burgers zonder enkele inhoudelijke of procesmatige invloed van de gemeente'. Hoewel dit niet het geval was voor het gehele proces, koos de ambtenaar er wel voor om delen, zoals het gedogen van de wagens op het terrein, los te laten;
- **Verbinden.** Daarnaast wordt een verbindende rol gehanteerd. Deze wordt met name gezien op het moment dat de gemeenteambtenaar de connectie probeert te leggen tussen de initiatiefnemers van de Buurttuin Wilgenhagen en andere actieve burgers;

- **Wegwijzen.** Tot slot heeft de gemeenteambtenaar daarnaast ook een wegwijzende rol. Dit gebeurt met name op het moment dat de initiatiefnemers verzoeken of vragen hebben. De gemeenteambtenaar wijst ze dan de weg naar het juiste loket of afdeling.

INTERNE VERKLARINGEN VOOR OVERHEIDSPPOSITIONERING

Voor de ingenomen rollen van de gemeenteambtenaar kunnen interne en externe verklaringen worden gegeven. De interne verklaringen hebben betrekking op beslissingen die de gemeenteambtenaar over de eigen rol neemt vanuit overwegingen als onderdeel van de Gemeente Rotterdam. Sommige rollen hebben een interne verklaring, waar andere een externe verklaring hebben. De interne verklaringen worden eerst behandeld.

- **Reguleren.** De regulerende rol van de gemeenteambtenaar heeft een interne reden. Wet- en regelgeving is in deze case een veel voorkomende verklaring voor de regulerende positie van de gemeenteambtenaar. De gemeenteambtenaar heeft de verantwoordelijkheid vanuit haar functie om wet- en regelgeving te handhaven en daarom wordt dit gezien als een intern verklaringsmechanisme;
- **Faciliteren.** De faciliterende rol van de gemeenteambtenaar heeft met name te maken met het feit dat vanuit de Gemeente Rotterdam wordt vastgesteld dat dergelijke initiatieven zoals de buurttuin aangemoedigd moeten worden en kan daarom ook worden gezien als een intern verklaringsmechanisme;
- **Financieren.** De Gemeente Rotterdam heeft verschillende mogelijkheden voor burgers om subsidies aan te vragen. In het begin is een subsidie verstrekt voor het bewonersinitiatief van de buurttuin en later is ook een jeu de bouille baan geschonken door de gemeente die op het terrein van de buurttuin is geplaatst;
- **Wegwijzen.** De ambtenaar dient als aanspreekpunt voor de initiatiefnemers en begeleid hen door de ambtelijke structuur. Daarbij heeft de ambtenaar met name de rol van wegwijzer waarbij vooral wordt aangegeven met welke andere mensen de initiatiefnemers ook nog kunnen praten voor relevante zaken. Omdat de ambtenaar aangeeft dat dit bij haar functie hoort, wordt dit gezien als een interne verklaring.

EXTERNE VERKLARINGEN VOOR OVERHEIDSPPOSITIONERING

Naast interne verklaringen voor de rollen van de gemeenteambtenaar zijn er ook externe verklaringen. Externe verklaringen zijn beslissingen die de gemeenteambtenaar heeft genomen over de eigen positie ten gevolge van feedback uit de zelforganisatie. Deze externe verklaringen worden gegeven.

- **Verbinden.** De verbindende rol van de gemeenteambtenaar verschilt van de wegwijzende rol van de ambtenaar. De ambtenaar wijst de initiatiefnemers de weg door de ambtelijke structuur omdat dit tot het takenpakket behoort. Door de initiatiefnemers de weg te wijzen wordt er geprobeerd de verbinding te leggen tussen de initiatiefnemers en de juiste personen binnen de gemeente. Echter de verbindende rol hier heeft betrekking op de verbinding die de ambtenaar wilde leggen tussen de initiatiefnemers en andere actieve bewoners. De belangrijkste reden hiervoor was dat de ambtenaar vreesde voor de continuïteit van de buurttuin. De verbinding leggen tussen de verschillende actieve bewoners had als doel om de

continuïteit te waarborgen. Omdat deze verbindende rol met name werd ingenomen ten gevolge van de situatie van de buurttuin wordt deze rol als een externe verklaring gezien;

- **Gedogen.** Opvallend is dat de gemeenteambtenaar bewust is dat de initiatiefnemers negatief tegen wet- en regelgeving aankijken en soms dingen doen niet mogen volgens de regels. De gemeenteambtenaar behoudt een regulerende rol op het moment dat officieel een aanvraag wordt ingediend, maar ten gevolge van de houding van de burgers, neemt de gemeenteambtenaar soms ook een meer gedogende rol ten opzichte van de zelforganisatie op het moment dat zij iets niet aanvragen, maar gewoon doen. De ambtenaar van de Gemeente Rotterdam weet dat de wagens er staan en dat er wellicht meer dingen gebeuren die volgens de regels niet mogen, maar kiest ervoor dit te gedogen op het moment dat er geen officiële aanvraag voor is. Bij de regulerende rol van de gemeenteambtenaar wordt wet- en regelgeving gebruikt als een interne verklaring voor waarom een aanvraag wel of niet wordt gehonoreerd. Als er geen officiële aanvraag wordt ingediend, kiest de gemeenteambtenaar ervoor om niet te handhaven, maar te gedogen. De gedogende rol is dan ten gevolge van de feedback vanuit de zelforganisatie, waarbij de initiatiefnemers duidelijk maken dat zij veel wet- en regelgeving overbodig en beperkend vinden. De positie van de initiatiefnemers ten opzichte van wet- en regelgeving is daarmee een externe verklaring voor de beslissing van de gemeenteambtenaar om een gedogende rol te hanteren.

INTERACTIE TUSSEN GEMEENTEAMBTENAAR EN INITIATIEFNEMERS

Voor het proces van de buurttuin zijn er twee belangrijke interactievormen te beschrijven tussen de gemeenteambtenaar en de initiatiefnemers.

- **Reguleren en faciliteren: conflict.** In principe zorgde de faciliterende rol van de gemeenteambtenaar aanvankelijk dat de interactie tussen de gemeenteambtenaar en de initiatiefnemers prettig was en dat de gemeenteambtenaar het proces van zelforganisatie complementeerde. Echter door onduidelijkheden over bijvoorbeeld bij wie de verantwoordelijkheid ligt van het in de toekomst moeten afvoeren en opruimen van de fietscrossbaan, heeft de faciliterende rol alsnog een negatieve uitkomst en is de interactie tussen de gemeenteambtenaar en de initiatiefnemers te kenmerken als interactie waarbij de partijen met elkaar in conflict zijn;
- **Gedogen: overschaduw.** De initiatiefnemers ervaren wet- en regelgeving als frustrerend en vinden dat veel regels de uitvoering van hun initiatief bemoeilijkt. Veel mag vanuit de gemeente niet, terwijl de aanvragen die zij indienen zoals een waterput slaan, de uitvoering van hun initiatief wel makkelijker en/of leuker zou maken. Om die reden kiezen de initiatiefnemers er steeds vaker voor om geen aanvraag in te dienen, maar dingen, zoals het hangen van een schommel tussen twee boomstammen, steeds vaker maar gewoon te doen zonder daar vooraf goedkeuring voor te vragen. Hetzelfde geldt voor twee wagens die op het terrein van de buurttuin staan. Die hebben de initiatiefnemers ook neergezet zonder toestemming te vragen. De interactie tussen de gemeenteambtenaar en de initiatiefnemers is te kenmerken als een vorm waarbij de initiatiefnemers de boventoon voeren en de gemeenteambtenaar wordt overschaduw. Het gedogen wordt door de ambtenaar gezien als

een soort service richting de zelforganisatie, terwijl de initiatiefnemers het überhaupt absurd vinden dat sommige dingen niet kunnen of mogen en doen het dan zonder goedkeuring.

EFFECT VAN OVERHEIDSPOSITIONERING OP CONTINUÏTEIT

Op basis van de resultaten kunnen de volgende zaken worden gezegd over de invloed van de rollen van de gemeenteambtenaar op de continuïteit van de zelforganisatie. Daarnaast worden ook nog enkele andere opmerkingen gegeven met betrekking tot de continuïteit van de buurttuin.

- **Continue afwisseling van reguleren en faciliteren.** De rollen reguleren en faciliteren wisselen elkaar continue af in dit proces. De gemeenteambtenaar geeft aan dat ze probeert de initiatiefnemers te faciliteren door middel van het geven van gratis zand, aarde, houtsnippers of bakstenen. De initiatiefnemers zijn hier in principe tevreden over, maar die tevredenheid verdwijnt op het moment dat er onduidelijkheden en geen afspraken zijn over wie verantwoordelijk is voor het later opruimen van het gratis geleverde materiaal. Daarnaast neemt de gemeenteambtenaar ook regelmatig een regulerende rol in waarbij de gemeenteambtenaar met aanvragen vanuit de zelforganisatie niet akkoord gaat omdat deze in strijd zijn met wet- en regelgeving. De initiatiefnemers zijn ontevreden over de grote hoeveelheid wet- en regelgeving. De continuïteit van de zelforganisatie komt hiermee in gevaar omdat de initiatiefnemers te veel regelgeving, extra werkzaamheden en kosten ten gevolge van het moeten opruimen van het materiaal, als belemmerend en frustrerend en vermoeiend ervaren. De initiatiefnemers geven mede hierdoor aan dat zij weleens in overweging nemen om te stoppen met het initiatief;
- **Gedogen.** De gedogende rol van de gemeenteambtenaar is te verklaren aan de hand van feedback vanuit de zelforganisatie. De initiatiefnemers zijn ontevreden over de grote hoeveelheid regelgeving en aanvragen die daardoor niet mogelijk zijn. De ambtenaar kiest er daarom voor om enkele dingen te gedogen zoals de wagens op het terrein en de schommel die tussen twee bomen wordt gehangen. In principe zorgt dit ervoor dat de initiatiefnemers niet nog meer ontevreden zijn, omdat ze niet worden aangesproken door de ambtenaar. Het zorgt echter wel voor scheve verhoudingen tussen de ambtenaar en de initiatiefnemers, omdat de ambtenaar zich ongemakkelijk voelt dat sommige dingen officieel niet mogen, maar wel gebeuren. De continuïteit komt hiermee niet direct in het geding, maar zorgt wel dat de relatie tussen ambtenaar en initiatiefnemers niet volledig open en transparant is. Dit kan op lange termijn wel moeilijkheden met zich meebrengen;
- **Verbinden of uitbuiten?** Een andere rol kan ook nog gesignaleerd worden. De gemeenteambtenaar geeft aan dat ze signaleert dat het werk van de zelforganisatie soms te veel wordt voor de initiatiefnemers. In combinatie met het gevoel dat de initiatiefnemers zich met regelmaat tegengewerkt voelen door allerlei wetten en regels, maakt dat de continuïteit van het initiatief soms in gevaar dreigt te komen. De gemeenteambtenaar probeert daarom de initiatiefnemers aan andere projecten in de wijk te koppelen zoals de stadstuin en probeert op die manier de initiatiefnemers als 'actieve burgers' te behouden. De interactie tussen de gemeenteambtenaar en de initiatiefnemers is hierbij te kenmerken als 'met elkaar in conflict zijn'. De initiatiefnemers zien dit namelijk als een poging van de gemeenteambtenaar om hen als actieve burgers voor nog meer projecten in te zetten en te gebruiken. De verbinding die de

gemeenteambtenaar tussen de initiatiefnemer en andere projecten probeert te leggen ten behoeve van de totale continuïteit aan actieve burgers in de wijk lijkt juist te zorgen voor discontinuïteit van Buurttuin Wilgenhagen omdat het zorgt voor vermoeidheid, onbegrip en een uitgebuit gevoel bij de initiatiefnemers van de zelforganisatie. De gemeenteambtenaar probeert in feite continuïteit in de zelforganisatie te waarborgen door ze onder te brengen in een groter netwerk van actieve burgers, terwijl dit eerder bijdraagt aan het idee van de initiatiefnemers om met de buurttuin te stoppen. Hierbij is de vraag of de inspanning van de gemeenteambtenaar ten behoeve van continuïteit het doel voorbij streeft als het juist het tegengestelde effect heeft op de initiatiefnemers;

- **Continuïteit.** Al met al kan gezegd worden dat deze zelforganisatie geen duurzame vorm van continuïteit heeft op dit moment, maar ook (nog) niet in het stadium is van ophouden te bestaan. Deze zelforganisatie lijkt gekenmerkt door een vorm van bestaan zonder echte stabiliteit.

4.2 NATUUR SPEELTUIN WESTER HORDIJK

Voor de Natuurspeeltuin Wester Hordijk zijn de drie belangrijkste trekkers (inclusief de initiatiefnemer) benaderd voor interviews, maar zij waren allen niet bereid mee te werken aan een interview. Vanuit de Gemeente Rotterdam zijn drie betrokken ambtenaren geïnterviewd. Daarnaast zijn observaties aanwezig van een bewonersvergadering tussen vier buurtbewoners (inclusief twee trekkers van het initiatief) en vier gemeenteambtenaren en is er ondersteunend e-mailcontact met de initiatiefnemer geweest. Een inleiding over de natuurspeeltuin wordt gegeven. De Natuurspeeltuin Wester Hordijk is een speeltuin die gemaakt is door een meneer op leeftijd die aan de rand van Rotterdam woont tegen Barendrecht aan. Deze meneer is de initiatiefnemer van deze zelforganisatie en heeft een bouwkundige achtergrond waardoor hij het initiatief heeft genomen om grote boomhutten te bouwen in de hoge bomen achter zijn huis. Het doel van de initiatiefnemer was om kinderen op spelende wijze kennis te laten maken met de natuur en hij het vanuit zijn filosofie belangrijk vindt dat kinderen natuurlijk spelen en dingen ontdekken in de natuur. Deze case kenmerkt zich door ambtenaren van verschillende afdelingen binnen de Gemeente Rotterdam die zich met deze case bezig hebben gehouden. Om die reden zijn er interviews afgenomen met drie verschillende gemeenteambtenaren van zowel Stadsontwikkeling, Stadsbeheer en wat nu onder 'het gebied' valt. Daarnaast is geprobeerd een interview te regelen met de initiatiefnemer van deze zelforganisatie, maar hij geeft in een e-mail aan dat hij niet bereid is mee te werken. Een toelichting op deze keuze wordt later in deze casebeschrijving gegeven. Uiteindelijk is er nog uitvoerig mailcontact geweest met de initiatiefnemer waarin hij zijn standpunten over de positie van de gemeenteambtenaren en het verloop van de zelforganisatie duidelijk maakt. Een uitgebreide toelichting over de initiatiefnemer en deze zelforganisatie worden in de volgende subparagrafen gegeven.

DE EERSTE VIJF JAREN VAN HET INITIATIEF

Zoals gezegd heeft de initiatiefnemer van deze zelforganisatie een bouwkundige achtergrond en wilde hij kinderen in aanraking brengen met natuurlijk buiten spelen. Om die reden maakte de man boomhutten in de hoge bomen achter zijn huis. De geïnterviewde ambtenaar die destijds voor

Stadsontwikkeling werkte geeft aan dat die boomhutten daar al vijf jaar stonden en dat ambtenaren binnen de Gemeente Rotterdam hiervan af wisten. De initiatiefnemer belde soms met de werf om te vragen of er bijvoorbeeld nog boomsnippen waren zodat hij die kon gebruiken voor de inrichting van de natuurspeeltuin. De werf vroeg dit dat aan een betrokken gemeenteambtenaar en dit werd in principe altijd goedgekeurd. Volgens deze ambtenaar zijn de boomhutten vijf jaar lang gedoogd. Verschillende ambtenaren van gemeentewerken destijds zijn bij de boomhutten langs geweest om te kijken hoe riskant die boomhutten waren. De boomhutten leken volgens de betrokken ambtenaren stevig in elkaar te zitten, maar vanuit de gedachte dat de gemeente verantwoordelijk zou zijn als er iets mis ging en de boomhutten op gemeentegrond staan, vonden ambtenaren dat er uiteindelijk wel iets geregeld moest worden. Eerdere ambtenaren bij Stadsontwikkeling moesten deze kwestie al op zich nemen, maar door omstandigheden is deze zelforganisatie vijf jaar lang gedoogd volgens de geïnterviewde ambtenaar van Stadsontwikkeling. Zij geeft aan toen haar voorganger vertrok bij de Gemeente Rotterdam, dat zij verantwoordelijk werd voor de boomhutten aan de Wester Hordijk.

Volgens de betrokken ambtenaar van de Gemeente Rotterdam heeft het gedogen de volgende reden. Openbare delen van de stad Rotterdam moeten onderhouden worden en dat gebeurt door Stadsbeheer. Normaal gesproken zou het gebied waar de natuurspeeltuin op staat dus onderhouden moeten worden door Stadsbeheer. De grond van de natuurspeeltuin was echter onderdeel van gronduitgifte, waardoor het stuk grond in handen was van Stadsontwikkeling. Stadsbeheer onderhield het stuk grond niet omdat het niet in het beheerbestand stond en Stadsontwikkeling pleegde minimaal onderhoud omdat zij de kavel met zo min mogelijk onderhoudskosten wilde verkopen. De gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling zegt dat de grond waar de natuurspeeltuin op staat daarmee een grijze vlek was voor de gemeente. Deze ambtenaar geeft aan dat er witte vlekken zijn waarvan eigenlijk niet duidelijk is van wie de grond is en wie het nu beheert en grijze vlekken, zoals de natuurspeeltuin, zijn gebieden waarvan wel duidelijk is wie het eigenlijk zou moeten beheren, maar het niet beheerd wordt. Een andere reden voor het gedogen van de boomhutten is praktisch, waarbij ambtenaren van Stadsontwikkeling veel andere kavels hebben die ook verkocht moeten worden. Een kavel aan de rand van Rotterdam, wat ook nog eens een niet aantrekkelijke kavel is om te verkopen, krijgt niet de prioriteit.

GEMEENTEAMBTENAAR ACTIEF IN BEELD

Na vijf jaar besluit de initiatiefnemer een bewonersinitiatief in te dienen bij de Gemeente Rotterdam met de vraag of de boomhutten gelegaliseerd mogen worden. De gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling geeft aan dat ze denkt dat de initiatiefnemer dit heeft gedaan om zekerheid te krijgen en hij de boomhutten wilde borgen voor de toekomst. Daarnaast zou de grond anders uiteindelijk worden uitgegeven en zouden er bedrijfshallen achter hun tuin komen te staan. De geïnterviewde ambtenaar van Stadsontwikkeling geeft aan dat door het bewonersinitiatief de gemeente nu officieel gehoor moest geven aan de aanvraag van de burger, omdat ze dat als een democratische plicht ziet. De gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling geeft aan dat zij de intentie had om de boomhutten te legaliseren. Omdat zij niet precies wist hoe dat geregeld moest worden nam ze contact op met een ambtenaar van Stadsbeheer die daar verstand van had om met haar mee te denken. De ambtenaar van Stadsbeheer heeft toen uit eigen beweging contact opgenomen met het keurmerkinstituut voor speeltoestellen en het keurmerkinstituut naar de natuurspeeltuin gestuurd. De

ambtenaar van Stadsbeheer geeft aan dat hij dit heeft gedaan omdat speeltoestellen, zoals de boomhutten van de initiatiefnemer, moeten voldoen aan het attractiebesluit en dat er maar zes keurmerkinstituten in Nederland zijn die certificering voor speeltoestellen mogen geven. De gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling geeft aan dat dit een onverwachte wending voor haar was. Het keurmerkinstituut vertrouwde de veiligheid niet en was verplicht de voedsel- en warenautoriteit in te schakelen omdat speeltoestellen vallen onder 'waren'. De voedsel- en warenautoriteit is langsgelopen en concludeerde dat de boomhutten niet aan de regels voldeden en de voedsel- en warenautoriteit zou een boete op gaan leggen. Dit was aanvankelijk een boete zonder dwangsom, wat inhoudt dat de boomhutten verwijderd moesten worden en als dat niet gebeurde er een boete zou volgen. De ambtenaar van Stadsontwikkeling geeft aan dat zij in de veronderstelling was dat de Gemeente Rotterdam dan de boete zou krijgen, want als een kind uit die boomhut zou vallen, terwijl de boomhut op gemeentegrond staat, zou de Gemeente Rotterdam aansprakelijk zijn. Echter, de voedsel- en warenautoriteit geeft aan dat zij niet de gemeente aansprakelijk stellen, maar de fabrikant van het speeltoestel, de initiatiefnemer. De initiatiefnemer was zo geschrokken dat hij met hulp van anderen binnen een week de boomhutten heeft afgebroken. De gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling zegt dat ze snel wilde handelen en daarom binnen een week een bewonersavond had gepland. De initiatiefnemer is officieel aansprakelijk voor de boomhutten, maar de gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling had nooit gewild dat het zo was gelopen via de voedsel- en warenautoriteit. Gedurende de bewonersvergadering waren de gemeenteambtenaren van zowel Stadsontwikkeling als Stadsbeheer aanwezig en gaven een toelichting over de toen huidige situatie. Op de bewonersavond gingen de betrokken gemeenteambtenaren van Stadsontwikkeling en Stadsbeheer met de bewoners in gesprek. Het ging namelijk niet alleen om de initiatiefnemer, maar ook om medebewoners die de speeltuin leuk vonden en hun kinderen daar graag lieten spelen. De gemeenteambtenaren startten de bespreking door te zeggen dat het nooit het intentie was dat het zo zou lopen, maar dat zij al hadden nagedacht over het initiatief en dat er geld gereserveerd was om de bewoners te ondersteunen. De gemeenteambtenaren geven duidelijk aan dat ze graag willen ondersteunen en wijzen nogmaals op het feit dat de initiatiefnemer ook in het verleden al is ondersteund in de vorm van boomstammen en ander gratis natuurlijk materiaal zoals houtsnippers. Nadat de gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling vertelt dat de Gemeente Rotterdam bereid is om in financiële en materiele zin mee te denken, geeft de ambtenaar aan dat ze de sfeer vond omslaan en dat bewoners het idee kregen dat er toch nog wel wat mogelijk was. Tijdens die bewonersvergadering is er een klankbordgroep opgesteld waarin de initiatiefnemer, andere bewoners en de gemeenteambtenaren van Stadsontwikkeling en Stadsbeheer zitting namen. De gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling geeft aan dat zij in samenspraak met de initiatiefnemers en andere bewoners uit de klankbordgroep beslissingen namen over wat moest gebeuren en hoe. Achteraf geeft de ambtenaar van Stadsontwikkeling aan dat het voor de ontwikkeling van het proces van de natuurspeeltuin misschien maar goed is geweest dat de boomhutten ten gevolge van de dwang van de voedsel- en warenautoriteit zijn weggehaald. Op die manier hoefde de gemeenteambtenaar niet meer te beslissen wat ze met de boomhutten zouden gaan doen en kon alles nu volgens correcte regelgeving worden geplaatst. De ambtenaar van Stadsontwikkeling houdt continu de aanspraak met de klankbordgroep en geeft aan dat een ontwerp voor de nieuwe natuurspeeltuin gemaakt moet worden, waarbij zij vraagt of de bewoners dat zelf willen doen. De bewoners geven aan dat ze graag zelf een

ontwerp maken. Eén van de bewoners geeft aan architect te zijn en kan in het ontwerpproces de schetsen maken.

Verder is er ook gesproken over de toestellen die er moesten komen te staan. De gemeenteambtenaren willen dat de speeltoestellen dit keer wel aan het attractiebesluit voldoen zodat dat netjes geregeld is en geen problemen kan opleveren. Vanuit de gemeente wordt een budget van 20.000 euro beschikbaar gesteld. De gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling geeft de bewoners ook hier zelf de keuze hoe ze dat budget willen uitgeven. Daarbij draagt de ambtenaar aan dat er voor dit bedrag materiaal kan worden geleverd, zodat de aanvankelijke initiatiefnemer met de bouwkundige achtergrond de boomhutten zelf weer kan maken. Als de initiatiefnemer dit doet moet het toestel wel aan bepaalde afmetingen en voorwaarden voldoen zodat de correcte certificering kan worden gegeven. Daarnaast kan worden gekozen voor toestellen uit een catalogus waar de certificering al op zit. De initiatiefnemer wilde graag zelf alles bouwen, maar andere bewoners vonden het ook leuk om speeltoestellen uit de catalogus te bestellen. "Die hebben al certificering, kunnen direct worden geplaatst en zijn ook erg leuk voor de kinderen" worden voor de keuze van catalogustoestellen door de andere bewoners aangedragen. De gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling geeft aan dat het interessant was om te zien dat andere bewoners uit de wijk het waardeerden dat de initiatiefnemer

*" De samenwerking met de gemeente ging goed,
openhartig, gezellig, heerlijk. Aan de gemeenteambtenaar
van Stadsontwikkeling heeft de speeltuin veel te danken.*

" Natuurspeeltuin Wester Hordijk - HdD

zo'n trekker is voor de speeltuin, maar dat de speeltuin voor iedereen is en dat zij ook willen meebeslissen. De ambtenaar van Stadsontwikkeling geeft aan dat zij vond dat het proces

van de natuurspeeltuin door bewoners uit de wijk zelf gereguleerd werd, dus dat het proces zichzelf ging reguleren zonder dat de gemeente dit direct oplegde. Uiteindelijk wordt besloten dat er drie speeltoestellen komen uit de catalogus en dat de initiatiefnemer één of twee eigen toestellen gaat bouwen. De initiatiefnemer laat in een e-mailbericht ten behoeve van dit onderzoek het volgende weten over de samenwerking met de gemeente op dit moment in het proces: "de samenwerking ging goed, openhartig, gezellig, heerlijk. Aan de gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling heeft de speeltuin veel te danken." Na ongeveer een jaar krijgt de ambtenaar van Stadsontwikkeling een andere functie en verlaat zij het proces van de natuurspeeltuin. Er was niet direct een nieuwe opvolger, maar zij heeft later nog een bespreking gehad met de nieuwe ambtenaar voor de overdracht. In deze bespreking heeft zij de nieuwe ambtenaar alle gevoeligheden en actiepunten verteld en het proces toen achter zich gelaten. De bewoners hebben naar haar zeggen aangegeven dat zij het niet leuk vonden dat zij vertrok. Naast de gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling die vertrok, vertrok ook een andere ambtenaar en werd vervangen voor een nieuwe gebiedsambtenaar.

HUIDIGE ONTWIKKELINGEN

Op dit moment zit het proces van de natuurspeeltuin in de fase dat de boomhut door de initiatiefnemer gebouwd moet worden. De ambtenaar van Stadsbeheer is wel nog steeds betrokken bij het proces en moet de certificering van het toestel dat gebouwd gaat worden begeleiden zodat het voldoet aan het attractiebesluit. De ambtenaar van Stadsbeheer geeft aan dat van tevoren veel besprekingen zijn geweest en dat de bewoners daar veel inbreng hebben gehad en dat die inbreng ook leidend is geweest voor de invulling van de nieuwe natuurspeeltuin. Nu is het moment aangebroken

“ Zelfbeheer wordt door heel veel gemeenten omarmd, zo van ‘dadelijk allemaal zelfbeheer, want dat levert een kostenbesparing’. Maar dat is gewoon zwaar gelul, want er is niets zo arbeidsintensief als het begeleiden naar een proces van zelfbeheer. ”

Stadsbeheer Gemeente Rotterdam - RA

overleggen, zet dit zo en let op dit en dat en dan krijg je heel erg de indruk van de bewoners van ‘ja, we zijn er mee bezig’, maar dat ging dus toch al fout bij het graven van de verankering van de boom.” De grondaannemer zou namelijk komen voor de verankering, waarbij er een paar kuub moet worden uitgegraven en er een gat van twee en een halve meter diep zit van vier bij drie meter. De initiatiefnemer besluit dan dat de verankering drie meter verplaatst moet worden en dat is volgens de gemeenteambtenaar van Stadsbeheer niet hoe ze het hadden afgesproken. Daarnaast is het proces van het storten van de vloer drie maanden vertraagd omdat de initiatiefnemer niet met de benodigde gegevens kwam. Een andere bewoner uit de klankbordgroep vraagt dan aan de ambtenaar van Stadsbeheer of de gemeente het storten van de vloer dan niet kan regelen. De gemeenteambtenaar geeft aan dat hij probeert zo min mogelijk met het proces te bemoeien en de bewoners het zelf te laten regelen omdat het uitgangspunt was dat het zelforganisatie was. Op het moment dat het proces wordt vertraagd omdat gegevens uit blijven en andere bewoners gaan vragen of de gemeente het dan niet kan oppakken, geeft de ambtenaar aan soms de neiging te hebben om te zeggen “dat kan wel, ik kan het wel overnemen, maar dan is het ook niet meer van jullie. Als ik het doe, neem ik het ook helemaal over en dan staat alles ook gewoon binnen twee weken.” De gemeenteambtenaar geeft echter aan dat dit niet is wat hij wil omdat de gemeente het dan alsnog heeft geregeld, terwijl het de bedoeling is dat ze het samen als buurt doen.

Hetzelfde gevoel wordt ervaren door de betrokken gebiedsambtenaar die verantwoordelijk is voor het gebied van Rotterdam waar de natuurspeeltuin zich bevindt. Haar functie houdt in dat ze een weg moet vinden tussen wat de bewoners kunnen doen en wat de gemeente in beheer moet houden. Ze geeft aan dat normaal gesproken bij een bewonersinitiatief de gemeente het overnam en dat er dan geen burgers meer bij kwamen, maar dat is in dit proces anders. Voor gemeenteambtenaren is dat volgens haar ook even zoeken. De gebiedsambtenaar geeft aan dat ze goed kan begrijpen dat het voor de bewoners lastig te begrijpen is waarom een bankje niet zomaar kan of waarom een net in de boom niet kan, maar daar zit, zo zegt ze: “een heel wereldje achter en dat moet je proberen te verwoorden

“ Dan wordt er toch weer op eigenwijze wijze iets neergezet wat niet volgens de afspraken was. Dan ben ik er een beetje klaar mee. Want hoever ga je daarin mee? Je moet ook een beetje respect hebben voor waar wij als gemeente mee te maken hebben en hoe het er in de buitenruimte aan toe gaat. ” Gemeente

Rotterdam – NvGS

dat de initiatiefnemer de boomhut moet gaan bouwen en daarbij geeft de ambtenaar van Stadsbeheer zoveel mogelijk aan waar op gelet moet worden zodat het voldoet aan de regels. De gemeenteambtenaar geeft hier het volgende over aan: “we hebben zo veel mogelijk aangegeven in bewoners richting de bewoners”. Het speeltoestel dat door de initiatiefnemer gebouwd moet gaan worden, is vrij duidelijk voor haar en daar kan de gemeente niets aan veranderen. Dat moet nu eenmaal aan het attractiebesluit voldoen. Als dan blijkt dat de initiatiefnemer andere afmetingen wil aanhouden dan de afmetingen die nodig zijn om certificering te krijgen vreest de gebiedsambtenaar dat het proces straks weer terug is bij af. Volgens haar staat er dan weer een grote boomhut die certificering mist, omdat de initiatiefnemer

het liever op een andere manier uitvoert en neerzet. De gebiedsambtenaar begrijpt waar de burgers mee kampen, maar vindt wel dat de bewoners ook respect moeten hebben voor de uitgangspunten van de gemeente.

De initiatiefnemer van de natuurspeeltuin wilde niet meewerken aan een interview voor dit onderzoek, maar heeft uiteindelijk wel uitvoerig zijn mening gegeven door

“ Dat bij participatie samen doen hoort moet bij sommigen van de Gemeente Rotterdam nog worden aangeleerd. ” Natuurspeeltuin Wester Hordijk - HdD

middel van e-mails. Hij gaf daarbij het volgende aan: “gezien de snelheid waarmee ambtenaren worden afgeschoten door de gemeente, zal er binnenkort vast weer een nieuwe medewerker participatie zijn. En misschien heeft diegene dan weer helemaal geen belangstelling voor het proces van de natuurspeeltuin.” In later e-mailcontact wil de initiatiefnemer toch zijn standpunt over het proces van de natuurspeeltuin geven. De initiatiefnemer geeft aan dat de gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij het proces zelf beslissingen nemen zoals dat er rioolbuizen komen waar kinderen doorheen kunnen kruipen. Dit werd aan de bewoners medegedeeld dat die er kwamen. Daarnaast vindt de initiatiefnemer de buizen nog steeds te groot, maar heeft het gevoel dat zijn bezwaar wordt weggelachen door de betrokken ambtenaren. Voordat de werkzaamheden zouden beginnen is er volgens de initiatiefnemer ook een mail gestuurd door de gebiedsambtenaar waarin stond dat alle materialen van het terrein verwijderd moesten worden, anders zou de aannemer dat wel even doen. De aannemer moest namelijk geulen graven en de grond uitvlakken, wat ook volgens de initiatiefnemer volgens de afspraak was. Wat niet volgens de afspraak was, is dat de aannemer ook grote boomstammen had meegenomen die langs de oeverkant geplaatst moesten worden. Dit was niet afgesproken met de bewoners. De initiatiefnemer heeft die dag nog wel geholpen om de boomstammen op de juiste plek te leggen, maar vindt dat over zaken zoals de boomstammen uitgebreid gediscussieerd had moeten worden.

“ Met één iemand binnen de gemeente heb ik een beetje gefilosofeerd over de taak van de bureaucratie. De voorlopige uitkomst daarvan is dat de bureaucratie grenzen aan moet geven. Fysiek en qua regelgeving. Binnen die grenzen moeten de bewoners hun spel kunnen spelen. Gebeurt dat niet, dan wordt er een mooi en kwetsbaar proces verstoort. ”

Natuurspeeltuin Wester Hordijk - HdD

CONTINUÛTEIT VAN DE NATUUR SPEELTUIN GEWAARBORGD?

Op dit moment is de boomhut nog niet gebouwd door de initiatiefnemer en is het ook nog onzeker of deze nog gebouwd gaat worden. De initiatiefnemer heeft bepaalde ideeën hoe het proces moet worden aangepakt, maar andere betrokkenen uit de buurt en binnen de gemeente hebben daar ook weer andere ideeën erover. Omdat hij de enige is met de bouwkundige achtergrond is hij de enige die de boomhut kan bouwen van de bewoners. Het materiaal ervoor is al door de gemeente beschikbaar gesteld. De gemeenteambtenaar van Stadsbeheer zegt dat hij vreest voor de continuïteit van de natuurspeeltuin. De initiatiefnemer is de enige die de boomhut kan bouwen. Volgens de gemeenteambtenaar van Stadsbeheer gaat het niet alleen om de boomhut, maar ook om wat er daarna gebeurt. Het is de bedoeling dat ze het zelf gaan beheren en daar zien de betrokken ambtenaren graag

duidelijkheid over. De ambtenaar van Stadsbeheer, de gebiedsambtenaar en nog een betrokken ambtenaar bij het proces van de natuurspeeltuin geven in een vergadering met de bewoners aan dat zij graag zien dat een zelfbeheercontract wordt ondertekend. Het gesprek in deze vergadering valt enigszins stil en de ambtenaar van Stadsbeheer geeft aan dat in dat contract komt te staan waar de bewoners verantwoordelijk voor zijn, wat van hen verwacht wordt. Daarbij geeft de ambtenaar aan dat het niet alleen om verplichtingen gaat, maar dat er ook in komt te staan waar de gemeente voor verantwoordelijk is. De ambtenaar van Stadsbeheer vertelt dat zij dus ook aanspreekbaar zijn, als zij als gemeente ergens in nalatig zijn. In de vergadering met de bewoners geeft de bewoner die ook eerder verantwoordelijk was voor de ontwerpschetsen van de natuurspeeltuin aan dat het beheer van de speeltuin volgens hem spontaan gaat en dat ze daar als buurt samen aan werken. De bewoner vindt een zelfbeheercontract erg formeel en denkt dat het helemaal niet nodig is. De ambtenaar van Stadsbeheer geeft aan dat hij zich hartstikke zorgen maakt om de continuïteit. Volgens hem moeten de bewoners de speeltuin eigen maken. Maar wat hij nu al ziet in de vergadering met de bewoners is dat sommige bewoners zeggen dat hun kinderen bijna te oud zijn voor de speeltuin, dus dat zij

“Je moet toch iets op papier zetten. Dit zijn geen dingetjes die je even op een vrijdagavond regelt met een herenafpraak en handjes schudden. Nee, dat moet je gewoon echt goed regelen, klaar. En dan merk je al, dan wordt het al moeilijk om daarover te beginnen, want dan wordt het weer te formeel. En dat is gewoon heel erg lastig.”

Stadsbeheer Gemeente Rotterdam - RA

bijvoorbeeld over een jaar niet meer mee zullen werken aan het beheer. Hierbij geeft de ambtenaar aan dat juist dat zijn grootste angst is, omdat je volgens hem nu al ziet dat de continuïteit niet gewaarborgd is. Hij vraagt zich af wat er vervolgens moet gaan gebeuren en of de gemeente dan moet zorgen voor opvolging van de groep die er oorspronkelijk mee begonnen is.

Bij de vraag wat er precies in een beheercontract staat geeft de ambtenaar van Stadsbeheer zoals gezegd aan dat de taken en verantwoordelijkheden van zowel de gemeente als de bewoners erin staan. Daarnaast geeft hij aan dat er niets in staat over sancties. Bij de opvolgende vraag wat dan de toegevoegde waarde van een beheercontract is, geeft de ambtenaar aan: “dat is een hele goede. Misschien heb je wel gelijk, ik weet het ook niet.” De gebiedsmanager kreeg dezelfde vraag over het beheercontract en de toegevoegde waarde ervan als er geen sancties in staan en de bewoners er terughoudend over zijn. De gebiedsambtenaar geeft daarop de volgende reactie: “Dit zet me nu wel aan het denken, waarvoor eigenlijk zo’n contract? En als ze het contract niet nakomen, wat gaan we dan doen, langs de deuren en aanbellen dat ze iets moeten gaan doen?” Er is twijfel bij de ambtenaren over de functie en het resultaat van een beheercontract maar toch geven ze beiden aan dat ze het wel nodig vinden. De ambtenaar van Stadsbeheer vindt het nodig omdat er een grote investering is gedaan en beheer vaak voor lange termijn wordt ingecalculeerd. Over twee jaar alles weer moeten opruimen is zonde van de eerste investering en ook het opruimen moet weer worden gefinancierd. De gebiedsambtenaar vindt dat er tenminste iets plechtigs moet worden gehouden, omdat het met name van belang is dat mensen bewust zijn dat er geld in is gestoken. Hiermee bedoelt de gebiedsambtenaar dat het dan niet officieel hoeft te zijn, maar dat wel aandacht besteed moet worden aan de investering die is gedaan en dat vanuit de gemeente de verwachting is dat ook de juiste tegenprestatie wordt geleverd door betrokken bewoners van de natuurspeeltuin. De initiatiefnemer geeft in een e-mail aan

hoe hij denkt dat er tegen dit soort projecten en de bijkomende verantwoordelijkheden moeten worden aangekeken. Een citaat van een deel van de e-mail:

“ Een hint kan misschien zijn het eigendomsidee. Van wie is bijvoorbeeld die speeltuin? Fysiek is het duidelijk, van de gemeente natuurlijk. Maar er is ook een geestelijk eigendom. De ambtenaar van de gemeente had het over ‘zijn bermenplantsoen’. Ik had het over ‘mijn speeltuin’. Dit dient door de gemeente geaccepteerd en gerespecteerd te worden omdat hiermee een kostbare liefdesverhouding ontstaat en daarmee een direct verbonden verantwoordelijkheidsgevoel. ”

Natuurspeeltuin Wester Hordijk - HdD

4.2.1 ANALYSE VAN NATUUR SPEELTUIN WESTER HORDIJK

Voorgaande subparagrafen laten een beschrijving zien van het proces van de Natuurspeeltuin Wester Hordijk. De belangrijkste en meest opvallende punten zijn hierin beschreven vanuit de visie van de initiatiefnemers en de visie van de betrokken ambtenaren van de Gemeente Rotterdam. De vier kernelementen overheidspositionering, interne en externe verklaringen en het effect van overheidspositionering op de continuïteit van de natuurspeeltuin worden achtereenvolgens besproken.

GEMEENTELIJKE OVERHEIDSPOSITIONERING

Ten eerste zal een beschrijving worden gegeven van de verschillende rollen die de gemeenteambtenaren gedurende het proces van zelforganisatie hebben ingenomen. Daarbij wordt bij elke rol aangegeven waarom deze rol aanwezig wordt geacht.

- **Gedogen.** Deze case loopt al vele jaren. De eerste vijf jaar is de natuurspeeltuin door gemeenteambtenaren gedoogd. De gemeenteambtenaren in die tijd kunnen worden gezien als een apart vorm van loslaten waar de gemeenteambtenaren geen procesmatige of inhoudelijke bemoeienis hadden in het proces van de natuurspeeltuin. De huidige gemeenteambtenaar hanteert ook een gedogende rol. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat zij bepaalde zaken toestaat, zoals netten in de bomen, terwijl zij weet dat dit officieel niet mag. Deze twee vormen van gedogen verschillen van elkaar en dit zal in de opvolgende twee paragrafen worden behandeld;
- **Reguleren.** Naast een gedogende rol is er ook een regulerende rol door de gemeenteambtenaren ingenomen. De indicator voor een regulerende rol is dat de gemeenteambtenaar het proces van de zelforganisatie reguleert door het gebruik van wet- en regelgeving. De regulerende rol is bijvoorbeeld zichtbaar nu de nieuwe boomhut gebouwd moet worden door de initiatiefnemer van de natuurspeeltuin. De vorige boomhut voldeed niet aan het attractiebesluit en moest in verband met veiligheid worden weggehaald. De nieuwe boomhut moet aan bepaalde afmetingen en normen voldoen om certificering te krijgen om aan het attractiebesluit te voldoen;
- **Faciliterend regisseren.** Een regisserende rol komt bij verschillende gemeenteambtenaren gedurende het proces voort. De manier waarop geregisseerd wordt is echter verschillend. De indicator voor een regisserende rol is dat beslissingen en meningen van de initiatiefnemer en andere trekkers in de zelforganisatie worden gehoord en eventueel worden gebruikt, maar de

eindbeslissing over het doel en / of de uitvoering van het doel bij de gemeenteambtenaar blijft. De gemeenteambtenaar van Stadsontwikkeling heeft het proces geregistreerd op het moment dat het bewonersinitiatief was ingediend en de oorspronkelijke boomhut verwijderd moest worden in verband met het attractiebesluit en de boete zonder dwangsom van de Voedsel- en Warenautoriteit. Hierbij nam zij een faciliterende regierol in en zorgde er zoveel mogelijk voor dat de mening en beslissingen van de trekkers van de zelforganisatie gehoord werden en leidend waren voor het proces;

- **Regisseren.** De huidige gebiedsambtenaar heeft ook een regisserende rol. Ook zij houdt rekening met de meningen en beslissingen van de trekkers van de zelforganisatie, maar lijkt sneller geneigd om knopen door te hakken en doet dit op sommige momenten op een manier waarbij de initiatiefnemer van de zelforganisatie zich niet gehoord voelt;
- **Wegwijzen.** Daarnaast is de huidige gemeenteambtenaar die verantwoordelijk is voor het gebied waar de natuurspeeltuin zich in bevindt een wegwijzer. Verzoeken en vragen vanuit de initiatiefnemer en andere trekkers van de natuurspeeltuin worden door de ambtenaar de goede weg gewezen door de ambtelijke structuur;
- **Faciliteren.** Een faciliterende rol kenmerkt zich doordat het doel van het initiatief niet wordt voorgeschreven door de gemeenteambtenaar, maar dat de gemeenteambtenaar wel op verschillende mogelijkheden bijdraagt aan (een deel) van de uitvoering van dat doel. In dit geval hebben verschillende gemeenteambtenaren de natuurspeeltuin gefaciliteerd door het leveren van boomschors, ander natuurlijk materiaal, bebording, etc.;
- **Financieren.** Daarnaast hebben de gemeenteambtenaren ook een financierende rol. Het materiaal voor de nieuwe boomhut is betaald vanuit de Gemeente Rotterdam. Dit kan worden gezien als een vorm van faciliteren, echter de gemeenteambtenaren stelden wel eisen aan de boomhut als zij de financiering op zich zouden nemen. Deze eisen hadden het doel om aan het attractiebesluit te voldoen. Financieren van de nieuwe boomhut en andere speeltoestellen is zowel een rol die wordt ingenomen als een middel om voorwaarden te kunnen stellen en daarmee te reguleren.

INTERNE VERKLARINGEN VOOR OVERHEIDSPPOSITIONERING

De volgende interne verklaringen kunnen worden gegeven voor de gekozen rollen van de gemeenteambtenaren:

- **Gedogen.** Ten eerste kunnen de destijds betrokken ambtenaren, in de eerste vijf jaar van de zelforganisatie, worden gecategoriseerd in de rol van gedoger. De verklaringen voor deze rol kunnen worden geschetst als interne verklaringen van de gemeenteambtenaren en zijn met name praktisch. Ten eerste omdat het een uithoek is van Rotterdam en ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de gronduitgifte van de grond waar de natuurspeeltuin op staat weinig prioriteit geven aan het onderhoud en wat er gebeurt op dat terrein. Ten tweede werd er gedoogd omdat zowel Stadsbeheer als Stadsontwikkeling zich niet verantwoordelijk voelden voor de beheer van het stuk grond. Normaal gesproken doet Stadsbeheer het onderhoud en beheer van grond, maar omdat het ging om een stuk grond wat verhuurd zou worden aan een huurder en het dus onderdeel was van gronduitgifte hoorde de grond bij

Stadsontwikkeling. Stadsontwikkeling wilde niet veel investeren in onderhoud en beheer en daarom werd de speeltuin gedoogd;

- **Wegwijzen.** De wegwijzende rol wordt met name door ambtenaren ingenomen om de initiatiefnemers of andere trekkers van de natuurspeeltuin door de ambtelijke structuur te leiden. Omdat dit een taak is die vanuit de Gemeente Rotterdam wordt aangedragen, wordt dit gezien als een interne verklaring;
- **Reguleren.** Reguleren is een rol die bij de gemeenteambtenaren hoort omdat zij vanuit hun functie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van wet- en regelgeving. Om die reden is er altijd een interne verklaring voor deze rol. Echter, reguleren kent hier ook een belangrijke externe verklaring die in de volgende paragraaf zal worden gegeven;
- **Faciliteren.** De faciliterende rol van de gemeenteambtenaren heeft met name te maken met het feit dat vanuit de Gemeente Rotterdam wordt vastgesteld dat dergelijke initiatieven zoals de natuurspeeltuin aangemoedigd en daarom is het een interne verklaring voor de gekozen rol.

EXTERNE VERKLARINGEN VOOR OVERHEIDSPPOSITIONERING

Naast interne verklaringen kunnen ook enkele externe verklaringen worden gegeven voor de ingenomen regulerende, faciliterend regisserende, regisserende en financierende rol:

- **Reguleren.** Zoals gezegd is reguleren een rol die bij de gemeenteambtenaren hoort omdat zij vanuit hun functie verantwoordelijk zijn voor de handhaving van wet- en regelgeving. Toch is de reden om in deze case te reguleren met name een externe verklaring te nemen. Het gaat om de lange periode waarin de boomhutten gedoogd werden en de veiligheid van gebruikers van de boomhut mogelijk in het geding was. Daarnaast heeft de Voedsel- en Warenautoriteit een boete zonder dwangsom opgelegd en moest de boomhut uiteindelijk verwijderd worden. De reden waarom de huidige ambtenaren strikt het proces van de bouw van de nieuwe boomhut in de gaten houden en reguleren is omdat de nieuwe boomhut aan de richtlijnen van het attractiebesluit moet voldoen, omdat de boomhut anders weer verwijderd moet worden;
- **Faciliterend regisseren.** Omdat de ambtenaar van Stadsontwikkeling het initiatief wilde voortzetten startte zij een klankbordgroep waar de initiatiefnemer, andere bewoners, zichzelf en de ambtenaar van Stadsbeheer zitting in namen. In dit deel van het proces is het duidelijk dat de ambtenaar van Stadsontwikkeling veel vrijheid biedt aan de bewoners en continu met hen afstemt wat de bewoners graag zelf willen oppakken en wat de gemeente dan voor hen kan oppakken. In principe behoudt zij op positieve wijze de regie, want op het moment dat iets echt niet kon werd dit ook afgekeurd en werd gezocht naar wat wel kon. De gemeenteambtenaar heeft in dit deel van het proces een regisserende rol ingenomen, en heeft dit op een open manier gedaan waarbij de inbreng van bewoners zoveel mogelijk voorop stond. De reden waarom dit zo werd gedaan is op basis van een extern verklaringsmechanisme, namelijk de kracht van de burgers. De ambtenaar behield de regie en overzag wat moest gebeuren en hoe dat moest gebeuren, maar speelde daarbij zoveel mogelijk in op de behoeften van de bewoners en het gevoel dat ze het verder zelf mochten aanpakken en uitvoeren. Een voorbeeld hiervan is de ontwerpschets die de bewoners zelf wilden maken en waar één bewoner de trekker van zou zijn omdat hij een achtergrond als architect heeft.

- **Regisseren.** Ook de regisserende rol van de huidige gebiedsambtenaar kent een externe verklaring. Deze heeft met name te maken met de angst dat de initiatiefnemer de richtlijnen van het attractiebesluit niet zal volgen bij het bouwen van de boomhut en het gebrek aan vertrouwen dat de bewoners zorgdragen voor de waarborging van continuïteit van de natuurspeeltuin;
- **Financieren.** De financiering heeft in deze case met name een externe reden. Na vijf jaar gedogen, moest de boomhut uiteindelijk worden verwijderd omdat de initiatiefnemer een boete zonder dwangsom en de opdracht tot verwijderen kreeg van de Voedsel- en Warenautoriteit. Omdat de Voedsel- en Warenautoriteit was ingeschakeld door het handelen van de gemeenteambtenaar van Stadsbeheer, voelde de projectregisseur (de ambtenaar van Stadsontwikkeling) zich verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat er een nieuwe boomhut kon komen en de natuurspeeltuin kon blijven bestaan. Om die reden is er financiering gekomen voor de nieuwe boomhut en wordt de financierende rol als gevolg gezien van een externe verklaring.

INTERACTIE TUSSEN GEMEENTEAMBTENAREN EN BETROKKEN BURGERS

De interactie tussen de gemeenteambtenaren en de betrokken burgers van de natuurspeeltuin verandert door de jaren heen en is als volgt:

- **Eerste vijf jaar van gedogen: complementeren zonder fuseren.** De eerste vijf jaar van gedogen van de natuurspeeltuin kan worden gezien als een interactievorm waar de zelforganisatie en de gemeenteambtenaar elkaar complementeren zonder te fuseren. De ambtenaren achtten de boom veilig genoeg en kinderen konden in de natuurspeeltuin spelen en de initiatiefnemer was tevreden omdat hij allerlei gratis natuurlijk materiaal van de gemeenteambtenaren kreeg;
- **Regisseren en faciliteren: fusie.** Na vijf jaar gedogen werd een bewonersinitiatief ingediend en nam de ambtenaar van Stadsontwikkeling de regisserende rol in en faciliteerde waar nodig. De interactie tussen de gemeenteambtenaar en de zelforganisatie kan op dit moment worden gezien als een fusie. De zelforganisatie en de gemeenteambtenaar vullen elkaar aan en dit gaat op zo'n natuurlijke manier dat de gemeenteambtenaar wordt toegelaten tot de zelforganisatie en als het ware onderdeel wordt van die zelforganisatie. De gemeenteambtenaar kan hier worden gezien als een faciliterende regisseur;
- **Regisseren en faciliteren: conflict en overschaduwten.** De regierol wordt later overgenomen door de gebiedsambtenaar. Ook deze gebiedsambtenaar faciliteert en bekijkt op welke manier ze mee kan helpen met de uitvoering van de natuurspeeltuin. Echter de regierol krijgt een andere invulling. Er wordt nog steeds samengewerkt met de trekkers van het initiatief, maar is meer direct in wat wel en niet kan en maakt ook enkele beslissingen zonder overleg. Dit heeft tot gevolg dat de oorspronkelijke initiatiefnemer zich niet gehoord voelt en overweegt om de boomhut niet meer te bouwen. De sterke regierol van de gebiedsambtenaar heeft met name te maken met het feit dat de boomhut ditmaal echt aan het attractiebesluit moet voldoen en dat er niet voldoende vertrouwen is dat de initiatiefnemer de richtlijnen zal volgen. Omdat de Gemeente Rotterdam de financiering van de boomhut op zich heeft genomen, kiest de ambtenaar ervoor om streng te regisseren. Op dit moment zijn de ambtenaren en trekkers van

de natuurspeeltuin met elkaar in conflict en overschaduwen zijn elkaar. Dit blijkt bijvoorbeeld ook als de ambtenaren een zelfbeheercontract willen opstellen, maar de trekkers van de natuurspeeltuin aangeven dat niet te willen. Zij voeren de boventoon op dat gebied en er is geen zekerheid dat er een contract zal komen.

EFFECT VAN OVERHEIDSPOSITIONERING OP CONTINUÏTEIT

Op basis van de resultaten kunnen de volgende zaken worden gezegd over de invloed van de rollen van de gemeenteambtenaren op de continuïteit van de natuurspeeltuin:

- **Faciliterend regisseren.** In deze case zijn twee verschillende manieren van regisseren te onderscheiden. In eerste instantie was er een faciliterende regisseur. Deze ambtenaar stelde zich faciliterend op richting de zelforganisatie en had met name oog voor de wensen en beslissingen van de initiatiefnemer en andere trekkers van de natuurspeeltuin. Ondanks dat de oude boomhutten op verzoek van de Voedsel- en Warenautoriteit door de initiatiefnemer moesten worden verwijderd, is de ambtenaar in staat geweest een open en prettige relatie op te bouwen met de initiatiefnemer en andere trekkers van het initiatief. De continuïteit van de natuurspeeltuin kwam niet in het geding. De continuïteit was op dit moment zelfs gewaarborgd omdat de ambtenaar het proces goed wist te regisseren. Dit had met name te maken met enerzijds de grote hoeveelheid ruimte voor ideeën en beslissingen die werd geboden aan de initiatiefnemer en de andere trekkers en anderzijds duidelijkheid over wat echt niet mogelijk was volgens regelgeving.
- **Regisseren.** Na het vertrek van de betrokken ambtenaar van Stadsontwikkeling, zijn de ambtenaar van Stadsbeheer en de gebiedsambtenaar met name in beeld. Deze ambtenaren behouden de faciliterende rol en denken continu met bewoners mee wat zij vanuit de gemeente wel en niet kunnen regelen. Met regelmaat heeft dit betrekking op zaken zoals gratis houtsnippers, prullenbakken die geplaatst kunnen worden, bebording, etc. De rol lijkt niet veel te verschillen van de ambtenaar die daarvoor betrokken was omdat de ambtenaar van Stadsbeheer die al betrokken was en de nieuwe gebiedsambtenaar ook kijken wat wel en niet mogelijk is. Er ontstaat hier echter wel een cruciale wisselwerking tussen de ambtenaren en de bewoners ten behoeve van de continuïteit. De ambtenaren krijgen vanuit de bewoners niet voldoende het gevoel dat zij zich ook daadwerkelijk verantwoordelijk genoeg voelen om de natuurspeeltuin naar behoren te onderhouden. Onderhoud gebeurt volgens de bewoners spontaan en ze willen niets officieel vastleggen. Daarnaast laten sommige bewoners al weten dat zij echter over een tijd niets meer zullen doen aan het onderhoud omdat hun eigen kinderen dan te oud zijn. De ambtenaren zien de groep actieve bewoners kleiner worden en willen de continuïteit waarborgen door een zelfbeheercontract. Dit stuit echter op nog meer terughoudendheid van de bewoners, wat op diens beurt zorgt dat de gemeenteambtenaren meer het heft in handen nemen en in e-mails richting de bewoners voorschrijven wat er nog moet gebeuren. Een voorbeeld hiervan is de e-mail van de gebiedsambtenaar die voorschrijft dat de bewoners het terrein moeten leegmaken voor de aannemer komt en de gebiedsambtenaar zelf beslissingen maakt over de rioolbuizen die geplaatst gaan worden, de grootte van de rioolbuizen en boomstammen die zonder overleg met de initiatiefnemer in opdracht van de gemeenteambtenaar op het terrein worden geplaatst. Dit stuit vervolgens de

initiatiefnemer tegen de borst die de natuurspeeltuin als zijn geestelijk eigendom ziet en graag overleg had gewild over dit soort onderwerpen. Er treedt frictie op en de motivatie van de bewoners is onduidelijk. Over de continuïteit van de zelforganisatie is te zeggen dat er op dit moment geen duurzame variant te signaleren is, maar dat het initiatief nog wel bestaat.

- **Gedogen.** Tot slot is het opvallend en noemenswaardig dat de continuïteit van de natuurspeeltuin niet in het geding was in de vijf jaar dat de natuurspeeltuin gedoogd werd. De initiatiefnemer heeft een bouwkundige achtergrond, had een stabiele boomhut gebouwd en kreeg in de vorm van gratis natuurlijk materiaal enige ondersteuning vanuit de gemeenteambtenaren. Verder was er geen gemeentelijke betrokkenheid. De natuurspeeltuin heeft op dat moment vijf jaar bestaan zonder enige moeilijkheden en gevaar voor de continuïteit. De afgelopen twee jaar waar de gemeente wel betrokken was lijkt de continuïteit steeds meer in geding te komen. Dit lijkt vooral het gevolg te zijn van de investering die de gemeente heeft gedaan, waar de gemeenteambtenaren een bepaalde inspanning voor terug verwachten. Daarnaast heeft het ook te maken met de regierol die wordt ingenomen, waardoor het proces niet meer als "eigen" voelt voor de trekkers en de initiatiefnemer. Daarnaast ook omdat het proces nu formeel wordt gemaakt en er verwachtingen en eisen worden gesteld aan bewoners, waar dat voorheen een natuurlijk en spontaan proces was.

4.3 SINGELDINGEN

Voor deze case zijn twee van de drie oorspronkelijke initiatiefneemsters geïnterviewd. Daarnaast is een betrokken gebiedsambtenaar geïnterviewd. Singeldingen is een initiatief van drie buurtbewoonsters. Het doel van Singeldingen is het park in hun buurt een leukere plaats maken en actiever gebruik maken van de potentie van het park. Het park moest een ontmoetingsplek worden en niet alleen een doorgangspek

zijn waar niemand zich verantwoordelijk voelt, maar

"Je ontmoet hele andere mensen die je normaal niet tegen komt. Die je wel passeert, maar nooit echt tegenkomt." Singeldingen - KH

echt een gemeenschappelijke plek in de wijk, waar medebewoners elkaar écht tegen komen. De volgende paragrafen geven een beschrijving van het proces van Singeldingen door de ogen van de initiatiefneemsters en de betrokken gemeenteambtenaar. De afsluitende paragraaf is een analyse van deze casus waarbij de positie van de ambtenaar en de continuïteit van deze zelforganisatie ter sprake komt.

VOORAFGAAND AAN HET INITIATIEF

Zoals gezegd is Singeldingen het initiatief van drie vrouwelijke buurtbewoonsters. Zij wonen in het gebied van het Nieuwe Westen en Middelland in Rotterdam. Deze zelforganisatie is ontstaan toen één van de drie vrouwen vond dat er met het park in haar buurt te weinig gebeurde. Met haar kind ging ze regelmatig naar een speeltuin in het park, maar het was geen gezellige plek om te blijven zitten en andere mensen uit de buurt te ontmoeten. Ze deelde briefjes in de buurt uit of andere buurtbewoners het een goed idee vonden om van het park een gezelligere ontmoetingsplaats te maken. Zij vond een medebewoonster uit het gebied die hetzelfde idee in gedachten had en een derde initiatiefneemster met een ondernemende achtergrond die het idee mee kon helpen opzetten. Deze drie vrouwen zijn de initiatiefneemsters van Singeldingen.

Singeldingen bestaat inmiddels in 2014 zes jaar, maar de initiatiefneemsters geven aan dat zij voorafgaand aan het initiatief tweeënehalf jaar bezig zijn geweest met het ontwikkelen van het plan

“ Ik zou zeggen tegen de gemeente: ‘gewoon ruimte voor initiatieven laten.’ Want het geeft een veel positievere stadsbeleving, dat je samen als burgers iets doet. Want niet alleen je huis is je huis, maar ook je stad is je huis ”

Singeldingen - JP

en het bedenken van de praktische uitvoering van hun initiatief. Voor de ontwikkeling van het plan hielden zij zowel nauw contact met de Gemeente Rotterdam als met buurtbewoners. Een griffie hielp hen destijds met het vinden van de juiste weg door de bureaucratische structuur en zodoende hebben de initiatiefneemsters voorafgaand aan het initiatief een bewonersinitiatief ingediend bij de Gemeente Rotterdam. Dit deden de initiatiefneemsters met name om te laten weten dat zij met het initiatief bezig waren. Volgens de initiatiefneemsters ging het indienen van het bewonersinitiatief volgens een vrij klassiek model van verantwoording waarbij zij op allerlei punten verantwoording moesten afleggen over wat zij precies wilden gaan doen, hoe zij het gingen doen, hoe zij het dachten te gaan realiseren en wat het benodigde budget was. De initiatiefneemsters gaven daarbij aan dat ze tegen de gemeente hebben gezegd dat ze niet direct geld wilden, maar alleen wilden laten weten waar zij op dat moment mee bezig waren omdat ze zelf hun plan, samen met buurtbewoners, wilden ontwikkelen en vorm geven. De initiatiefneemsters en de gemeente hadden verschillende bijeenkomsten waar de initiatiefneemsters konden vertellen over de ontwikkelingen van hun plan. De gemeenteambtenaren gaven op basis van de input van de initiatiefneemsters de overwegingen van de gemeente mee. Overwegingen van de gemeente hadden met name betrekking op het te verwachte gewenste budget, de uitvoering van hun plan, regelgeving, etc. De initiatiefneemsters werden dan door de gemeente aangespoord om die overwegingen weer mee te nemen en hun plan verder te ontwikkelen. De initiatiefneemsters geven aan dat zij het van groot belang vonden dat het een initiatief voor en met de buurt was, en daarom gingen zij tevens bij buurtbewoners langs om te praten en zodoende ideeën op te doen. Daarnaast wilden de initiatiefneemsters draagvlak creëren in de buurt en medebewoners enthousiast krijgen voor het initiatief. De initiatiefneemsters vertellen dat zij die lange voorbereidingstijd om verschillende redenen nodig hadden. Ten eerste omdat zij zelf de tijd nodig hadden om te bedenken wat ze precies wilden doen. Zij hadden plannen om een kiosk in het park neer te zetten. Die voorbereidingstijd gebruikten ze om na te denken hoeveel weken of maanden per jaar de kiosk open zou gaan, wat ze zouden gaan doen, hoe ze het zouden gaan doen en waar precies. Daarnaast realiseerden de initiatiefneemsters zich dat het park waar zij hun kiosk wilden plaatsen een openbaar park is waar zij iets zichtbaars gingen doen met een kiosk en dat er verschillende belangen waren. Zij wilden de tijd nemen om die belangen in kaart te brengen. Tot slot waren de initiatiefneemsters zich bewust dat de gemeente ook akkoord moest gaan met het initiatief en uiteindelijk budget beschikbaar moesten stellen, dus zij vonden de lange voorbereidingstijd ook nuttig om hun initiatief te laten inbedden in de gemeentelijke organisatie zodat de betrokken ambtenaren ook familiair zouden worden met het initiatief. Hierbij maken de initiatiefnemers wel duidelijk dat ze in de samenwerking met de gemeente wel momenten hebben gehad waarbij de gemeente de initiatiefnemers over zaken aansprak waar zij met ongeloof naar luisterden, bijvoorbeeld wanneer er werd gesproken over grassoorten en zichtlijnen waar de initiatiefneemsters over na moesten denken of rekening mee moesten houden. Toch ervaren de initiatiefneemsters de Gemeente Rotterdam

“ Ik had één gesprek met de gemeente wat ik echt absurd vond. Met zo'n man over gras en hij ging dan heel serieus zeggen of het nou kijkgras of loopgras was. En dat ik echt dacht, hebben we nu een gesprek over gras en over zichtlijnen die in tact moesten blijven? ” Singeldingen - KH

voornamelijk als een kritische partij die gedurende het proces meedenkt en kritisch is over wat mogelijk en niet mogelijk is. Dit zette de initiatiefneemsters ook weer aan het denken, waardoor zij hun initiatief konden verbeteren of aanpassen als dat nodig bleek te zijn.

START EN ONTWIKKELINGEN VAN HET INITIATIEF

De uiteindelijke presentatie van de initiatiefnemers van Singeldingen aan de Gemeente Rotterdam inclusief begroting zorgde voor gemengde gevoelens binnen de gemeente. Over het initiatief was de gemeente erg enthousiast, maar de begroting vond de gemeente te duur. Om die reden is er samen gezocht naar oplossingen en is de kiosk van Singeldingen gestart op basis van een proefperiode. De initiatiefneemsters mochten

een mobiele kiosk op wielen *“ Dat tegengas van de gemeente is soms echt nodig om in te schatten waarom je eigenlijk doet wat je doet ” Singeldingen - KH*
kopen met budget van de

gemeente en daar hebben de initiatiefneemsters samen met allerlei buurtbewoners in geklust en het verbouwd tot een mooie kiosk. Omdat de initiatiefneemsters al een lange periode van voorbereidingen hadden gehad en zij hun initiatief met buurtbewoners hadden besproken kregen zij vanuit verschillende hoeken ondersteuning vanuit de wijk. Een overbuurman gaf bijvoorbeeld via een kabel door een boom, over het gras met een stekker stroom aan de mobiele kiosk, vrijwilligers haalden met jerry cans water of vrijwilligers lieten de mobiele kiosk 's avonds en 's nachts voor hun deur staan zodat er stroom was en de ijsjes niet smolten in de kiosk. De initiatiefneemsters geven aan dat veel organisaties voor mensen in een pand zitten, met deuren, waar je je moet opgeven, etc. Zij zien dit als allemaal drempels om toenadering te zoeken en vonden het daarom van belang om het initiatief naar buiten te halen. Zo is het initiatief zichtbaar, gaan mensen met elkaar picknicken, komen ongedwongen met elkaar in contact, ontstaat er een dynamiek en wordt intensiever gebruik gemaakt van het park. Naast zichtbaarheid richting medebewoners, stemden de initiatiefneemsters ook telkens af met de gemeente. De initiatiefneemsters geven aan dat zij het belangrijk vonden om de ambtenaren van de Gemeente Rotterdam ook te betrekken. Daarom lieten zij zien waar ze mee bezig waren, zodat ze ook open waren richting de gemeente. Dit vonden de initiatiefnemers belangrijk omdat zij met een

“ We hebben zelf ook heel veel de gemeente erbij betrokken. Dat je gewoon laat zien wat je aan het doen bent en dat alles heel open is.” Singeldingen – JP

initiatief bezig zijn in de buitenruimte en de gemeente zich daarin begeeft. Zowel de Gemeente Rotterdam als de initiatiefneemsters ervaren dit als prettig omdat de open houding naar

elkaar ervoor zorgt dat het duidelijk is wat er gebeurt en wat er speelt en dat de gemeente ook op een, zoals de initiatiefneemsters en de gemeente beiden zeggen, kritisch en betrokken manier mee kunnen denken over vraagstukken.

Een voorbeeld waar de huidige gebiedsambtenaar met de initiatiefneemsters meedenkt is bij het vraagstuk over de groenteheuvels. De Gemeente Rotterdam had twee heuvels met aarde in de buurt

van de zelforganisatie gestort. In de wintermaanden is Singeldingen gesloten en dan kan het in het park vrij drassig worden. Het was de bedoeling dat de aarde werd gebruikt om het stuk grond waar Singeldingen gebruik van maakt te egaliseren. De initiatiefneemsters hebben toen aan de gemeenteambtenaar gevraagd of de aardeheuvels niet al in de zomermaanden bij het initiatief neergelegd konden worden, zodat zij de heuvels in de zomer als groenteheuvels konden gebruiken. De heuvels zouden dan dienen om verschillende groenten op te planten en te laten groeien, zodat met die groenten eten gemaakt kan worden voor de bezoekers van Singeldingen. De betrokken ambtenaar van de Gemeente Rotterdam geeft aan dat die heuvels volgens beleidskaders eigenlijk niet mogen in verband met de zichtlijnen van het park. De ambtenaar en zijn collega hebben echter besloten om toch een jaar te experimenteren met de groenteheuvels omdat het hen een goed idee leek. Met de groenteheuvels wordt voldaan aan punten die in beleidskaders staan om gerealiseerd te worden, zoals kinderen om laten leren gaan met voedsel en natuur. De ambtenaar laat weten dat vroeger dan door de gemeente gefinancierde stadstuinen werden gemaakt waar scholen met kinderen konden langskomen om de kinderen op die manier met voedsel en de natuur te laten leren

“ Moet ik nu echt via een beleidskader en allemaal ambtenaren, 43 overleggen, aangeven bij de wethouder die er een politiek punt van maakt, bespreken in de raad en dan de hele rits naar beneden laten gaan? Of leg je het neer op het niveau waar de effecten plaats moeten vinden? ” Gemeente Rotterdam - NH

omgaan. De ambtenaar geeft aan dat het hier in de praktijk door die groenteheuvels al gebeurt en dat ze daarom goedkeuren dat die groenteheuvels er in de zomermaanden zijn. De ambtenaar geeft echter wel aan dat er nu een jaar mee is geëxperimenteerd en dat de heuvels er in de wintermaanden erg verloren bij liggen en geen mooi aangezicht bieden voor het park. De initiatiefneemsters geven aan dat ze in de wintermaanden niet de capaciteit hebben om de heuvels te onderhouden. In de zomerheuvels voelen de initiatiefneemsters zich wel eigenaar van de heuvels en ligt het onderhoud bij Singeldingen. De ambtenaar zegt dat dit een les is voor het volgende jaar en dat ze met elkaar moeten gaan nadenken hoe en door wie die heuvels in de wintermaanden onderhouden moeten worden.

“ Je moet met elkaar leren hoe dingen werken in de buitenruimte. En van wie is die buitenruimte? Ik ben een heel groot voorstander dat die buitenruimte van ons allemaal is en niet alleen van de overheid. Alleen hij moet wel van iemand zijn, want als hij van iedereen is, is hij ook van niemand. Dus er moet wel iemand zijn die zegt, ‘over dit stukje voel ik me eigenaar’. ”

Gemeente Rotterdam - NH

VOORTBESTAAN VAN HET INITIATIEF

Singeldingen bestaat inmiddels zes jaar. Wat bijzonder is aan Singeldingen is dat de initiële initiatiefneemsters inmiddels niet meer actief betrokken zijn bij de realisering van het initiatief. Met veel regelmaat zijn ze aanwezig bij Singeldingen, maar dan als gasten en niet als de trekkers van het initiatief. De initiatiefneemsters hebben in het begin verschillende werkgroepen opgericht die elk verantwoordelijk zijn voor een specifiek deel van Singeldingen zoals programma's, subsidies, communicatie, kiosk, fysiek, etc. Vrijwilligers kunnen zich aansluiten in een werkgroep waar hun persoonlijke interesse ligt. Een initiatiefneemsters geeft aan dat ze het leuk vindt dat Singeldingen nog steeds bestaat ondanks dat zij niet meer actief is. Dat is volgens haar de kracht van Singeldingen. Mensen gaan in een bepaalde werkgroep zitten omdat ze er goed in zijn of het leuk vinden. De

mensen doen wat ze kunnen en dat maakt dat het goed gaat. Er zijn met name vrijwilligers, maar de persoon die verantwoordelijk is voor de continue lijn en de administratie krijgt zes uur per week betaald, maar ze is veel meer uren actief. In de zomermaanden draaien de programma's en in de wintermaanden zorgt de betaalde kracht voor de administratie en de voorbereiding van het nieuwe jaar.

Daarnaast heeft Singeldingen een stabiele relatie met de gemeenteambtenaren. Dit heeft te maken met het feit dat de initiatiefneemsters, ambtenaren en bewoners steeds meer met elkaar verweven zijn. Dit is het gevolg van meerdere jaren veelvuldig contact. De lijnen zijn volgens de initiatiefneemsters steeds korter geworden. Procedures blijven, maar Singeldingen weet inmiddels wel waar ze moeten

zijn, het is duidelijk wat er geregeld moeten worden en bij wie Singeldingen binnen de gemeente moet zijn voor welke tijd. Onlangs is er een grote reorganisatie geweest binnen de gemeente waarbij de deelgemeenten werden opgeheven en er gebiedscommissies voor zijn gekomen. Singeldingen is al een gevestigde partij, maar moest tijdens een bespreking met de nieuwe leden van hun gebied verantwoording afleggen over de hoogte van het aangevraagde budget bij de gemeente en verantwoording afleggen over waarom Singeldingen bepaalde zaken aanpakt zoals zij het nu doen. De betrokken ambtenaar geeft aan dat dit voor de huidige trekkers van Singeldingen even vervelend was omdat zij het gevoel hadden dat ze al een gevestigde partij zijn en die verantwoording allemaal al

“ De gemeente moet soms ook wel een beetje terug duwen om te kijken hoe serieus zo'n initiatief nu precies is. De gemeente heeft namelijk ook een ander belang, namelijk het belang van iedereen in de wijk. ” Singeldingen – KH

een keer hadden afgelegd. Uit de bespreking kwam als punt naar voren dat de begroting nog niet helemaal op orde is en dat de trekkers van Singeldingen dit vanaf nu nog beter op orde moeten houden. Aan de ene kant vinden de trekkers van Singeldingen dit vervelend, maar geven bij nader inzien aan dat dit voor hen ook juist weer een reden is om nog eens goed na te denken over hoe zij op dit moment hun financiën op orde houden.

“ Ik denk echt dat het heel belangrijk is voor de wortels van de stad dat de burgers gekoesterd worden. Dat ideeën vanuit de mensen zelf komen. Samen maak je de stad. En de gemeente is er voor om een beetje te sturen, een richting op te duwen en dingen in goede banen te leiden ” –JP

4.3.1 ANALYSE VAN SINGELDINGEN

Voorgaande subparagrafen laten een beschrijving zien van het proces van Singeldingen. De belangrijkste en meest opvallende punten zijn hierin beschreven vanuit de visie van de initiatiefnemers en de visie van de betrokken ambtenaar van de Gemeente Rotterdam. De vier kernelementen overheidspositionering, interne en externe verklaringen en het effect van overheidspositionering op de continuïteit van Singeldingen worden besproken.

GEMEENTELIJKE OVERHEIDSPOSITIONERING

Ten eerste zal een beschrijving worden gegeven van de verschillende rollen die de gemeenteambtenaren gedurende het proces van zelforganisatie hebben ingenomen. Daarbij wordt bij elke rol aangegeven waarom deze rol aanwezig wordt geacht.

- **Regisseren.** Bij de start van het proces jaren geleden was de rol richting de initiatiefneemsters met name regisserend. De gemeenteambtenaren stonden achter het initiatief en zagen dit graag gerealiseerd, maar moesten wel de mogelijkheden wat betreft regelgeving en beleidskaders aangeven. De initiatiefneemsters hielden de verantwoording en het eigenaarschap erg bij zichzelf en de gemeente accepteerde dit. De rol van gemeenteambtenaren op dat moment was met name aangeven wat wel en niet mogelijk was binnen de beleidskaders en richtlijnen. De initiatiefneemsters moesten deze mogelijkheden en onmogelijkheden in hun plannen bewaken;
- **Gelijkwaardige partner.** De huidige ambtenaar werkt al enige tijd met de initiatiefneemsters van Singeldingen. Omdat Singeldingen door de jaren heen open en transparant met de gemeente heeft gecommuniceerd en grenzen die ambtenaren hebben opgelegd aan het initiatief hebben geaccepteerd is er een relatie van wederzijds begrip. De rol van de huidige ambtenaar valt niet te vatten in één van de vijf vooraf beschreven rollen. De rol van de huidige ambtenaar is te omschrijven als een gelijkwaardige partner van Singeldingen. De ambtenaar denkt mee wat de mogelijkheden zijn voor Singeldingen als zij nieuwe dingen willen uitproberen zoals de groenteheuvels, maar is ook kritisch en geeft de grenzen aan wat betreft wet- en regelgeving, beleidskaders of financiën. Vanuit de functie van de ambtenaar zou meer gereguleerd kunnen worden, maar omdat er een gelijkwaardige relatie is accepteert de ambtenaar ook dat Singeldingen zo veel mogelijk zelfstandig wil opereren en anderzijds accepteert Singeldingen dat zij bepaalde grenzen vanuit de gemeente moeten accepteren;
- **Wegwijzen.** Daarnaast wordt duidelijk dat gedurende het hele proces de gemeenteambtenaar eveneens een wegwijzer is door de bureaucratische structuur. Door de jaren heen zijn de initiatiefneemsters en andere trekkers van Singeldingen meer bekend geraakt met de structuur van de Gemeente Rotterdam, maar betrokken ambtenaren blijven het eerste aanspreekpunt om de initiatiefneemsters van Singeldingen te begeleiden naar de juiste personen binnen de gemeente;
- **Financieren.** Verder heeft de gemeenteambtenaar een financieringsrol. Elk jaar vraagt Singeldingen verschillende subsidies aan bij verschillende subsidieverstrekkers, waaronder de Gemeente Rotterdam.
- **Experimenteren.** Een andere rol die de gemeenteambtenaar op dit moment inneemt is een experimenterende rol. Deze rol is een variant van gedogen omdat er iets gebeurt wat officieel volgens de regels niet mag. De groenteheuvels zijn hier een voorbeeld van. Volgens de beleidskaders van de buitenruimte mogen er geen heuvels geplaatst worden omdat dit in strijd is met de zichtlijnen van het park. Bij gedogen is er sprake van een activiteit of handeling die wordt verricht door de initiatiefnemer waarbij de ambtenaar besluit hier niet op te handhaven, maar de ambtenaar doet hier zelf ook niet actief aan mee. De ambtenaar wordt nu in een experimenterende rol gezien omdat ook de ambtenaar actief bezig is met de groenteheuvels. De heuvels met verschillende groenten erop dienen als experiment om te onderzoeken of het mogelijk is om maatschappelijke doelen op deze manier door burgers te laten oppakken.

INTERNE VERKLARINGEN VOOR OVERHEIDSPPOSITIONERING

De regisserende, wegwijzende, financierende en experimenterende rollen kennen een interne verklaring en wordt hieronder toegelicht:

- **Regisseren.** Bij de opstart van het initiatief hadden ambtenaren met name een regisserende rol. Dit had met name te maken omdat de ambtenaren ervoor wilde zorgen dat wet- en regelgeving en beleidskaders gewaarborgd werden. Hoewel de initiatiefnemers zelf de regie hielden over de uitvoering en planning van het initiatief, zorgden de ambtenaren er wel voor dat zij binnen de regelgeving en beleidskaders bleven. De initiatiefnemers hanteerden een open en transparante houding en vonden het niet meer dan normaal dat de ambtenaren bepaalde eisen stelden aan hun initiatief, omdat hun initiatief zich in de buitenruimte bevond;
- **Wegwijzen.** Vanuit de huidige functiebeschrijving van de ambtenaar, wijst de ambtenaar de weg door de ambtelijke structuur. Singeldingen is inmiddels bekend met de ambtelijke structuur, maar waar nodig zorgt de ambtenaar ervoor dat zij bij de juiste persoon of afdeling terecht komen voor vragen of verzoeken;
- **Financieren.** De Gemeente Rotterdam heeft verschillende mogelijkheden voor burgers om subsidies aan te vragen. Financiering wordt mogelijk gemaakt voor actieve burgers om een initiatief te realiseren of bij te dragen aan een initiatief;
- **Experimenteren.** De heuvels met verschillende groenten erop dienen als experiment om te onderzoeken of het mogelijk is om maatschappelijke doelen op deze manier door burgers te laten oppakken en om te onderzoeken of dit mogelijk een nieuwe manier is voor ambtenaren om zich te verhouden tot burgers. Om deze redenen is de experimentele rol een interne verklaring. Daarnaast is de experimentele rol ook te verklaren als extern mechanisme. Dit wordt in de volgende paragraaf besproken.

EXTERNE VERKLARINGEN VOOR OVERHEIDSPPOSITIONERING

Naast interne verklaringen voor ook externe verklaringen gegeven voor de gekozen rollen van de betrokken ambtenaar in dit proces:

- **Gelijkwaardige partner.** De ambtenaar in de rol van gelijkwaardige partner is een gevolg van de open en transparante houding, maar ook de jarenlange bereidheid van de initiatiefneemsters om de ideeën en grenzen van de gemeenteambtenaren mee te nemen in hun plannen. Daarnaast is er een wederzijds begrip tussen de huidige ambtenaar en de initiatiefneemsters;
- **Experimenteren.** De groenteheuvels mogen officieel niet, maar de betreffende ambtenaar vindt dat de initiatiefnemers hiermee een maatschappelijk doel dienen en de trekkers van Singeldingen brengen verschillende bewoners onder andere door dit soort projecten bij elkaar. Mede daarom wordt er akkoord gegeven voor het plaatsen van de groenteheuvels.

INTERACTIE TUSSEN GEMEENTEAMBTENAAR EN INITIATIEFNEEMSTERS

Voor de interactie tussen de gemeenteambtenaar en Singeldingen is het bewustzijn van de gemeentelijke positie ten opzichte van het initiatief van belang. De initiatiefneemsters betrekken heel bewust bewoners, maar ook heel bewust de gemeenteambtenaar bij het proces. De reden hiervoor is

dat ze open en transparant willen zijn. De initiatiefneemsters snappen dat de gemeente investeert, maar ook dat zij het belang van de hele wijk waarborgen en niet alleen van Singeldingen. Kritiek vanuit de gemeente zoals de begroting of het budget wat niet geheel op orde is en daardoor onduidelijk is voor de gemeente, wordt soms als vervelend ervaren omdat Singeldingen het idee heeft dat ze zich al hebben bewezen ten opzichte van de gemeente. Toch is die kritiek vanuit de gemeente volgens de initiatiefneemsters en andere trekkers van Singeldingen nodig om scherp te blijven en na te denken over wat je doet en waarom. Om die reden is de interactie tussen Singeldingen en de gemeenteambtenaar te kenmerken als complementeren zonder te fuseren. Daarnaast lijkt er soms ook wel sprake te zijn van een fusie. Dit heeft met name te maken met het feit dat de ambtenaar wordt gezien als een gelijkwaardige partner en als onderdeel kan worden gezien van het functioneren van de zelforganisatie.

EFFECT VAN OVERHEIDSPOSITIONERING OP CONTINUÏTEIT

Singeldingen bestaat inmiddels zes jaar en heeft door middel van werkgroepen en een transparante relatie met de gemeenteambtenaren een grote mate van stabiliteit weten te bereiken. Singeldingen is verschoven van een zelforganisatie naar een duurzame variant, namelijk een stichting. Daarnaast geeft de gemeenteambtenaar ook aan dat alle initiatieven ook niet tot in de eeuwigheid hoeven duren, maar dat een bijdrage voor een bepaalde tijd ook goed is. De continuïteit van Singeldingen is enerzijds te danken aan de relatie die is opgebouwd tussen verschillende ambtenaren en de initiatiefneemsters. De initiatiefneemsters geven ook aan dat de steun van de Gemeente Rotterdam, zowel financieel als niet-financieel, nodig is om ook geaccepteerd te worden door andere subsidieverstrekkingen. Daarnaast is de huidige gemeenteambtenaar ook van belang voor hun omdat hij hun scherp houdt en kritische meedenkt met nieuwe plannen en aangeeft wat wel en niet mogelijk is binnen de gemeente. Daarnaast is de continuïteit ook te danken aan de initiatiefneemsters zelf. Zij hebben vanaf het begin zelf de regie behouden, hebben zelf veel tijd geïnvesteerd in het bedenken en de uitvoering van plannen en hebben een netwerk van buurtbewoners weten te creëren waardoor Singeldingen bijna geheel door vrijwilligers gerealiseerd wordt.

4.4 LEESZAAL ROTTERDAM WEST

Voor de Leeszaal is één van de twee initiatiefnemers geïnterviewd. Leeszaal Rotterdam West is een initiatief in het Oude Westen van Rotterdam. Achttien van de vierentwintig bibliotheken in Rotterdam werden gesloten, wat inhield dat voor Rotterdam West geen bibliotheek in de buurt meer aanwezig was. De twee initiatiefnemers zagen dit als de zoveelste publieke ontmoetingsruimte die gesloten werd, terwijl zij juist vinden dat deze ruimtes zo belangrijk zijn voor het functioneren van de wijk. De twee initiatiefnemers hebben beiden een achtergrond als zelfstandig onderzoeker en wilden niet klagen, maar een positieve en concrete reactie formuleren op de ontwikkeling van de bibliotheken. Om die reden zijn de initiatiefnemers begonnen met het uitwerken van een idee om een ander soort plek te maken, maar waar wel soortgelijke en gelijke functies zoals die er zijn in de bibliotheken. Dit werd uiteindelijk Leeszaal Rotterdam West.

VOORAFGAAND AAN HET INITIATIEF

Zoals gezegd wilden de initiatiefnemers een publieke ontmoetingsruimte creëren. Omdat zij niet wilden klagen, wilden zij zelf op constructieve wijze een concrete reactie formuleren op het sluiten van de bibliotheken. De geïnterviewde initiatiefnemer gaf aan dat ze niet een plan wilden schrijven en vervolgens mensen in de buurt van dat plan wilden overtuigen. Om die reden hebben ze bijeenkomsten in de buurt georganiseerd en aan bewoners gevraagd hoe hun ideale leeszaal eruit zou zien. Op basis van de informatie van ruim 80 bewoners uit het gebied konden de initiatiefnemers vijf thema's destilleren. Deze thema's zijn: leren, lezen, voorlezen, ontmoeten en delen. De initiatiefnemer geeft aan dat ze allerlei gesprekken in de buurt hadden gehad, maar dat zeggen dat je bereid bent iets te doen, iets anders is dan ook daadwerkelijk iets doen. Daarom wilden de initiatiefnemers een vijfdaags festival organiseren om te achterhalen of de thema's ook door de wijk werden gedragen. Tot dit moment hadden de initiatiefnemers gezegd dat ze het initiatief zelf op wilden zetten zonder financiering of betrokkenheid van de Gemeente Rotterdam. Dit is volgens de initiatiefnemers een bewuste keuze omdat op het moment dat je financiering van de gemeente wilt, moet je volgens hen aan allerlei voorwaarden voldoen, en zij wilden het initiatief echt eigen houden en kijken wat ze er zelf zonder betrokkenheid van anderen van konden maken. Echter, voor het vijfdaags festival, wat

“Daarom zijn we ook niet direct naar de gemeente gegaan want op het moment dat je zegt ‘we weten ook nog niet precies wat het is, we moeten uittesten wat het gaat worden’. Met die formulering kan de gemeente helemaal niets mee. En er worden ook allerlei voorwaarden aan je gesteld.” Leeszaal Rotterdam West – MS

diende als proef voor het initiatief, hebben de initiatiefnemers een eenmalig bewonersinitiatief ingediend. De subsidie werd door de gemeente gehonoreerd en in november 2012 werd het festival gerealiseerd, mede door de subsidie van de gemeente, maar ook met subsidies van andere partijen. Het vijfdaags festival was een succes en de initiatiefnemers hebben toen twee maanden de tijd genomen om na te denken over de praktische invulling van het initiatief. Hierbij kan gedacht worden aan openingstijden, organisatorische zaken voor vrijwilligers, financiering, etc. In deze tijd hebben de initiatiefnemers geregeld dat zij in een pand konden waar zij tegen een maatschappelijk huurtarief konden verblijven. Dit vonden de initiatiefnemers van belang omdat vrijwilligers volgens hen niet of minder bereid zijn tijd te investeren in een plek als je weet dat het niet lang blijft bestaan. Daarnaast wilden zij externe financiering regelen buiten de Gemeente Rotterdam, omdat zij ervan uit gingen dat als de financiering kregen vanuit de gemeente hun initiatief aan allerlei voorwaarden moest voldoen. Dit zou volgens hen hun initiatief veranderen en zij wilden de regie bij henzelf houden.

START EN ONTWIKKELINGEN VAN HET INITIATIEF

21 Januari 2013 was de officiële opening van Leeszaal Rotterdam West. Zowel de initiatiefnemers als de geïnterviewde gemeenteambtenaar geven aan dat de gemeente in principe gedurende het hele proces een zeer terughoudende rol heeft gehanteerd. De geïnterviewde ambtenaar van de Gemeente Rotterdam geeft aan dat dit niet een formele beslissing is geweest, maar dat dit vooral een gevolg is van de stappen die de initiatiefnemers van de Leeszaal zelf hebben gezet. Ten eerste heeft de Leeszaal volgens de ambtenaar een sterke identiteit en een sterke visie. Dit komt onder andere volgens de ambtenaar omdat de initiatiefnemers duidelijk weten wat ze willen en hoe ze dat gaan aanpakken. De

Gemeente Rotterdam wist van het initiatief en hield het van een afstand in de gaten. In het begin hebben de initiatiefnemers en de ambtenaar weleens contact gehad en zodoende was de ambtenaar op de hoogte van de vorderingen. De gemeenteambtenaar zag waar de initiatiefnemers mee bezig waren, hij zag dat het de initiatiefnemers in principe bijna lukte en vroeg zich af in

hoeverre hij dit initiatief als ambtenaar überhaupt moest ondersteunen omdat het de initiatiefnemers zelf goed af leek te gaan. Daarbij vond de gemeenteambtenaar het een goed initiatief en vond hij het knap dat de initiatiefnemers het vermogen bleken te hebben om vrijwilligers om zich heen te verzamelen en externe financiering te krijgen. De gemeenteambtenaar geeft aan dat ze als gemeente alles hebben zien gebeuren en dat ze er zelf weinig voor hebben hoeven doen om het initiatief mogelijk te maken. Betrokkenheid van de Gemeente Rotterdam beperkte zich tot de financiering van het vijf daagse festival en een adviserende rol van de gemeenteambtenaar met betrekking tot praktische zaken als de initiatiefnemers ergens duidelijkheid over wilden.

Daarnaast spreekt de geïnterviewde initiatiefnemer van de Leeszaal over gedogen. Hij geeft aan dat hij vermoedt dat sommige zaken van de Leeszaal door de gemeente gedoogd worden. Na bepaalde

“Dus de vraag is ook, waar leg je de grens? Dat is de taak van de overheid. Ze moeten niet overal ‘ja’ op zeggen, maar ze moeten vooral kritisch kijken naar of wat er gebeurt iets is wat zij vinden dat moet kunnen. Dat is lastig, omdat je niet kan zeggen, dit is de regel. Je moet een oordeel vellen, een gefundeerd oordeel.” Leeszaal Rotterdam West - MS

reactie op dat er inderdaad geen horecabestemming op het pand van de Leeszaal zit, maar dat ze voornamelijk kijken naar het doel wat het initiatief dient en naar de achterliggende redenen waarom bijvoorbeeld een kopje koffie of thee wordt geserveerd. De betrokken ambtenaar geeft daarbij aan dat hij niet de wens of intentie heeft om op dergelijke zaken te gaan handhaven zolang de initiatiefnemers koffie of thee niet commercieel gaan uitbaten, dan wel koffie en thee als de drijfveer van hun initiatief gaan gebruiken. Dat is volgens de ambtenaar van de Gemeente Rotterdam ook één van de drijvende krachten achter de Leeszaal. Namelijk dat de Leeszaal continu bij het oorspronkelijke doel blijft. Dit geeft de initiatiefnemer zelf ook aan.

Iedereen is volgens hem welkom in de Leeszaal, omdat het de wens van de initiatiefnemers is dat het een plek is die toegankelijk is voor iedereen en niet van één specifieke groep wordt. Zowel

“Zeggen dat je bereid bent iets te doen en het daadwerkelijk doen, zijn twee heel verschillende dingen. Veel zelforganisaties belijden het met hun mond, maar vinden het dan toch lastig om het zelf echt te doen of het is teveel en ze overzien het niet helemaal of ze kunnen er te weinig tijd in steken. Leeszaal West is wat dat betreft echt een geval apart.” Gemeente Rotterdam - TK

evenementen wordt in de Leeszaal na afloop weleens alcohol geschonken terwijl hier geen vergunning voor is. Als de gemeente moeilijk zou willen doen, zo zegt de initiatiefnemer, “dan zouden we ook nog bepaalde vergunningen moeten hebben voor bijvoorbeeld de hangende borden buiten”. Daarnaast schenken de initiatiefnemers ook koffie of thee voor de gasten van de Leeszaal. Heel formeel zou dat volgens de initiatiefnemer als valse concurrentie kunnen worden gezien en zou de ambtenaar van de Gemeente Rotterdam daarop kunnen handhaven. De ambtenaar van de gemeente geeft daar als

“Het is geen horeca gelegenheid waar je boeken kunt krijgen en lezen, maar het is een boekengelegenheid waar je toevallig een kopje koffie kunt krijgen” Gemeente Rotterdam - TK

buurtbewoners als politieke partijen mogen langskomen, maar het moet wel binnen één van de vijf hoofdthema's passen. Een politieke partij die een politiek café wil organiseren over laaggeletterdheid is welkom, maar dezelfde politieke partij die wil langskomen om hun politieke programma te presenteren is niet voor dat doel welkom. De thema's en het doel van activiteiten of evenementen moet duidelijk zijn.

Tot slot is er de kwestie van financiering. De Leeszaal geeft nadrukkelijk aan dat ze de bewuste beslissing hebben genomen om financiering te zoeken buiten te Gemeente Rotterdam. De gemeente geeft namelijk allerlei voorwaarden waaraan een initiatief moet voldoen en "je moet aan allerlei schijnzekerheden voldoen". Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op wat de initiatiefnemers denken te gaan realiseren met het initiatief en wat ze precies van de gemeente nodig hebben. Naast de Gemeente Rotterdam werkten de initiatiefnemers ook niet met bibliotheken en welzijnsorganisaties omdat dit volgens de initiatiefnemer de identiteit van het initiatief verandert en die organisaties uiteindelijk gaan bepalen wie je bent. De initiatiefnemer had contact opgenomen met Stichting Doen omdat Stichting Doen zeer weinig voorwaarden stelde en geen inhoudelijke veranderingen aan het initiatief eisten. Deze stichting heeft een groot geldbedrag gegeven aan het initiatief. Naar zeggen van de initiatiefnemer is dit geldbedrag een mooie manier om rustig te kijken hoe ze andere vormen van financiering in de toekomst kunnen zeker stellen zonder met de angst van korte termijn kosten en de drang om te overleven te moeten opereren. Daarbij wordt er ook gebruik gemaakt van alternatieve methoden van indirecte financiering zoals de stoelen en tafels die van buurtbewoners komen en het internet is gratis van de bovenbuurman. Dit soort ondersteuning maakt het initiatief ook mogelijk.

" Als je als overheid zegt 'we hebben minder geld', dan ben je ook niet meer overal van. "
Leeszaal Rotterdam West - MS

VOORTBESTAAN VAN HET INITIATIEF

Het initiatief bestaat in juli 2014 anderhalf jaar. Dit is nog niet een erg lange periode, maar de ambtenaar van de gemeente geeft aan dat er wel een stabiele basis ligt in het organisatievermogen en de sterke identiteit die gewaarborgd ligt bij de initiatiefnemers. Het organisatievermogen blijkt onder andere uit de vele vrijwilligers die de initiatiefnemers aan de leeszaal weten te binden. De initiatiefnemers hebben een budget van 50.000 euro gekregen van stichting Doen en dat geld is onder andere bestemd voor de opleiding van de vrijwilligers. De vrijwilligers krijgen geen inkomsten, maar de initiatiefnemers vragen heel bewust wat zij zou graag zouden willen leren in ruil voor hun tijd. Dat wordt dan georganiseerd en is een manier op de vrijwilligers aan zich te binden. Zowel de initiatiefnemers en ambtenaar van de Gemeente Rotterdam hebben een duidelijke visie op wat nodig

" Waarom hebben we een staat? Zodat iedereen gelijk behandeld wordt. En de overheid is degene die bewaakt dat wij een rechtstaat hebben. Dus je zou kunnen zeggen dat zij gewoon zouden moeten zorgen dat alles allemaal volgens de normen gaat die we ook ooit allemaal hebben afgesproken. Alleen, dan maak je elk initiatief onmogelijk. " Leeszaal Rotterdam West – MS

is om voort te bestaan en wat de rol van de gemeentelijke overheid daarin moet zijn.

Ten eerste beseft de geïnterviewde initiatiefnemer dat de Gemeente Rotterdam volgens hem alleen kan en durft los te laten op het moment dat het handelen van de initiatiefnemers daar

reden toe geeft. De initiatiefnemer ervaart het als zeer gewenst dat de gemeente het initiatief loslaat, niet overal strak op handhaaft en hen zelf de ruimte en mogelijkheid geeft om het initiatief op te zetten en uit te voeren zoals ze dat zelf graag willen. De capaciteit van de gemeenteambtenaar om los te laten is volgens de initiatiefnemer een gevolg van zijn handelen. Daarbij geeft de initiatiefnemer aan dat het loslaten van de ambtenaar van hen als initiatiefnemers vraagt dat ze rekening houden met de positie van de gemeente en dat zij de gemeente ook geen reden moeten geven om een andere, meer handhavende, rol in te nemen. Dit betekent dat de initiatiefnemers moeten waarborgen dat zij en hun vrijwilligers niet alleen gastvrij zijn naar hun gasten, maar ook heel bewust gastvrij naar buiten moeten zijn. Dit betekent bijvoorbeeld concreet dat als er activiteiten in de avond zijn, dat de initiatiefnemers moeten zorgen dat gasten niet te lang buiten voor de deur blijven hangen en hard praten tegen elkaar. Een klacht van omwonenden betekent dat de gemeente daar gehoor aan moet

“ Wij denken altijd dat gedogen is dat je niets doet, maar er is niets harder werken dan gedogen.

Omdat er geen regel is waar je op terug kunt vallen. Dat is iets heel anders dan achterover leunen en terugvallen op de regel. De regel is zo. Punt. Einde. ” Leeszaal Rotterdam West - MS

geven. De initiatiefnemer geeft daarbij aan dat de gemeente sommige dingen van hen gedoogd, maar dat het van de zelforganisatie ook vraagt dat ze geen signaalje afgeven bij de gemeente. De initiatiefnemer geeft aan dat zij zich nu eenmaal in het publieke domein begeven en dat het één van de taken van de gemeente is om zich daarmee bezig te houden, dus dat zij als Leeszaal zich daar ook toe moeten verhouden. In reactie daarop vertelt de ambtenaar van de Gemeente Rotterdam dat hij gedogen al een te serieuze rol vindt, omdat er nooit een formele-informele beslissing is genomen om het initiatief te gedogen. De Gemeente Rotterdam ziet volgens de ambtenaar gewoon wat er gebeurt, er is een sterke visie aanwezig met een sterk organisatievermogen. Daarnaast lijken de initiatiefnemers volgens hem na te denken over welke identiteit ze willen hebben en bewaken ze die ook goed. Op het moment dat het initiatief niet meer levensvatbaar is, zegt de ambtenaar van de Gemeente Rotterdam het volgende:

“ Ik denk dat we over continuïteit ook niet te spastisch moeten doen. Want op een gegeven moment is een initiatief niet meer levensvatbaar. Dan had de oude overheid zoiets van ‘oké, dan zetten we er een beheerder op en gaan we het alsnog overnemen’. Maar op het moment dat het uitdooft, accepteer dat het uitdooft, er is kennelijk geen vraag meer naar. ” Gemeente Rotterdam - TK

4.4.1 ANALYSE VAN LEESZAAL ROTTERDAM WEST

Voorgaande subparagrafen laten een beschrijving zien van het proces van de Leeszaal Rotterdam West. De belangrijkste en meest opvallende punten zijn hierin beschreven vanuit de visie van de initiatiefnemer en de visie van de gemeenteambtenaar. De vier kernelementen overheidspositionering, interne en externe verklaringen en het effect van overheidspositionering op de continuïteit van de Leeszaal worden besproken.

GEMEENTELIJKE OVERHEIDSPPOSITIONERING

Ten eerste zal een beschrijving worden gegeven van de verschillende rollen die de gemeenteambtenaar gedurende het proces van zelforganisatie heeft ingenomen. Daarbij wordt bij elke rol aangegeven waarom deze rol aanwezig wordt geacht.

- **Loslaten.** Bij deze zelforganisatie kan de gemeenteambtenaar worden gesignaleerd in een loslatende rol. De gemeenteambtenaar houdt zich afzijdig en heeft geen inhoudelijke of procesmatige bemoeienis en voorschrijft noch het doel van het initiatief, noch de uitvoering van het initiatief;
- **Beoordelen.** Naast een loslatende rol kan de ambtenaar van de Gemeente Rotterdam ook worden gezien in de rol van beoordelaar. Het is een vorm van loslaten. De initiatiefnemer van de Leeszaal noemt het gedogen, maar zelf ziet de ambtenaar deze rol niet zo omdat de ambtenaar de Leeszaal een goed initiatief vindt en de initiatiefnemers voldoende eigen verantwoordelijkheid en regie nemen. Echter, de gemeenteambtenaar weet dat bepaalde dingen gebeuren zoals alcohol, koffie en thee schenken zonder horecaverunning, geen precariorechten voor de hangende borden buiten, etc. Dit zijn toch vormen waar de ambtenaar loslaat. Het is iets wat eigenlijk niet mag, maar er wordt door de gemeenteambtenaar niet op gehandhaafd. Gedogen wordt meer gezien als een negatieve vorm waar iets gebeurt wat niet mag en de ambtenaar eigenlijk ook niet achter staat. Echter, de ambtenaar is hier te zien in de rol van beoordelaar, omdat de ambtenaar bekijkt wat de situatie is, een oordeel geeft over of het schadelijk is voor de samenleving, of het juist een maatschappelijk doel dient en of de ambtenaar vindt dat het moet kunnen of niet. Beoordelen is daarmee de positieve vorm van loslaten van iets wat volgens wetgeving eigenlijk niet mag;
- **Wegwijzen.** Tot slot is de ambtenaar een wegwijzer. De rol van wegwijzer is niet uitgebreid aanwezig, maar in deze case wordt de rol wel gesignaleerd. De zelforganisatie behoudt zelf de regie over het doel en de uitvoering van de zelforganisatie, maar kan voor praktische vragen en hulp wel bij de gemeenteambtenaar terecht. De gemeenteambtenaar kan de initiatiefnemers verder helpen waar en bij wie ze moeten zijn voor welke informatie. De gemeenteambtenaar neemt in deze situaties de rol van wegwijzer in ten opzichte van de zelforganisatie.

INTERNE VERKLARINGEN VOOR OVERHEIDSPPOSITIONERING

- **Wegwijzen.** De wegwijzende rol wordt met name door de gemeenteambtenaar ingenomen om de initiatiefnemer door de ambtelijke structuur te leiden. Omdat de Gemeente Rotterdam dit als één van de taken van de gemeenteambtenaar ziet, wordt dit gezien als een interne verklaring.

EXTERNE VERKLARINGEN VOOR OVERHEIDSPPOSITIONERING

- **Loslaten.** De ambtenaar in deze case kiest ervoor om dit initiatief los te laten. De reden waarom deze ambtenaar dit doet is ten eerste ten gevolge van de capaciteiten van de initiatiefnemers. De initiatiefnemers zijn in staat om zelf na te denken over wat zij met het initiatief willen bereiken, hoe ze dat willen gaan doen en wat ze nodig hebben om het initiatief

te realiseren. Dit gaat direct gepaard met voorbereiding. De initiatiefnemers nemen de tijd om na te denken over de praktische invulling van zaken en anticiperen op toekomstige zaken door al over verschillende scenario's na te denken. Een voorbeeld hiervan is de noodzaak om vrijwilligers te regelen en te binden aan het initiatief. De initiatiefnemers denken hierbij na over hoe ze vrijwilligers kunnen binden en besluiten training mogelijk te maken ter compensatie. Een ander punt is de regie. De initiatiefnemers geven duidelijk vanaf het begin aan dat ze het initiatief zelf willen realiseren. De initiatiefnemers geven dit niet alleen aan, maar handelen er ook naar. Zo vragen zij geen financiering aan via de gemeente en houden zij bewust afstand. Activiteiten die nodig zijn om het initiatief te realiseren worden vanuit de initiatiefnemers opgepakt en ook daadwerkelijk uitgevoerd;

- **Beoordelen.** Daarnaast laat de ambtenaar ook enkele zaken los en beoordeelt deze. Zo moeten er bijvoorbeeld officieel precariorechten worden betaald en wordt gedoogd dat er alcohol, thee en koffie wordt geschonken terwijl er geen horecabestemming op het pand van de Leeszaal zit. De initiatiefnemers geven aan dat zij begrijpen dat de gemeente een belangrijke rol heeft in het handhaven van gebeurtenissen in het publieke domein. Dat besef resulteert erin dat de initiatiefnemers ook handelen naar dat besef en proberen de gemeente geen reden te geven om een andere, meer handhavende rol in te nemen. De gemeenteambtenaar geeft aan dat hij deze sterke identiteit van de initiatiefnemers ziet en dat hij geen reden ziet om een andere rol aan te nemen zolang de identiteit en de uitvoering van het initiatief hetzelfde blijft. De gemeenteambtenaar weet dat de initiatiefnemers het initiatief willen uitvoeren zonder overheidsbemoeienis en dit respecteert de ambtenaar dan ook.

INTERACTIE TUSSEN GEMEENTEAMBTENAAR EN INITIATIEFNEMER

Voor deze gemeenteambtenaar is het mogelijk om het initiatief los te laten en de initiatiefnemers vrijheid te geven om het initiatief naar eigen inzicht te realiseren. Op deze manier is de interactie tussen de zelforganisatie en de gemeenteambtenaar te kenmerken als complementair zonder dat zij met elkaar fuseren. De interactie tussen de gemeenteambtenaar en de zelforganisatie krijgt onder andere dus vorm doordat de initiatiefnemers nadenken over wat hun handelen betekent voor de gemeente en hoe dat invloed heeft op de mate waarin de gemeenteambtenaar de zelforganisatie kan of durft los te laten. De initiatiefnemers tonen reflexiviteit op het eigen handelen, zoals zorgen dat er in de avond geen herrie is. Een wederzijds begrip en acceptatie is ontstaan tussen de gemeenteambtenaar en de zelforganisatie. Het loslaten en beoordelen van de gemeenteambtenaar betekent niet dat dit altijd zo hoeft te blijven. De ambtenaar geeft aan dat hij op een afstand in de gaten houdt of het initiatief blijft voldoen aan het doel van de zelforganisatie. Zolang de zelforganisatie het doel heeft wat het nu heeft en zich daar volledig op richt ziet de ambtenaar geen reden om een meer regulerende rol in te nemen. Hier is pas sprake van op het moment dat er misbruik wordt gemaakt van de situatie en de initiatiefnemers bijvoorbeeld bijzaken of nevenactiviteiten ten behoeve van het doel commercieel gaan uitbuiten. Op dit moment is hier geen sprake van en ligt dat ook niet in de verwachtingen van de ambtenaar, maar de evaluatie van het initiatief is een rol die bij de gemeenteambtenaar ligt. De ambtenaar heeft in de zin de rol van beoordelaar.

EFFECT VAN OVERHEIDSPOSITIONERING OP CONTINUÏTEIT

De zelforganisatie bestaat nog niet lang, ongeveer anderhalf jaar. Met de sterke visie van de initiatiefnemers, de grote groep vrijwilligers die zij hebben weten te binden aan de Leeszaal en het sterke besef van de belangen van de gemeente en de manier waarop zij zich daartoe weten te verhouden heeft deze zelforganisatie de potentie om uit te groeien naar een duurzame variant van zelforganisatie. De rol die de gemeente hierin speelt is zeer klein. De capaciteiten van de initiatiefnemers zijn voldoende om het initiatief te realiseren en stabiel te houden. De loslatende en gedogende rol van de gemeenteambtenaar draagt wel bij aan het gemak waarmee de initiatiefnemers hun initiatief voort kunnen zetten.

4.5 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN VAN DE CASES

In de voorgaande vier paragrafen zijn de vier geselecteerde cases Buurttuin Wilgenhagen, Natuurspeeltuin Wester Hordijk, Singeldingen en Leeszaal Rotterdam West apart van elkaar beschreven en geanalyseerd. Deze paragraaf dient als overkoepelende paragraaf waarbij wordt gezocht naar patronen en verschillen over het geheel van onderzochte zelforganisaties. De gevonden patronen die worden beschreven in deze paragraaf dienen als opmaat voor de conclusie en de theoretische nabeschuiving in het volgende hoofdstuk. De tabel geeft inzicht in de belangrijkste resultaten:

	Buurttuin Wilgenhagen	Natuurspeeltuin Wester Hordijk	Singeldingen	Leeszaal Rotterdam West
Rollen ambtenaar	Reguleren Faciliteren Financieren Wegwijzen Verbinden/gebruiken Gedogen	Gedogen Reguleren Faciliterend regisseren Regisseren Wegwijzen Faciliteren Financieren	Regisseren Gelijkwaardige partner Wegwijzen Financieren Experimenteren	Loslaten Wegwijzen Beoordelaar
Interne verklaring	Wet- en regelgeving (<i>reguleren</i>) Takenpakket ambtenaar (<i>faciliteren,</i> <i>financieren,</i> <i>wegwijzen</i>)	Praktische redenen (<i>gedogen</i>) Wet- en regelgeving (<i>reguleren</i>) Takenpakket ambtenaar (<i>Wegwijzen,</i>	Regelgeving en beleidskaders (<i>regisseren</i>) Takenpakket (<i>wegwijzen</i>) Nieuwe werkwijzen en verhoudingen	Takenpakket (<i>wegwijzen</i>)

		<i>faciliteren)</i>	proberen <i>(experimenteren)</i>	
Externe verklaring	Vrees voor discontinuïteit <i>(verbinden/gebruiken)</i> Frustraties van initiatiefnemers over o.a. regelgeving <i>(gedogen)</i>	Inzetten op kracht van burgers <i>(faciliterend regisseren)</i> Onvoldoende vertrouwen naleven attractiebesluit <i>(regisseren)</i> Meedenken en bijdragen aan natuurspeeltuin na verwijderen boomhut <i>(financiering)</i>	Wederzijds begrip en acceptatie van elkaar wensen en grenzen <i>(gelijkwaardige partner)</i> Initiatief dient maatschappelijk belang <i>(experimenteren)</i>	Capaciteiten initiatiefnemer <i>(loslaten)</i> Vertrouwen in correcte beslissingen initiatiefnemer <i>(gedogen)</i>
Interactie	Conflict Overschaduwen	Complementeren zonder fusie Fusie Conflict Overschaduwen	Complementeren zonder fusie Fusie	Complementeren zonder fusie
Continuïteit	Onstabiel	Onstabiel	Stichting	Stabiel

Uit voorgaande tabel kunnen enkele opvallende overeenkomsten en verschillen gesignaleerd worden met betrekking tot de continuïteit van de zelforganisaties. De Buurttuin Wilgenhagen en de Natuurspeeltuin Wester Hordijk hebben in tegenstelling tot Singeldingen en Leeszaal Rotterdam West geen continuïteit weten te waarborgen in hun initiatief. Verklaringen voor dit verschil kunnen worden gegeven vanuit de gekozen rol van de betrokken ambtenaren en verklaringen kunnen eveneens worden gegeven vanuit de rol van de initiatiefnemers van de zelforganisaties.

Ten eerste is er een belangrijk verschil tussen de zelforganisaties die geen continuïteit hebben gewaarborgd en de zelforganisaties die dat wel hebben. De zelforganisaties die continuïteit hebben behaald, hebben vanaf het begin de **regie** genomen over hun eigen initiatief. Dit houdt in dat de initiatiefnemers zelf de verantwoordelijkheid hebben genomen voor het bedenken van hun initiatief, de planning, de uitvoering, etc. Verder houdt dit ook in dat deze initiatiefnemers duidelijk hebben uitgesproken richting de gemeenteambtenaren dat zij de verantwoordelijkheid en regie over hun initiatief willen. De regie van deze initiatiefnemers houdt niet alleen in dat zij zeggen dat ze de regie willen, maar dat dit ook blijkt uit de handelingen en activiteiten die zij ondernemen om zelfstandig

het initiatief te realiseren. Dit is in een vroeg stadium bepalend voor de rol die de gemeenteambtenaar inneemt in het proces.

Een ander belangrijk verschil zit in de **voorbereiding** van het initiatief. De Buurttuin Wilgenhagen is na de beslissing om te starten met het initiatief redelijk snel begonnen. Singeldingen en de Leeszaal hebben allebei zelf lang nagedacht voordat ze wisten wat ze gingen doen en hoe ze dat gingen aanpakken. Omdat deze twee zelforganisaties daarover hebben nagedacht lijkt het alsof ze ook beter zijn voorzien van mogelijke gebeurtenissen in de toekomst en hun beslissingen ook helder kunnen onderbouwen. Buurttuin Wilgenhagen anticipeert niet en denkt niet vooruit. Singeldingen en Leeszaal doen dat wel waardoor ze in sterke mate zijn voorbereid op toekomstige gebeurtenissen. De buurttuin wist bijvoorbeeld pas van de schone grondverklaring toen ze al groenten wilden gaan planten en dachten pas na over wie verantwoordelijk was voor het opruimen van de crossbaan op het moment dat de gemeente de materialen al had geleverd.

Voor de zelforganisaties die niet in een vroeg stadium de regie duidelijk hebben genomen in hun eigen initiatief en geen goede voorbereiding hebben gehad geldt een belangrijk verschil met de andere twee zelforganisatie die dit wel hadden. De zelforganisaties zonder een duidelijke regie en voorbereiding hebben namelijk meer te maken met de **regulerende rol** van de ambtenaar. Deze rol is verklaarbaar vanuit het feit dat een ambtenaar de neiging voelt om in te grijpen in een proces op het moment dat een initiatiefnemer niet duidelijk de regie neemt als het belang van de ambtenaar (continuïteit van zelforganisatie) in gevaar dreigt te komen. Het verschil met Singeldingen en Leeszaal Rotterdam West is dat zij zeer weinig tot niet in aanraking komen met de regulerende rol van de ambtenaar. De regie en voorbereiding van deze zelforganisaties lijken ervoor te zorgen dat de ambtenaar voor een meer **loslatende rol** kiest. Deze loslatende rol komt in verschillende vormen voor, maar kan terug worden gebracht naar het feit dat de ambtenaar door het handelen van de initiatiefnemers de zelforganisatie ook daadwerkelijk durft los te laten.

Zoals gezegd komt de loslatende rol in verschillende vormen voor. Ten eerste kan werkelijk losgelaten worden zoals bij de Leeszaal het geval is. De initiatiefnemers van de Leeszaal geven duidelijk aan dat ze het initiatief zelfstandig willen realiseren en omdat zij daar ook zo naar handelen kiest de ambtenaar ervoor om het los te laten. Drie andere vormen van loslaten zijn gedogen, beoordelen en experimenteren. Gedogen is op het moment dat een ambtenaar weet dat een handeling of activiteit van een initiatiefnemer officieel volgens regelgeving niet is toegestaan, de ambtenaar het zelf ook niet goedkeurt, maar het toch toestaat. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Buurttuin Wilgenhagen en de natuurspeeltuin. Bij de buurttuin mogen de wagens officieel niet en bij de natuurspeeltuin zijn de netten in de bomen niet toegestaan wegens veiligheid. Beide ambtenaren kiezen ervoor dit te gedogen omdat ze weten dat de initiatiefnemers al ontevreden zijn over de hoeveelheid wet- en regelgeving. De derde variant van loslaten is waar een ambtenaar de situatie beoordeelt. Dit is de meer positieve variant van gedogen waarbij iets officieel volgens regelgeving niet mag, maar de ambtenaar een inschatting maakt over of de handeling of activiteit een maatschappelijk doel dient en niet schadelijk is voor de maatschappij. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Leeszaal waar geen precariorechten worden betaald en koffie en thee mag worden geschonken zonder horecabestemming op het pand. De ambtenaar staat het toe en kiest ervoor niet te handhaven, maar werkt er net als bij gedogen niet zelf actief aan mee. Tot slot is er experimenteren waarbij iets officieel niet mag, maar de ambtenaar en de

initiatiefnemers beiden actief ergens aan werken om te proberen of er een positief resultaat uit komt. Dit is het geval bij Singeldingen, waar de ambtenaar gezamenlijk met Singeldingen uitprobeert of groenteheuvels een goede manier zijn om een maatschappelijk doel te behalen.

Tot slot is er ook een belangrijke overeenkomst tussen alle zelforganisaties. Dit heeft te maken met het ongenoegen van **wet- en regelgeving**. De ambtenaar heeft ten allen tijde een regulerende rol en moet ervoor zorgen dat wet- en regelgeving binnen de zelforganisaties gehandhaafd wordt. Wet- en regelgeving wordt over het algemeen gezien als een negatieve en belemmerende factor. Alle zelforganisaties krijgen er wel mee te maken en wordt in verschillende mate als vervelend ervaren. De manier waarop er in de verschillende cases mee om wordt gegaan is echter wel anders. De buurttuin ziet het als zeer belemmerend en besluit om wet- en regelgeving en de gemeenteambtenaar te omzeilen door dingen toch gewoon neer te zetten. Zolang de gemeenteambtenaar er niets van zegt, doen zij het gewoon. Singeldingen ervaart wet- en regelgeving en verschillende beleidskaders soms ook als een beperking, maar Singeldingen probeert de gemeenteambtenaar met name te zien als een kritische ambtenaar die de grenzen van wet- en regelgeving aangeeft. Op die manier blijven de trekkers van Singeldingen ook scherp en blijven zij bewust over wat zij realiseren en hoe ze dat doen. De leeszaal vindt de kaders vanuit de gemeente ook vervelend, maar heeft dit opgelost door de regie volledig bij zichzelf te houden. De Leeszaal wordt ook niet gefinancierd vanuit de Gemeente Rotterdam, wat betekent dat de Leeszaal meer vrijheid heeft. Op het moment dat de gemeente gaat **financieren** verwacht de gemeente ook een bepaalde inzet van de betrokken burgers. Dit komt omdat de gemeente graag een inspanning terug ziet voor de investering. Het belangrijkste verschil bij de manier waarop zelforganisaties met wet- en regelgeving en financiering omgaan is dat Singeldingen en de Leeszaal begrijpen dat de gemeenteambtenaar een publieke rol heeft en dat wet- en regelgeving daar onderdeel van is. De Buurttuin Wilgenhagen en de Natuurspeeltuin Wester Hordijk zien dit eerder als belemmerend en tegenwerkend en dit verslechtert de interactie tussen de zelforganisatie en de gemeenteambtenaar. Het gebrek aan **wederzijds begrip** zorgt ervoor dat de relatie tussen beide partijen niet optimaal is.

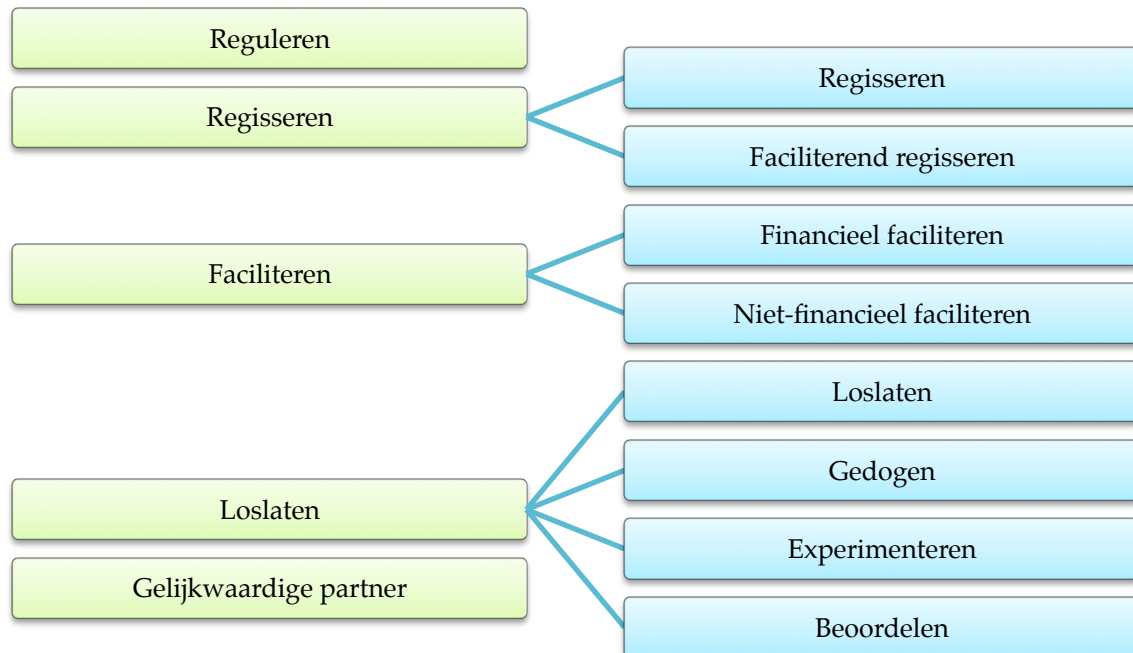
De rollen die het meest succesvol zijn gebleken in het bereiken van **continuïteit** zijn de faciliterende regisseursrol, de gelijkwaardige partner en de loslatende rollen (uitgezonderd de gedogende rol). Deze rollen hebben in gemeen dat zij veel ruimte laten voor meningen en beslissingen van de initiatiefnemers van de zelforganisaties. De mate waarin de mening van de initiatiefnemer wordt gehoord en gebruikt en de mate waarin die mening ook leidend is in het proces van de zelforganisatie is van belang voor de tevredenheid van de initiatiefnemer en het daarmee verbonden voortbestaan van het initiatief.

5. CONCLUSIES EN THEORETISCHE NABESCHOUWING

Op basis van de resultaten en analyse kan nu antwoord worden gegeven op de deelvragen om zodoende tot een uitspraak te komen over de centrale vraag. Voor de deductieve delen van dit onderzoek geldt dat in de conclusie gereflecteerd wordt op de theorie en eventueel aanvullingen worden gegeven op huidige literatuur. Voor de inductieve delen worden de belangrijkste verklaringen gegeven voor overheidspositionering. De deelvragen en de beantwoording van de hoofdvraag zullen achtereenvolgens behandeld worden. De laatste deelvraag heeft betrekking op lessen en aanbevelingen voor de toekomst en deze vraag zal in het volgende hoofdstuk behandeld worden.

5.1 OVERHEIDSPOSITIONERING

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt: 'hoe positioneren gemeentebtenaren van de Gemeente Rotterdam zich ten opzichte van zelforganisaties?'. Voor dit onderzoek zijn vier verschillende cases onderzocht. Om die reden zal het totaal aan verschillende rollen in deze paragraaf behandeld worden. Als uitgangspunt is de theorie van de Raad voor het Openbaar Bestuur genomen die vijf verschillende rollen duidt, namelijk reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten. In de vier onderzochte cases zijn vier van deze vijf rollen terug gevonden. Daarnaast blijkt dat deze rollen een algemeen beeld geven, maar dat in de praktijk de rollen verschillende vormen aan kunnen nemen. Het totaal aan gevonden rollen wordt hieronder weergegeven:



De weergave toont aan dat de rollen die de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft opgesteld een leidraad is voor algemene rollen die in de praktijk ook daadwerkelijk voorkomen. Echter, de vijf rollen doen tekort aan de werkelijkheid. In de cases komen de rollen reguleren, regisseren, faciliteren en loslaten voor. In werkelijkheid blijkt dat deze rollen in verschillende vormen waargenomen kunnen worden. Een groot verschil zit bijvoorbeeld in de manier waarop geregisseerd wordt. Hoewel de

gemeenteambtenaren officieel de regie hebben over het proces en zij uiteindelijk de eindbeslissing kunnen nemen, is de manier waarop dit gebeurt en de manier waarop dit ontvangen wordt door initiatiefnemers van zelforganisaties zeer verschillend. De faciliterende regisseursrol laat veel meer ruimte voor beslissingen en meningen van de initiatiefnemers dan de regisseursrol en dit draagt bij aan een meer duurzame relatie en samenwerking tussen de ambtenaar en de initiatiefnemers.

Daarnaast kan de rol van loslaten in verschillende vormen waargenomen worden. Het verschil zit hier in drie punten:

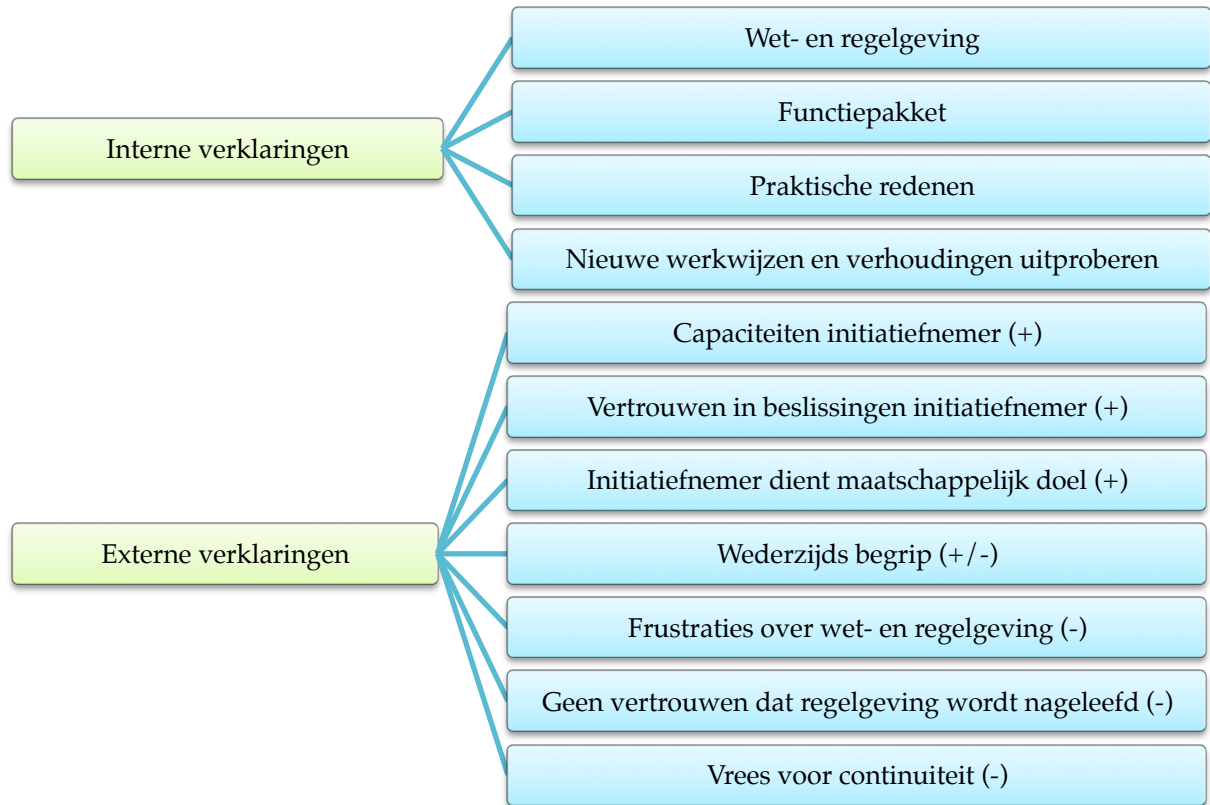
1. Of het volgens wet- en/of regelgeving in orde is;
2. Of de gemeenteambtenaar achter de handeling of activiteit van de initiatiefnemer staat;
3. Of de gemeenteambtenaar zelf ook een actieve rol inneemt.

Op het moment dat er sprake is van een loslatende rol is de handeling of activiteit niet in strijd met regelgeving, staat de ambtenaar achter de handeling en neemt zelf geen actieve rol. Op het moment dat een handeling of activiteit in strijd is met regelgeving, maar de ambtenaar wel achter de handeling of activiteit van de initiatiefnemer staat, komt de ambtenaar in een rol waar de situatie door hem of haar beoordeeld wordt en uiteindelijk het besluit wordt genomen om het los te laten. Verder kan de ambtenaar in een experimenterende rol komen waar een handeling niet is toegestaan door wet- of regelgeving, maar de ambtenaar wel achter de handeling staat en zelf ook een actieve bijdrage levert aan de realisering van het doel. Tot slot is er de variant van gedogen. Hier is sprake van op het moment dat een handeling of activiteit in strijd is met regelgeving, de gemeenteambtenaar niet achter de activiteit of handeling van de initiatiefnemer staat en ook geen actieve rol inneemt.

Een derde rol die meer vormen kent is de faciliterende rol. De faciliterende rol kan met name worden uitgedrukt in financiering of niet-financiering. Bij financiering krijgen initiatiefnemers bijvoorbeeld de mogelijkheid om een aankoop te doen met gemeentelijk geld. Bij facilitering waar niet wordt gefinancierd is met name sprake van natuurlijk materiaal of oude goederen die de gemeente niet meer nodig heeft en die gratis worden gegeven als service aan initiatiefnemers.

5.2 VERKLARINGSMECHANISMEN

De tweede deelvraag van dit onderzoek gaat in op verklaringsmechanismen en luidt als volgt: 'waarom positioneren gemeenteambtenaren van de Gemeente Rotterdam zich op deze manier ten opzichte van zelforganisaties?'. De belangrijkste verklaringen die zijn gevonden in de onderzochte cases hebben betrekking op interne en externe verklaringen. Interne verklaringen hebben betrekking op beslissingen die de ambtenaar neemt over de eigen positie ten gevolge van overwegingen vanuit de Gemeente Rotterdam. Externe verklaringen hebben betrekking op de rol die de gemeenteambtenaar kiest ten gevolge van feedback vanuit de zelforganisatie. Voor dit deel van het onderzoek is vooraf geen gebruik gemaakt van theorie en de volgende weergave toont de belangrijkste verklaringen uit dit onderzoek:



De belangrijkste interne verklaringen voor de beslissingen van ambtenaren om een bepaalde rol te kiezen zijn wet- en regelgeving, praktische redenen en de keuze voor een bepaalde rol omdat dat vanuit het takenpakket zo wordt aangegeven. Daarnaast wordt een rol ook gekozen om nieuwe werkwijzen en nieuwe verhoudingen tussen ambtenaren en initiatiefnemers uit te proberen.

Daarnaast gelden ook veel externe verklaringen en deze hebben betrekking op de rol die de ambtenaar kiest ten gevolge van feedback uit de omgeving. De ambtenaar kiest een rol die gunstig is voor de initiatiefnemers van de zelforganisatie op het moment dat de capaciteiten van de initiatiefnemer daar reden toe geeft, maar ook omdat er vertrouwen is dat de initiatiefnemer correcte beslissingen neemt of omdat de initiatiefnemer een maatschappelijk doel dient. Daarnaast kiest de ambtenaar vaak een gunstige rol op het moment dat er wederzijds begrip is tussen de ambtenaar en de initiatiefnemer van de zelforganisatie en wensen en grenzen van beiden partijen worden gerespecteerd. Daarnaast zijn er ook externe verklaringen die betrekking hebben op de gekozen rol van een ambtenaar maar die nadelig zijn of worden ervaren door initiatiefnemers van zelforganisaties. Dit is op het moment dat een ambtenaar een rol kiest op het moment dat er frustraties zijn bij initiatiefnemers over regelgeving, er geen vertrouwen is bij de ambtenaar dat regelgeving wordt nageleefd, er weinig of geen wederzijds begrip is en op het moment dat er bij de ambtenaar een vrees is dat continuïteit niet gewaarborgd is binnen de zelforganisatie.

5.3 EFFECT VAN OVERHEIDSPPOSITIONERING OP CONTINUÏTEIT

Onder andere op basis van de beschrijving van de rollen die ambtenaren hebben ingenomen binnen processen van zelforganisatie kan de derde deelvraag worden beantwoord. Deze deelvraag is: 'welke gevolgen heeft de positionering van de gemeenteambtenaren van de Gemeente Rotterdam op de continuïteit van zelforganisaties?'

De gekozen rol van ambtenaren heeft niet direct, maar indirect invloed op de continuïteit van zelforganisaties. De gekozen rol is van belang bij de ontwikkeling van een zelforganisatie. Hoewel zelforganisaties specifieke kenmerken hebben en de rol van de ambtenaar op basis van die kenmerken zorgvuldig gekozen dient te worden en bij elke zelforganisatie anders kan zijn, kan het volgende wel over positionering van ambtenaren gezegd worden. De regulerende rol en de gedogende rol hebben een overwegend negatief effect op het proces van zelforganisatie en kunnen de continuïteit van een zelforganisatie in gevaar brengen. De regulerende rol wordt door alle initiatiefnemers (in verschillende mate) als hinderlijk, overdreven of belemmerend ervaren. De regulerende rol lokt van initiatiefnemers uit dat de communicatie met ambtenaren minder wordt en dat initiatiefnemers meer hun eigen gang gaan. Ambtenaren komen daarbij in een gedogende rol, wat eveneens de relatie tussen ambtenaren en initiatiefnemers niet ten goede komt. Wat met name van belang lijkt voor continuïteit van zelforganisaties is dat de ambtenaar zoveel mogelijk de ruimte geeft en de mening en beslissingen van initiatiefnemers voorop zet, zonder daarbij de eigen mening of agenda door te drukken. Daarnaast zijn er nog enkele andere punten van belang, naast de rol van de ambtenaar en deze zullen in de volgende paragraaf worden besproken.

5.4 VERKLARING VAN CONTINUÏTEIT VAN ZELFORGANISATIE

Op basis van de resultaten en de analyse van dit onderzoek kan nu de hoofdvraag worden beantwoord: 'hoe kan de continuïteit van zelforganisaties worden verklaard aan de hand van de positionering van de gemeenteambtenaren ten opzichte van zelforganisaties?'

Ten eerste moet nogmaals duidelijk worden gemaakt wat wordt bedoeld met continuïteit. Hierbij wordt uitgegaan van een zelforganisatie die gedurende een langere periode stabiliteit weet te bereiken in het realiseren van het gewenste doel en er geen aannemelijke reden is dat die stabiliteit in de toekomst verandert.

Om antwoord te geven op deze vraag moet eerst worden gezegd dat geen enkele zelforganisatie hetzelfde is. Elke zelforganisatie heeft unieke kenmerken, wensen en doelen. De wens van de Gemeente Rotterdam om ambtenaren te laten verschuiven van een kader stellende en uitvoerende rol naar een meer faciliterende en loslatende rol is om die reden te eenzijdig. Omdat elke zelforganisatie unieke kenmerken, wensen en doelen heeft, heeft elke zelforganisatie ook een aparte aanpak nodig om het doel te kunnen realiseren. Voor initiatiefnemer A houdt dit in dat de zelforganisatie gebaat is bij een loslatende ambtenaar die de initiatiefnemer vrij laat om het initiatief zowel procesmatig als inhoudelijk zelfstandig aan te laten pakken. Maar voor initiatiefnemer B komt een stabiele zelforganisatie tot stand op het moment dat een ambtenaar als onderdeel van het initiatief wordt gezien en een bijdrage aan het proces levert door op een bepaalde manier het proces te overzien en te regisseren. Continuïteit van zelforganisaties is daarmee afhankelijk van hoe goed een ambtenaar een inschatting kan maken van welke rol in welke specifieke situatie het beste is om de stabiliteit van het

initiatief te bewaken. Dit kan zowel een loslatende rol zijn, maar ook een regisserende rol bijvoorbeeld.

De continuïteit van zelforganisaties komt met name in het geding op het moment dat een ambtenaar met regelmaat een regulerende rol inneemt. De regulerende rol is een rol die vaak wordt ervaren als een rol die zaken onmogelijk maakt voor initiatiefnemers en die het proces van zelforganisatie belemmert. Een goede ambtenaar is in staat bepaalde beperkingen rondom wet- en regelgeving zo te brengen, dat initiatiefnemers niet het idee hebben dat het een beperking is of dat zij zich niet bedreigd voelen in hun ervaren eigenaarschap en autonomie van het initiatief. Los van het feit dat elke zelforganisatie anders is en een andere aanpak vereist, kan worden gezegd dat het de continuïteit over het algemeen ten goede komt op het moment dat de ambtenaar de mening en beslissingen van initiatiefnemers zo veel mogelijk als uitgangspunt neemt en vanuit daar kijkt wat de mogelijkheden zijn binnen geldende wet- en regelgeving.

Overigens is ook gebleken dat continuïteit van een zelforganisatie niet alleen afhankelijk is van de rol die de ambtenaar inneemt, maar ook afhankelijk is van de rol die de initiatiefnemer inneemt. Een initiatiefnemer die zelf voorbereidingen treft voor het initiatief, nadenkt over mogelijke knelpunten en plannen uitwerkt en ook daadwerkelijk actief aan de slag gaat met de realisering van het plan, is meer verzekerd van een ambtenaar die het initiatief loslaat, de initiatiefnemer de ruimte geeft en minder reguleert op ideeën van de initiatiefnemer, dan een initiatiefnemer die dit niet doet. Met andere woorden kan gezegd worden continuïteit bij een zelforganisatie afhangt van een aantal factoren:

- De ambtenaar heeft het inschattingsvermogen om te kiezen welke rol het meest geschikt is bij een specifieke zelforganisatie en de bijbehorende initiatiefnemer;
- De daadwerkelijk ingenomen rol van de ambtenaar;
- De competenties van de initiatiefnemer en het vertrouwen wat de creëert bij een ambtenaar om een bepaalde rol te durven in nemen;
- De mate waarin de initiatiefnemer de regie neemt en zelf voorbereid is;
- De mate waarin de initiatiefnemer wet- en regelgeving accepteert als onderdeel van het proces;
- De mate waarin initiatiefnemer en ambtenaar wederzijds begrip hebben voor elkaars wensen en grenzen en hier ook bewust rekening mee houden.

5.5 LESSEN EN AANBEVELINGEN VOOR DE TOEKOMST

De laatste deelvraag die is geformuleerd in hoofdstuk één luidt: 'welke lering kan de Gemeente Rotterdam trekken uit dit onderzoek ten behoeve van toekomstige positionering ten opzichte van zelforganisaties?'. Deze deelvraag wordt behandeld in het volgende hoofdstuk. Het volgende hoofdstuk gaat per case in op de belangrijkste lessen of aanbevelingen. Daarnaast zullen nog algemene aanbevelingen worden gedaan voor initiatiefnemers van zelforganisaties en voor de Gemeente Rotterdam (ten behoeve van de werkzaamheden van ambtenaren).

6. AANBEVELINGEN

Op basis van de resultaten, analyse en de conclusie kunnen aanbevelingen worden gedaan en kan lering worden getrokken ten behoeve van toekomstige gemeentelijke overheidspositionering. Voor dit onderzoek zijn vier cases onderzocht. Buurttuin Wilgenhagen en de Natuurspeeltuin Wester Hordijk hebben op het moment van schrijven geen continuïteit weten te waarborgen in hun zelforganisatie. Om die reden worden aan de betrokken ambtenaren van deze twee cases aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen dienen niet alleen voor de betrokken ambtenaren in deze cases, maar dienen ook als inzicht en aanbevelingen voor ambtenaren in overeenkomstige cases. Daarnaast hebben de zelforganisaties Singeldingen en de Leeszaal Rotterdam West stabiele zelforganisaties en is de continuïteit van deze zelforganisaties gewaarborgd. Deze twee cases zullen daarom worden gebruikt om lering uit te trekken voor andere ambtenaren binnen de Gemeente Rotterdam. Daarnaast zullen nog enkele algemene aanbevelingen worden gedaan aan de Gemeente Rotterdam (ten behoeve van de werkzaamheden en positionering van ambtenaren) en algemene aanbevelingen aan initiatiefnemers van zelforganisaties.

6.1 BUURTTUIN WILGENHAGEN

In het algemeen kan gezegd worden dat ambtenaren van de Gemeente Rotterdam in een dubbelpositie zitten omdat de gemeente van hen verwacht dat zij zowel regelgeving handhaven, maar eveneens in huidige tijden zelforganisaties faciliteren en zoveel mogelijk loslaten. In deze specifieke case brengt dit de ambtenaar in een positie waar de ambtenaar een regulerende rol regelmatig afwisselt met een faciliterende rol. Het getuigt van een ambtenaar die flexibel is wat betreft de rol die wordt ingenomen. Echter, het is van belang dat duidelijk wordt gecommuniceerd naar de initiatiefnemers van de zelforganisatie wanneer een bepaalde rol wordt ingenomen en waarom voor deze rol wordt gekozen. Daarbij is het noodzakelijk dat de ambtenaar duidelijk aangeeft waar de ambtenaar de verantwoordelijkheid neemt en wat bij de verantwoordelijkheid van de zelforganisatie ligt. Een voorbeeld hiervan zijn de bakstenen, aarde en zand wat gratis door de gemeenteambtenaar werd gefaciliteerd. Door onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van het uiteindelijk opruimen van de crossbaan waren de initiatiefnemers uiteindelijk alsnog niet tevreden met de gefaciliteerde bakstenen van de gemeenteambtenaar. Het is van belang dat dit soort zaken voorafgaand bespreekbaar worden gemaakt zodat daar later niet onnodig onduidelijkheid en frictie tussen beide partijen over ontstaat.

In deze case is ook duidelijk geworden dat sommige zaken onbesproken blijven. Dit heeft te maken met het feit dat initiatiefnemers een grote hoeveelheid regelgeving ervaren en dit de uitvoering van hun initiatief vinden beperken en daar wordt de gemeenteambtenaar door hen op aan gekeken. De ambtenaar voelt dit ook en kiest er daarom voor om sommige zaken zoals de wagens die officieel niet op het terrein mogen staan te gedogen. De gemeenteambtenaar komt daarmee in een aparte rol van loslaten, namelijk die van gedogen. De vraag is of dit de relatie tussen ambtenaar en initiatiefnemers ten goede komt. Een aanbeveling in deze case is om zaken bespreekbaar en transparant te maken. Belangrijk is hier om wederzijds begrip te creëren en duidelijk te maken waarom bepaalde beslissingen genomen worden.

Verder is aan te bevelen dat wordt stil gestaan bij de reden dat de initiatiefnemers een aanvraag indienen. Regelmatig komt het voor dat een initiatief wordt afgekeurd omdat het niet past binnen bepaalde regelgeving. Het is van belang om hierbij na te gaan wat de reden is van de aanvraag en welk doel de aanvraag dient. In deze case zijn aanvragen regelmatig een aanvraag om het werk van de initiatiefnemers makkelijker of minder fysiek zwaar te maken. Hierbij moet bedacht worden dat regelgeving vaak ook een makkelijk middel is om een aanvraag af te keuren. Het hebben van niet genoeg kennis over of iets volgens regelgeving wel of niet mag of een lange procedure zou niet een reden moeten zijn om een aanvraag direct af te keuren. In deze case heeft een aanvraag bijvoorbeeld regelmatig het doel om fysiek werk te verlichten. Het is van belang om te overwegen of dergelijke verzoeken moeten worden afgekeurd of (samen) naar een andere oplossing kan worden gezocht. Met name omdat fysiek zwaar werk één van de redenen is waarom de initiatiefnemers aangaven dat ze wilden stoppen met het initiatief. Als continuïteit werkelijk hoog op de agenda staat van de gemeenteambtenaar, dan is het van belang om bewust te zijn van het belang van de beslissing, of tenminste de correcte afhandeling van deze aanvragen.

Een laatste aanbeveling heeft betrekking op de ingenomen rol en het effect op de continuïteit van de zelforganisatie. Als gemeenteambtenaar wordt een bepaalde rol ingenomen met een bepaald doel. In dit geval vreesde de ambtenaar voor continuïteit van de zelforganisatie en probeerde de initiatiefnemers aan andere initiatieven en actieve burgers te verbinden. Het is van belang om bewust te zijn hoe de rol ervaren wordt door anderen omdat de initiatiefnemers dit niet interpreteerde als een verbindende rol. De initiatiefnemers voelden zich gebruikt en uitgebuit door de gemeenteambtenaar. De wens van de ambtenaar om te verbinden en continuïteit te bevorderen, had in dit geval juist een averechts effect omdat de initiatiefnemers hierdoor meer de neiging kregen om met het initiatief te stoppen. Daarom is het van belang om niet alleen een rol te kiezen, maar ook bewust na te denken over de effecten van zo'n rol op anderen.

6.2 NATUUR SPEELTUIN WESTER HORDIJK

Voor de ambtenaren die betrokken zijn bij de Natuurspeeltuin Wester Hordijk kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

Ten eerste is het van belang om bewust te zijn wat de eerste vijf jaar van gedogen en faciliteren met het proces van de natuurspeeltuin heeft gedaan. Vijf jaar is de natuurspeeltuin door gemeenteambtenaren gedoogd. Officieel mochten de boomhutten niet, maar ze zijn wel vijf jaar toegestaan geweest omdat ambtenaren andere prioriteiten hadden. Daarnaast hebben gemeenteambtenaren in die periode moedwillig de natuurspeeltuin gefaciliteerd door de initiatiefnemer van gratis materiaal zoals boomschors en dergelijke te voorzien. Na vijf jaar veranderde de verhouding tussen ambtenaren en de initiatiefnemer omdat de initiatiefnemer een bewonersinitiatief in had gediend en een gemeenteambtenaar in beeld kwam die een meer regisserende rol innam binnen de zelforganisatie. Omdat deze case al meerdere jaren loopt zijn er al veel verschillende ambtenaren geweest die werkzaamheden hebben verricht met betrekking tot deze case. Van belang voor ambtenaren in deze case is om niet alleen te handelen op basis van wat op het huidige moment goed wordt geacht. Ook is het verstandig om na te denken wat dit doet voor opvolgende collega ambtenaren en wat dat het doet voor de relatie tussen opvolgende collega's en de trekkers die betrokken zijn bij de natuurspeeltuin. Een natuurspeeltuin gedogen die officieel niet mag

in verband met de veiligheid wordt op het moment zelf door de initiatiefnemer gewaardeerd, maar opvolgende collega's die de veiligheidskwestie aan moeten pakken ervaren daardoor extra moeite en weerstand om aan de initiatiefnemer te melden dat bepaalde zaken toch niet mogen.

Daarnaast is het noodzakelijk om na te denken over het zelfbeheercontract. In deze specifieke situatie wensen de ambtenaren een zelfbeheercontract om de continuïteit te waarborgen en laten actieve bewoners weten dat zij een zelfbeheercontract te formeel vinden. In deze case worden ambtenaren geadviseerd om na te denken over het doel dat zij nastreven met het zelfbeheercontract. Het doel is continuïteit van de natuurspeeltuin en de actieve burgers waarborgen. Maar als blijkt dat een zelfbeheercontract mensen afschrikt en zij daardoor juist minder actief worden, is het noodzakelijk om na te denken wat het nut dan is van een zelfbeheercontract en of continuïteit op deze manier gerealiseerd kan worden.

Tot slot is reflectie op zijn plaats. Het proces van de natuurspeeltuin is gestart met een initiatiefnemer die vanuit een bepaalde overtuiging kinderen natuurlijk wilde laten spelen en zich eigenaar voelde over de natuurspeeltuin. Vijf jaar lang is het initiatief gedoogd en waren gemeenteambtenaren en andere bewoners niet inhoudelijk betrokken bij het initiatief. Door de jaren heen hebben buurtbewoners een plek binnen het initiatief verworven, maar is er op dit moment twijfel of zij ook daadwerkelijk op lange termijn de verantwoordelijkheid zullen nemen voor het onderhoud van de speeltuin. Daarnaast zijn in de loop van tijd ambtenaren betrokken geraakt bij het proces, hebben een financiële investering gedaan en verwachten hier ook inspanningen voor terug vanuit de bewonerskant. Spijtig is dat de oorspronkelijke initiatiefnemer die vijf jaar lang continuïteit heeft weten te waarborgen, mede door een groot gevoel van plezier en gevoel van eigenaarschap, op dit moment niet bereid is verder te gaan met het initiatief.

6.3 LESSEN VAN SINGELDINGEN

Omdat Singeldingen continuïteit weet te waarborgen wordt deze paragraaf gebruikt om enkele belangrijke opmerkingen te plaatsen zodat deze kunnen worden gebruikt om lering uit te trekken. Singeldingen heeft continuïteit in haar zelforganisatie weten te waarborgen. In deze paragraaf worden de belangrijkste opmerkingen gegeven die als les dienen voor ambtenaren om continuïteit te bereiken. Uiteraard is elke situatie anders en vraagt het om een andere aanpak, maar er kunnen een aantal zaken worden genoemd die van succes kunnen zijn voor de continuïteit:

Ten eerste spelen de initiatiefneemsters in deze zelforganisatie de centrale rol. Vanaf het begin hebben zij de regie en verantwoordelijk voor de planning en uitvoering van het initiatief bij henzelf gehouden. Een succesvolle zelforganisatie hangt hierdoor niet enkel af van de rol die de ambtenaar inneemt, maar ook van de rol die de initiatiefnemer inneemt. Deze initiatiefneemsters hebben een lange periode van twee jaar besteed aan het bedenken en nader uitwerken van hun eigen plannen voor het initiatief. Gedurende deze periode hebben zij altijd de centrale rol ingenomen en het eigenaarschap over hun initiatief bewaakt. Ook gedurende het proces van zelforganisatie hebben zij deze centrale rol bewaakt, voelden zij zich eigenaar van het initiatief en handelden zij daar ook naar. De verantwoordelijkheid voor de realisering van het initiatief was afhankelijk van hun eigen handelen. De continuïteit van deze zelforganisatie heeft veel te danken aan het bewaakte eigenaarschap en het actief

verantwoordelijkheid nemen voor het eigen initiatief. Van belang is dat eigenaarschap cruciaal is voor het gevoel van verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

Deze case onderscheidt zich door de relatie die is ontwikkeld door de jaren heen tussen verschillende gemeenteambtenaren en de zelforganisatie Singeldingen. Verschillende ambtenaren zijn verantwoordelijk geweest voor deze case en inmiddels zijn de oorspronkelijke initiatiefnemers niet meer actief en hebben andere trekkers het initiatief overgenomen. Toch weet Singeldingen continuïteit te waarborgen. Dit heeft te maken met het feit dat Singeldingen altijd een besef heeft gehad van de functie die gemeenteambtenaren vervullen in de buitenruimte. Heel bewust hebben zij de gemeente betrokken bij wat zij wilden ondernemen, maar eveneens zelf duidelijk de regie en verantwoordelijkheid gehouden. Daarnaast is de relatie tussen de huidige ambtenaar en de trekkers van Singeldingen bijzonder ten opzichte van de andere onderzochte cases. De positie die de ambtenaar hier inneemt draagt bij aan het succes van Singeldingen. Niet alleen de initiatiefnemers houden bewust rekening met de rol van de ambtenaar, maar de ambtenaar houdt ook bewust rekening met de wensen van Singeldingen. Singeldingen heeft bewezen dat zij zich inzetten voor een maatschappelijk doel en krijgt daardoor ook de vrijheid en mogelijkheid om hun initiatief naar eigen inzicht te realiseren.

6.4 LESSEN VAN DE LEESZAAL ROTTERDAM WEST

Ook de Leeszaal Rotterdam West wordt gebruikt als case om lering te trekken uit de overheidspositionering en de continuïteit van deze zelforganisatie. Een belangrijk punt bij deze zelforganisatie is dat de ambtenaar een bijzondere rol inneemt. Deze rol heeft te maken met het beoordelen van situaties en handelingen. In principe zijn er zaken waarop de gemeenteambtenaar kan handhaven, maar kiest er bewust voor om dit niet te doen. De keuze van de ambtenaar om niet te handhaven heeft te maken met het feit dat de ambtenaar een oordeel velt over welk doel het initiatief dient en of dit bijdraagt aan het maatschappelijk belang. Dit geeft de zelforganisatie de ruimte om haar eigen positie te verbeteren en continuïteit na te streven en te waarborgen. Daarnaast heeft deze zelforganisatie net als Singeldingen altijd zelf de verantwoordelijkheid en regie genomen over het initiatief. Van belang is dat tijd wordt besteedt aan de voorbereiding van het initiatief zodat beslissingen kunnen worden onderbouwd richting ambtenaren en de regie bij de initiatiefnemer blijft.

6.5 ALGEMENE AANBEVELINGEN INITIATIEFNEMERS ZELFORGANISATIES

Voor de initiatiefnemers van de onderzochte cases en voor initiatiefnemers van zelforganisaties in het algemeen kunnen nog twee aanbevelingen worden gedaan. De eerste aanbeveling gaat over de voorbereiding en het anticipatievermogen van de initiatiefnemers van zelforganisaties. Indien van tevoren wordt nagedacht over praktische zaken, dan kunnen veel mogelijke problemen al worden voorzien en worden aangepakt. Vooruitzien op de situatie en nadenken over praktische zaken elimineert het aantal verrassingen. Hierbij geldt des te minder verrassingen, des te minder frustraties initiatiefnemers ook kunnen hebben. Daarnaast is het van belang voor initiatiefnemers om zich te verplaatsen in de rol van de ambtenaar. De gemeenteambtenaar kijkt vanuit een andere visie naar de zelforganisatie. Zelforganisaties die plaats vinden in de buitenruimte, organiseren zichzelf op een plaats waar de ambtenaar zijn of haar functie uitoefent.

6.6 ALGEMENE AANBEVELINGEN GEMEENTE ROTTERDAM

Tot slot kunnen nog enkele aanbevelingen worden gedaan aan de Gemeente Rotterdam. Deze zullen in deze paragraaf worden behandeld.

Dubbele positie ambtenaar. Ten eerste is het van belang om te beseffen wat de verandering van de kader stellende en uitvoerende ambtenaar naar de faciliterende en loslatende ambtenaar werkelijk betekent voor de uitvoering van het werk van de ambtenaar. De ambtenaar komt in een dubbele positie waar de ambtenaar zowel moet handhaven en reguleren en eveneens moet faciliteren en zaken uit handen moet geven of los moet laten. Deze dubbele positie zorgt ervoor dat de ambtenaar gedurende een proces van zelforganisatie regelmatig moet schakelen tussen deze rollen. In theorie is dit mooi omdat de ambtenaar in kan spelen op de behoeften en situatie van dat moment. Het is van belang dat ambtenaren zelf duidelijk hebben en ook aan initiatiefnemers van zelforganisaties goed duidelijk maken wat het effect hiervan is op het proces van zelforganisatie. Het ene moment faciliteert een ambtenaar, maar het andere moment verbiedt de ambtenaar iets. Dit kan verwarring veroorzaken en frustraties tot gevolg hebben voor alle betrokkenen. Voor zowel de ambtenaar als de initiatiefnemer van een zelforganisatie moet dit duidelijk zijn en is het van belang dat voorafgaand afspraken worden gemaakt van wat een ambtenaar bijvoorbeeld wel faciliteert en waar de verantwoordelijkheden voor de initiatiefnemer liggen. Op deze manier worden onduidelijkheden voorkomen.

Uitzonderingen. Voor de Gemeente Rotterdam is het noodzakelijk dat duidelijk wordt gemaakt aan gemeenteambtenaren of, en waar wel en niet uitzonderingen gemaakt mogen worden. De verandering van de rol van de ambtenaar van kader stellend en uitvoerend naar faciliterend en loslatend heeft ook enigszins maatwerk. Echt loslaten betekent ook dat ambtenaren sommige zaken door de vingers mogen kunnen zien als zij denken dat het ten goede komt van de zelforganisatie of de maatschappij. De gemeenteambtenaar heeft hiervoor de mogelijkheid te krijgen (en deze vrijheid ook daadwerkelijk te ervaren) om dat maatwerk te kunnen bieden aan zelforganisaties.

Formalisering en zelfbeheercontracten. Daarnaast is het van belang dat de Gemeente Rotterdam nadenkt over formalisering van zelforganisaties. In de behoefte van de Gemeente Rotterdam naar continuïteit van zelforganisatie is de wens om zelforganisatie in verschillende vormen te formaliseren zoals zelfbeheercontracten. Deze zelfbeheercontracten hebben het doel om continuïteit te waarborgen, maar blijkt voor initiatiefnemers en andere betrokken bij de zelforganisatie vaak te formeel te zijn en haalt de spontaniteit van de zelforganisatie af. Een dergelijk zelfbeheercontract schiet dan het doel van continuïteit waarborgen voorbij op het moment dat actieve burgers juist afhaken. Het is van belang extra na te denken over hoe actieve burgers op andere manieren betrokken kunnen blijven.

Financiering. De Gemeente Rotterdam geeft burgers verschillende mogelijkheden om een subsidie of vergoeding aan te vragen. Zelforganisaties ontvangen regelmatig financiering van de gemeente. Hoewel het prijzenswaardig is dat de Gemeente Rotterdam subsidies verstrekt ten behoeve van participatie is het van belang om na te denken over wat financiering van zelforganisaties precies betekent. Ten eerste is financiering vanuit de Gemeente Rotterdam bedoeld of onbedoeld een middel om bepaalde processen te reguleren. Of het nu gewenst is of niet, op het moment dat de gemeente financiert worden er bepaalde eisen gesteld of heeft de betrokken ambtenaar op z'n minst verwachtingen van een tegeninspanning van degene die gefinancierd wordt. Dit druist in tegen het

principe van zelforganisatie waar mensen het zelf moeten doen en ten tweede heeft de Gemeente Rotterdam aangegeven dat haar ambtenaren een meer loslatende rol dienen in te nemen ten opzichte van zelforganisatie. Op het moment dat een financiële vergoeding is geboden, is een loslatende rol moeilijker in te nemen omdat er verwachtingen ontstaan bij de gemeenteambtenaar over het handelen of de uitkomst van de zelforganisatie. Verder wordt aanbevolen om te stimuleren dat initiatiefnemers andere vormen van financiering vinden. Een voorbeeld hiervan is het internet dat de Leeszaal ontvangt van de bovenbuurman of de stroom die Singeldingen ontvangt van buurtbewoners.

DISCUSSIE

De discussie bespreekt enkele beperkingen van dit onderzoek en zal suggesties doen voor eventueel vervolgonderzoek.

Ten eerste zijn voor dit onderzoek vier cases geselecteerd op basis van informatie die voorhanden was binnen de Gemeente Rotterdam over aanwezige zelforganisaties in Rotterdam. Hoewel de cases zorgvuldig zijn geselecteerd op basis van enkele criteria die zijn genoemd in hoofdstuk drie, is het niet vast te stellen of deze cases ook daadwerkelijk representatief zijn voor alle zelforganisaties in Rotterdam. Wel geven deze cases inzicht in het proces van zelforganisatie en de invloed van de rol van de ambtenaar op de continuïteit van de zelforganisaties. Daarnaast heeft het aan het licht gebracht dat er ook andere zaken van belang zijn voor de continuïteit. Deze beperking is ook getracht te ondervangen door een expert interview te houden met een medewerker van Stadsbeheer en een netwerkbijeenkomst bij te wonen met honderd gebiedsambtenaren. Ook daar werden de resultaten van dit onderzoek terug gevonden. Met name vraagstukken over het hebben van een dubbele rol, het willen formaliseren van zelforganisaties, hoe de continuïteit gewaarborgd moet blijven binnen zelforganisatie en de vraag of financiering altijd nodig is hebben gelijkenissen met de resultaten van dit onderzoek.

Verder is voor dit onderzoek gekozen voor elementen van inductief onderzoek. Dit houdt in dat de cases niet op volledig theoretische gronden zijn geselecteerd en dat een deel van het onderzoek is gebaseerd op sensitizing concepts waarvan niet duidelijk is of dit betrouwbare resultaten zal opleveren. Echter heeft het inductieve onderzoek er wel voor gezorgd dat het onderzoek zo open mogelijk is benaderd en dat zowel initiatiefnemers als ambtenaren de belangrijkste knelpunten en lessen naar voren konden brengen zonder dat dit vooraf was vastgelegd. Op deze manier wordt inzicht gegeven in de belangrijkste punten die voor Rotterdamse zelforganisaties en ambtenaren van belang zijn bij processen van zelforganisatie. Hiermee wordt voldaan aan de theoretische generaliseerbaarheid, omdat er axioma's zijn opgesteld die de bouwstenen kunnen vormen voor een theorie of model en verder kunnen worden onderzocht in een ander onderzoek.

Daarnaast is getracht de continuïteit van zelforganisaties te verklaren aan de hand van de positie van de ambtenaar. Uit het onderzoek blijkt dat de rol van de ambtenaar bijdraagt aan de continuïteit van de zelforganisatie, maar dat de rol niet de enige factor van invloed is voor continuïteit. Omdat gebleken is dat niet alleen de rol van de ambtenaar van invloed is op de continuïteit van de zelforganisaties, maar ook andere zaken zoals de mate van wederzijds begrip, mate waarin regelgeving door initiatiefnemers wordt begrepen en geaccepteerd en de mate waarin initiatiefnemers zelf voorbereidend werk doen en de regie behouden in het proces van hun zelforganisatie wordt het aanbevolen om ook de kant van de initiatiefnemers nader te onderzoeken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderzoek in hoeverre initiatiefnemers de capaciteiten hebben continuïteit in een zelforganisatie te behalen om vervolgens eventuele aanbevelingen te doen.

LITERATUURLIJST

- { Arnstein, S.R. (1969). A ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35:4. 216-224.
- { Baumgartner, F. and Jones, B.D. (2002) Positive and negative feedback in politics. In: F. Baumgartner and B.D. Jones, *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press. [p. 3-28].
- { Boons, F. (2008). Self-organization and sustainability: the emergence of a regional industrial ecology. *Emergence: Complexity & Organization*. 10. 41-48.
- { Börzöl, T.A. (2010). Governance with/out Government. False promises or flawed premises? *SFB-Governance Working Paper Series*. 23. 3-30.
- { Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (1998). *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.
- { Gemeente Rotterdam. (2013). Stappenplan Participatie & Inspraak Rotterdam.
- { Gemeente Rotterdam. (2013). Participatieleidraad.
- { Gerrits, L. (2012). *Punching clouds. An introduction to the complexity of public decision-making*. Emergent Publications, Litchfiels Park
- { Geyer, F. & Zouwen, van der, J. (1986). *Sociocybernetic paradoxes. Observation, Control and Evolution of Self-steering systems*. London, SAGE Publications.
- { Hart, 't, P. & Wille, A. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Den Haag, Uitgeverij Boom.
- { Heylighen, F. (2002). The science of self-organization and adaptivity. *Knowledge, management, organizational intelligence and learning and complexity*. 1-26.
- { Huygen, A., Marissing, van, E. & Boutellier, J.C.J. (2012). *Conditie voor zelforganisatie*. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.
- { Jordan, A., Wurzel, R.K.W. & Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies*. 53. 477-496.

- { Kickert, W.J.M. & Meer, van der, F.B. (2011). Small, slow and gradual change. What can historical institutionalism teach us? *Erasmus Universiteit Rotterdam*. 1-17
- { Kuhnle, S., Alestalo, M. (2000). Growth, adjustments and survival of European welfare states. In: Kuhnle, S. (eds.). *Survival of the European Welfare State*. London, Routledge. [p. 3-18].
- { Mingers, J. (1995). *Self-producing systems. Implications and applications of autopoiesis*. New York, Plenum Press.
- { Peters, B.G. (2003). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viesoji Politika Ir Administravimas*. 5. 7-20.
- { Peters, B.G. & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8. 2. 223-243.
- { Raad voor het openbaar bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*.
- { Rijksoverheid. (2013). *Troonrede 2013*. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2-13/09/17/troonrede-2013.html>.
- { Steen, van der, M., Twist, van, M., Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013). Pop up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie. *Nederlandse school voor openbaar bestuur*. 1-60.
- { Thiel, van, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- { Verschuren, P.J.M. & Doorwaard, J.A.C.M. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Uitgeverij LEMMA, Den Haag.

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Buurttuin Wilgenhagen

- { Initiatiefneemster, Buurttuin Wilgenhagen. Persoonlijke communicatie. 9 mei 2014.
- { Initiatiefnemer, Buurttuin Wilgenhagen. Persoonlijke communicatie. 9 mei 2014.
- { Beheerder Buitenruimte, Gemeente Rotterdam. Buurttuin Wilgenhagen. Persoonlijke communicatie. 3 juni 2014.

Natuurspeeltuin Wester Hordijk

- { Technisch Beheerder, Stadsbeheer, Gemeente Rotterdam. Natuurspeeltuin Wester Hordijk. Persoonlijke communicatie. 10 juni 2014.
- { Gebiedsregisseur, Gemeente Rotterdam. Natuurspeeltuin Wester Hordijk. Persoonlijke communicatie. 14 mei 2014.
- { Ambtenaar Gemeente Rotterdam. Natuurspeeltuin Wester Hordijk. Persoonlijke communicatie. 5 juni 2014.

Singeldingen

- { Initiatiefneemster 1, Singeldingen. Persoonlijke communicatie. 16 mei 2014.
- { Gebiedsnetwerker, Gemeente Rotterdam. Singeldingen. Persoonlijke communicatie. 3 juni 2014.
- { Initiatiefneemster 2, Singeldingen. Persoonlijke communicatie. 16 mei 2014.

Leeszaal Rotterdam West

- { Ambtenaar Gemeente Rotterdam. Leeszaal Rotterdam West. 2 juni 2014.
- { Initiatiefnemer, Leeszaal Rotterdam West. Persoonlijke communicatie. 12 mei 2014.

Expert binnen Gemeente Rotterdam met betrekking tot wet- en regelgeving en aansprakelijkheid

- { Adviseur Advies & Beleid, Stadsbeheer, Gemeente Rotterdam. 16 juni 2014.

OBSERVATIES EN ONDERSTEUNEND MATERIAAL

Buurttuin Wilgenhagen

- { Participatie observaties initiatief. 9 mei 2014.
- { Ondersteunend e-mailcontact tussen initiatiefnemers, woningcorporatie en Gemeente Rotterdam. 11 november 2013, 22 januari 2014. 23, 24, 28 en 29 april 2014.

Natuurspeeltuin Wester Hordijk

- { Open observaties bewonersvergadering tussen vier ambtenaren en vijf bewoners. 3 juni 2014.
- { Participatie observaties na afloop bewonersvergadering met drie ambtenaren. 3 Juni 2014.
- { Ondersteunend e-mailcontact met initiatiefnemer. 22 mei 2014.
- { Ondersteunend e-mailcontact met initiatiefnemer. 29 mei 2014.

Singeldingen

- { Participatieve observaties initiatief. 16 mei 2014.
- { Notulen Gebiedscommissies tussen initiatiefneemsters en Gebiedscommissies Gemeente Rotterdam. 11 juni 2014.

Leeszaal Rotterdam West

- { Participatie observaties initiatief. 12 mei 2014.

Overig

- { Netwerkbijeenkomst van het Kennispunt Inspraak en Participatie met ongeveer 100 gebiedsmedewerkers van de Gemeente Rotterdam. Aanwezig geweest bij de workshop "zelfbeheerinitiatieven: hoe ruimte te geven aan initiatieven, maar toch de regels handhaven." 17 juni 2014.