



TOEGANG TOT CO-CREATIE, EEN KWESTIE VAN INSTITUTIES

Een onderzoek naar de invloed van instituties op de toegang tot besluitvormingsprocessen in het co-creatieproject Mooi, mooier Middelland.

MASTERTHESIS

A.Hiba

Rotterdam, augustus 2017

Eerste lezer/begeleider: dr.ir J.Eshuis

Tweede lezer: dr. I.F van Meerkerk

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Bestuurskunde

Governance en Management van Complexe Systemen



“Give all power to the many, they will oppress the few. Give all power to the few, they will oppress the many”

Farrand, 1991

COLOFON

AUTEUR

Naam: A.I. Hiba

Studentnummer: 384885

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit: Faculteit der Sociale Wetenschappen (FSW)

Opleiding: Bestuurskunde (Public Administration)

Master: Governance en management van complexe systemen

Gemeente Rotterdam

Postbus 70013

3000 KR Rotterdam

Erasmus Universiteit Rotterdam

Burgemeester Oudlaan 50

Postbus 1738

VOORWOORD

Met het schrijven van deze scriptie ben ik aan het einde gekomen van mijn Masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hoewel ik niet kan zeggen dat ik heel veel schrijfplezier heb ondervonden tijdens het schrijven van dit onderzoek, kan ik wel zeggen dat ik het algehele proces van onderzoek doen wel enorm interessant vond.

Komende vanuit een creatieve achtergrond heb ik altijd geleerd dat co-creatie een plezierig en creatief proces is die kan leiden tot nieuwe en scherpe oplossingen. Ik heb er dan ook altijd de toegevoegde waarde van ingezien. Echter, gaandeweg mijn opleiding ging ik bij co-creatietrajecten binnen een overheidscontext sterk twijfelen aan die toegevoegde waarde. Het proces leek namelijk vaak te bestaan uit heel veel onderhandeling, politieke belangen, organisatorische stroperigheid, handelen vanuit onwetendheid en strijd. Toen ik toevalligerwijs bij het project Mooi, mooier Middelland terecht kwam had ik dan ook sterk mijn twijfels of dit wel de juiste plek zou zijn voor mij. Ik bleef hangen omdat ik heel veel positieve energie zag onder betrokkenen om iets mooist op te zetten in de wijk. Hoewel bij mij de vraag nog steeds blijft liggen of een grootschalig co-creatieproject binnen een overheidscontext wel de moeite waard is, weet ik in ieder geval dat voor mij de waarde vooral lag in het leerproces. Het meedoen en geconfronteerd worden met lastige vraagstellingen, maar ook het geïnspireerd raken door nieuwe inzichten en ideeën. Ik zou dan ook graag het gebiedsteam van de gemeente Rotterdam, vooral Lot Mertens en Niels Hoogwerf, willen bedanken voor hun tijd en begeleiding. Vooral het vertrouwen dat in mij is gesteld en de hoge mate van vrijheid die ik heb gekregen voor het uitvoeren van dit onderzoek worden gewaardeerd. Ik prijs mij rijk met de opgedane lessen uit onze samenwerking.

Verder zou ik mijn scriptiebegeleider dr. Jasper Eshuis willen bedanken voor diens deskundigheid en waardevolle begeleiding. Ik heb enorm veel gehad aan zijn vlotte doch kritische feedback, nieuwe inzichten en goede adviezen. Ik wil vooral mijn dank betuigen voor de flexibiliteit die hij heeft getoond tijdens mijn afstudeertraject.

Graag zou ik ook mijn familie en vrienden willen bedanken. Zij toonden altijd interesse in mijn afstudeertraject en waren altijd bereid om mee te denken. Hiernaast zou ik alle respondenten willen bedanken voor hun vlotte medewerking en toegankelijkheid.

Ik hoop dat mijn onderzoek een bescheiden bijdrage zal leveren aan bestaande theoretische inzichten en dat het onderzoek een handreiking biedt aan de gemeente Rotterdam. Tot slot rest mij alleen nog iedereen veel leesplezier toe te wensen!

Amina Hiba

Rotterdam, augustus 2017

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
H1. INLEIDING	5
1.2 PROBLEEMSTELLING	6
1.2.1 DOELSTELLING.....	6
1.2.2 VRAAGSTELLING	7
1.3 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK	7
1.3.1 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	7
1.3.2 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	7
1.4 LEESWIJZER	8
H2. THEORETISCH KADER	9
2.1 BESLUITVORMING	9
2.1.2 BESLUITVORMING EN DE NEDERLANDSE DEMOCRATIE	9
2.1.3 BESLUITVORMING EN CO-CREATIE.....	11
2.1.4 BESLUITVORMING EN PARTICIPATIEPARADOXEN	13
2.2 TOEGANG	16
2.2.1 DEFINITIE TOEGANG	16
2.2.2 INSTITUTIES	17
2.3 INSTITUTIES IN RELATIE TOT TOEGANG	20
2.3.1 CONCEPTUEEL MODEL	23
H3. ONDERZOEKSOPZET	25
3.1 OPERATIONALISERING	25
3.1.1 TOEGANG.....	25
3.1.2 INSTITUTIES	26
3.2 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	27
3.2.2 ONDERZOEKSSTRATEGIE.....	27
3.2.3 DATAVERZAMELING	27
3.2.2 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	29
H4. CASUSBESCHRIJVING	31
4.1 WAT IS MOOI, MOOIER MIDDELLAND	31
4.2 DOEL	31
4.3 ONTSTAANSGESCHIEDENIS EN BELANGRIJKSTE ONTWIKKELINGEN	31
4.4 BETROKKENEN EN ORGANISATIE	33
H5. BEVINDINGEN	35
5.1 TOEGANG	35
5.1.1 EXTERNE TOEGANG	35
5.1.2 INTERNE TOEGANG.....	38
5.2 REGELS EN PROCEDURES	41
5.3 NORMEN	44

5.4 PADAFHANKELIJKHEID	47
5.5 BETEKENISSYSTEMEN	48
5.6 RESUMPTIE BEVINDINGEN	52
H6. ANALYSE.....	54
6.1 EXTERNE TOEGANG	54
6.2 INTERNE TOEGANG.....	64
H7. CONCLUSIE EN DISCUSSIE.....	70
7.1 CONCLUSIE	70
7.2 DISCUSSIE.....	74
7.2.1 THEORETISCHE DISCUSSIE	74
7.2.2 CONCEPTUEEL MODEL	75
7.2.3 GEBREKEN ONDERZOEK.....	76
7.2.4 TOEKOMSTIG ONDERZOEK	77
BRONNENLIJST.....	78
BIJLAGE 1 PARTICIPATIELADDER EN BESTUURLIJKE MACHT	86
<i>SPORTEN IN DE PARTICIPATIELADDER EN BESTUURLIJKE MACHT (EDELNBOS EN MONNIKHOF, 2001).....</i>	<i>86</i>
BIJLAGE 2 RESPONDENTEN-EN OBSERVATIELIJST.....	87
BIJLAGE 3 INTERVIEWVRAGEN.....	89
BIJLAGE 4 OVERZICHT WERKGROEPEN	90
BIJLAGE 5 COMMUNICATIE EN PARTICIPATIEACTIES.....	91
<i>EERSTE UITNODIGING TOT CO-CREATIE</i>	<i>91</i>
<i>MENINGSPEILING</i>	<i>92</i>

H1. INLEIDING

Het afgelopen decennium wordt de wijze waarop overheden besluiten nemen en beleid toepassen steeds meer kritisch onder de loep genomen. In steeds mindere mate voelen burgers zich vertegenwoordigd door de besluiten die namens hen genomen worden (ROB, 2010; Akkerman, 2004; Tinnevelt, 2003). De opkomst van de instrumentele rationaliteit - het behalen van bepaalde doelen met zo min mogelijk inzet van middelen – wordt gezien als een fundamentele oorzaak van de kloof tussen overheid en burgers (Hendriks, 2006). De opkomst van het New Public Management is hiervan een duidelijk voorbeeld (Rob, 2010; Akkerman, 2004). De consequentie van het overheidsdenken in termen van efficiëntie en effectiviteit is dat beleid een technocratisch proces wordt (ROB, 2010; Vitale, 2006; Akkerman, 2004): in sterkere mate wordt beleid door de politieke elite en ambtelijk deskundigen vormgegeven. Hierdoor is het gevoel weinig inbreng te hebben op de politieke agenda of besluitvorming onder burgers versterkt (Vitale, 2006; Fung, 2006).

De verankering van de instrumentele rationaliteit in het overheidsdenken heeft als gevolg dat overheden worstelen met het ontwikkelen van beleid dat aansluit op de maatschappij (Derksen, 2014; Vitale, 2006). Dit wordt ook wel een kloof tussen de 'systeemwereld' en de 'levenswereld' genoemd (Derksen, 2014; Vitale, 2006). Waar de politiek 'regeert' volgens hiërarchische verticale lijnen, bevinden burgers zich meer en meer in horizontale netwerken (ROB, 2010, p. 36). Om de horizontale netwerken te 'bereiken' zou er sprake moeten zijn van een constante wisselwerking met de (horizontaal georganiseerde) 'publieke ruimte' (ROB, 2010, p.36). Als reactie op de instrumentele rationaliteit is steeds meer ruimte ontstaan voor participatieve arrangementen waarbij burgers ruimte krijgen om invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming (ROB, 2010). Hiermee wordt getracht om de door de instrumentele rationaliteit ontstane kloof tussen de overheid en de burgers te dichten (Hendriks, 2006). Ook gemeenten zien steeds meer het belang in de betrekking van burgers bij de besluitvorming- en uitvoering en nemen burgerparticipatie steeds meer op als essentieel onderdeel in hun programma's (Hendriks, 2006).

Hoewel participatie steeds meer ruimte krijgt in overheidsbeleid- en uitvoering, levert medezeggenschap van burgers ook regelmatig kritiek op. Vaak heeft die kritiek betrekking op het gebrek aan de legitimiteit van participatieve arrangementen (Hendriks, 2006). Alleen de 'usual suspects' zouden meedoen: een 'participatie-elite' van hoger opgeleide blanke oudere mannen. De stem van jongeren, laagopgeleiden en etnische minderheden wordt onvoldoende gehoord (Hendriks, 2006). Participatie zou vaak niet aan iedere burger in gelijke mate toegang verlenen tot de besluitvorming. Het gebrek aan toegang kan herleid worden naar bestaande instituties zoals organen, regels, gewoonten en situationele factoren (Hendriks, 1996). Instituties hebben invloed op de inrichting van besluitvormingsprocessen en hiermee ook op de toegang die verleend wordt tot het besluitvormingsproces. Dit onderzoek zal zich daarom richten op de invloed van instituties op een van de legitimiteitsprincipes die binnen een democratie gelden, namelijk toegang tot het besluitvormingsproces.

Onderzoekscasus

Dit onderzoek wordt uitgevoerd binnen het co-creatieproject Mooi, mooier Middelland te Rotterdam. In 2015 heeft de gemeente Rotterdam 7 miljoen beschikbaar gesteld aan de wijk Middelland middels het programma 'Alliantie Middelland' (Gemeente Rotterdam, 2016). Het doel van dit programma was om de veiligheid in Middelland te verbeteren en de overlast te verminderen over de jaren 2016, 2017 en 2018 (Stadskrant Delfshaven, 2015). Een groep bewoners uit Middelland, verenigd in de 'Republiek Middelland', organiseerden zich als tegenreactie op het programma Alliantie Middelland. Op 15 april 2015 bracht Republiek Middelland burgemeester Aboutaleb een bezoek op het stadhuis, met het verzoek om de inbreng van bewoners serieus te nemen in dit programma (Gemeente Rotterdam, 2016; Republiek Middelland, 2015). Het credo luidde *'bewoners en ondernemers zijn ervaringsdeskundigen en weten beter wat de behoeften van de wijk zijn'* (Gemeente Rotterdam, 2016; Stadskrant Delfshaven, 2015). Als reactie hierop nodigde de burgemeester bewoners en ondernemers van Middelland uit om invulling te geven aan de toegewezen 7 miljoen (ter verbetering van de leefbaarheid en veiligheid van Middelland). Dit in de vorm van een co-creatie tussen bewoners, ondernemers, organisaties en de gemeente Rotterdam. Burgemeester Aboutaleb: *"jullie zijn aan zet, geef maar aan wat er volgens jullie moet gebeuren om Middelland veiliger en mooier te maken."* (Mooi, mooier Middelland, 2016). Op basis van het toegekende bedrag is door bewoners, organisaties, ondernemers en gemeente een programma opgesteld waaraan participanten zich in samenwerking met de gemeente committeren voor de periode 2016, 2017 en 2018 (Mooi, mooier Middelland, 2016). *"Niet de gemeentelijke programma's staan hierin centraal, maar de door de wijk zelf geformuleerde dromen, wensen en acties"* (Persberichten Gemeente Rotterdam, 2016).

Het project Mooi, mooier Middelland dient de aankomende jaren betrekking te hebben op zo veel mogelijk Middellanders. Daar het Mooi, mooier Middelland gebruik maakt van publieke gelden, heeft gemeente Rotterdam in dit project de verantwoordelijkheid om te waken over de legitimiteit van het proces. In dit onderzoek ligt de focus op de toegang tot besluitvormingsprocessen van het project Mooi, mooier Middelland.

1.2 PROBLEEMSTELLING

De wens vanuit de gemeente is dat het project Mooi, mooier Middelland uitgroeit tot een project dat toegang biedt aan bewoners en ondernemers van Middelland om te participeren bij de planvorming- en uitvoering. Het doel is dat iedere Middellander kan meedoen aan het besluitvormingsproces indien deze hiertoe bereid is. Het probleem is echter dat er op het moment geen helder beeld is van de mate waarin het project Mooi, mooier Middelland de toegang tot besluitvormingsprocessen verleent of belemmert.

1.2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen welke factoren de toegang tot besluitvormingsprocessen in het project Mooi, mooier Middelland mogelijk maken of belemmeren. Op basis hiervan worden aanbevelingen gedaan aan de gemeente Rotterdam en leden van Mooi, mooier Middelland om de toegang tot de co-creatie te verbeteren.

1.2.2 Vraagstelling

Op welke wijze beïnvloeden instituties de toegang van belanghebbenden aan het besluitvormingsproces van het co-creatieproject Mooi, mooier Middelland?

Gekeken wordt op welke wijze instituties de toegang tot invloed op het besluitvormingsproces van Mooi, mooier Middelland beïnvloeden. Zowel de toegang die participanten hebben evenals de toegang die niet-participanten hebben tot het besluitvormingsproces zijn hierin het onderwerp van studie.

Deze onderzoeksvraag zal met behulp van de volgende deelvragen worden beantwoord:

1. Wat houdt besluitvorming in en hoe verhoudt dit zich tot co-creatieprocessen?
2. Welke democratische dilemma's rondom de besluitvorming gaan gepaard met co-creatie?
3. Wat is toegang binnen de context van co-creatie?
4. Welke vanuit de literatuur beredeneerde instituties bevorderen of belemmeren de toegang?
5. Wat is de invloed van instituties op de toegang van het co-creatieproject Mooi, mooier Middelland?

1.3 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek behelst zowel een theoretische analyse evenals een empirische analyse, waardoor dit onderzoek bijdraagt aan zowel de maatschappij evenals aan de wetenschap. De relevantie voor beide domeinen worden hieronder nader toegelicht.

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is in beginsel van relevantie voor gemeente Rotterdam. Mooi, mooier Middelland is een vrij uniek experiment binnen de gemeente. Dit co-creatieproject kent een hoog complexiteitsgehalte. Gemeente, bewoners en ondernemers ontwerpen namelijk samen een meerjarig plan met bijgaande begroting, presenteren gemaakte plannen aan de gemeenteraad en laten deze vervolgens uitvoeren. De rol van bewoners en ondernemers beperkt zich hierdoor niet slechts tot die van medeontwerper. Bewoners zijn naast medeontwerpers tevens medeverantwoordelijk voor het uitbesteden van werk en de controle op het naleven van inkoopregels met betrekking tot het uitbesteden van werk. Hiermee heeft het project Mooi, mooier Middelland direct invloed op de directe leefomgeving van Middellandse bewoners. Dit onderzoek is naast het onderzoek van onderzoeksbureau Drift 'Laveren in Middelland', één van de eerste onderzoeken die dit proces uitvoering vastlegt. Inzichten opgedaan uit dit onderzoek kunnen nog tijdens het co-creatieproces gebruikt worden ter verbetering van het project. Voorts experimenteren naast de gemeente Rotterdam ook andere gemeenten met projecten gericht op co-creatie met burgers. Hierin lijkt een steeds groter wordende trend te ontstaan. De onderzoeksresultaten uit dit onderzoek kunnen hierdoor inzichten en houvast bieden voor andere (gemeentelijke) overheidsinstanties die zich willen wagen aan een soortgelijk project.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt allereerst in het aanvullen van kennis over de besluitvorming in participatieprojecten, gericht op toegang. Echter is het aanbod aan empirisch onderzoek op het gebied van toegang tot participatieve besluitvormingsprocessen op dit moment nog schaars

(Wentink, Reijnen & Toorn, 2014). Zo is tijdens het samenstellen van het theoretische kader gestuit op het CLEAR-model van Lowndes en Stoker, 2006). Dit model beschrijft welke factoren ertoe leiden dat burgers participeren in de samenleving. Ook is in het theoretisch kader veel gebruik gemaakt van het artikel *A Systematic Review of CoCreation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey* van Voorberg et. al, 2014). Hoewel dit artikel zeer bruikbaar bleek in een definitievorming van het begrip co-creatie en het onderscheiden van verschillende fasen van co-creatie in relatie tot besluitvormingsprocessen, slaagde dit artikel net als het CLEAR-model er niet in om te beschrijven waarom bepaalde keuzen om de toegang te vergroten of te verkleinen zijn gemaakt. Net als het CLEAR-model worden factoren die participanten beïnvloeden in hun keuze om te participeren in co-creatieprojecten beschreven. Echter achterliggende redenen achter bepaalde keuzen om de toegang te vergroten of te verkleinen blijven uit. Ook is er gekeken naar jaarlijkse onderzoek van het CBS naar sociale uitsluiting en de mate van participatie onder mensen met verschillende inkomens- en opleidingsniveaus. Hoewel lager opgeleiden vaak aan het licht komen tijdens deze onderzoeken, wordt hierin niet uitvoering ingegaan op de betekenis van toegang en de institutionele invloeden hierop. Tot slot heeft onderzoeksbureau DRIFT heeft onderzoek gedaan naar de meerwaarde van het project Mooi, mooier Middelland vanuit de invalshoek van transitietheorieën. Echter ook hierin wordt het toegangsvraagstuk zeer minimaal besproken. Dit onderzoek tracht daarom om positief bij te dragen aan het dichtend van dit kennisvacuüm.

1.4 LEESWIJZER

In het volgende hoofdstuk zal het theoretisch kader worden uiteengezet, waarbij de onderzoeksvraag vanuit een theoretisch perspectief wordt benaderd. Tevens zal in dit hoofdstuk het conceptueel model worden toegelicht. In hoofdstuk 3 komt de onderzoeksopzet aan de orde, waarbij de eerste paragraaf aan de operationalisering zal worden gewijd en in de tweede paragraaf de toegepaste methoden van het onderzoek zullen worden verantwoord. In hoofdstuk 4 volgt een beschrijving van de onderzoekscontext, waarbij relevante achtergrondinformatie en ontwikkelingen in het licht van het onderzoek worden beschreven. De feitelijke bevindingen en onderzoeksresultaten zullen worden beschreven in hoofdstuk 5, waarop vervolgens in hoofdstuk 6 de analyse van deze resultaten centraal zal staan. Tot slot zullen in hoofdstuk 7 de conclusie en discussie die uit het onderzoek voortvloeien worden gepresenteerd.

H2. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk zal aan de hand van wetenschappelijke literatuur het theoretisch kader uiteen worden gezet. Allereerst zal in paragraaf 2.1 beschreven worden wat besluitvorming inhoudt binnen het kader van co-creatie. In paragraaf 2.2 zal het concept toegang besproken worden. Hierbij zullen twee verschillende vormen toegang besproken worden, namelijk de externe toegang- en interne toegang tot besluitvormingsprocessen in co-creatie. Vervolgens worden vanuit een aantal institutionele perspectieven factoren besproken die de toegang kunnen bevorderen of belemmeren. De relatie tussen de kernconcepten toegang en instituties leidt tot theoretische veronderstellingen die resulteren in een conceptueel model die in paragraaf 2.3 wordt gepresenteerd. Hierin zullen de verwachte relaties geëxpliciteerd worden. Dit conceptueel model zal als basis fungeren voor het uit te voeren onderzoek.

2.1 BESLUITVORMING

Volgens Koopman en Pool (1992) is besluitvorming een proces van sociale constructie van de bestaande en gewenste werkelijkheid. Dit proces leidt tot een voorkeur voor een optie boven de alternatieven (Van der Burg, 2000). Besluiten zijn resultanten van de besluitvorming (Noordegraaf, 2005). Een besluit is een vaste handelingsintentie ofwel een specifieke toezegging tot actie om een bepaald doel te bereiken (Noordegraaf, 2005; Bressers en Hoogwerf, 1995). De vraag hoe besluitvorming plaats vindt en door wie, is afhankelijk van de context waarin de besluitvorming plaats vindt. Gekeken naar Nederland, dan geldt dat de gehanteerde bestuursvorm *Democratie*, invulling geeft aan de *hoe* besluiten worden genomen en *wie* daarin een rol spelen (Engelen en Sie Dhian Ho, 2004). Hierover meer in de volgende paragrafen.

2.1.2 Besluitvorming en de Nederlandse Democratie

Democratie is herleid is uit de Griekse woorden demos (volk) en kratos (heersen). Met andere woorden: het volk regeert (Hendriks, 2006; Held, 2003). Volgens Thomassen (1991) is democratie gestoeld op twee pijlers: soevereine macht door/namens het volk en het waarborgen van de individuele vrijheid van burgers. Held (1996) vult hierbij aan dat een democratie een politieke gemeenschap omvat waarin er onder de mensen een vorm van politieke gelijkheid bestaat. Dit houdt in dat burgers het recht hebben om een stem uit te brengen over de gegeven alternatieven (bv. iedere stemgerechtigde één stem tijdens verkiezingen), maar ook kunnen deelnemen aan het proces van agendavorming (Thomassen, 1991). Hetzelfde wordt door Engelen en Sie Dhian Ho (2004, p. 19) onderstreept, deze zeggen hierover het volgende:

“Democratie is – minimaal – een politieke besluitvormingsprocedure waarin politieke gelijkheid en politieke vrijheid (procedurele grondrechten en beginselen) zijn gewaarborgd.”

De uitwerking van het bovengenoemde resulteert in vele bestuursmodellen die van betekenis zijn voor de wijze waarop besluiten tot stand komen (Hendriks, 2006; Dahl, 2000). In Nederland is de consensusdemocratie het dominante democratische model (Hendriks, 2006; Pröpper, 1999). Dit is een representatieve vorm van democratie. In een representatieve democratie regeren politici, bestuurders en

overheidsorganen 'in naam van het volk', gebaseerd op de meerderheid van stemmen (Hendriks, 2006). Hiermee is deze vorm van democratie een aggregatief (gebaseerd op een meerderheidsmodel) proces die indirect (vertegenwoordigend) van aard is (Hendriks, 2006). In een consensusdemocratie wordt een coalitie gevormd tussen meerdere politieke partijen die samen een meerderheid van stemmen hebben behaald. Deze coalitie neemt besluiten op basis van vertegenwoordiging.

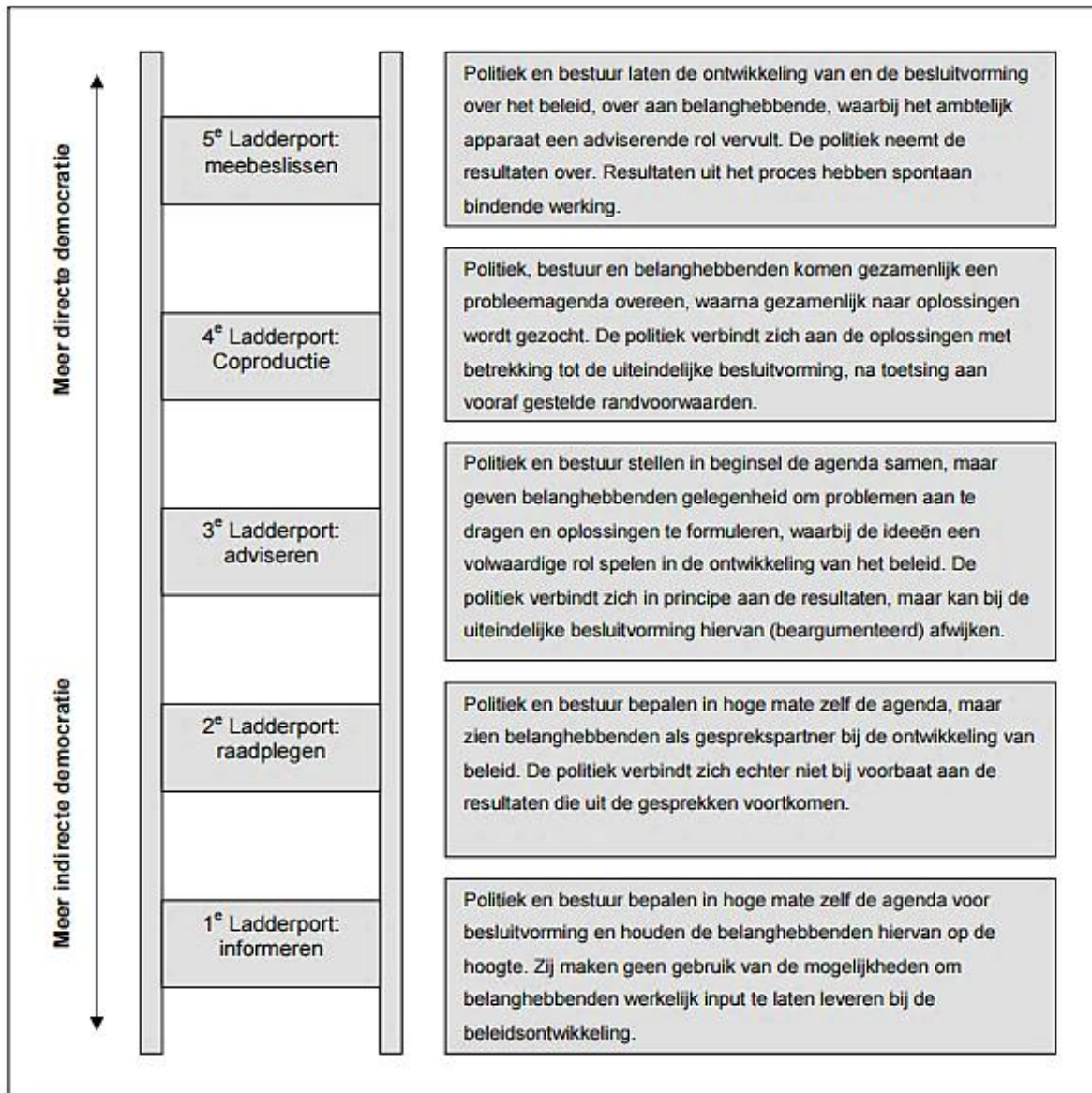
Naast de consensusdemocratie is een ander democratisch model sterk aanwezig, namelijk de participatiedemocratie. Hierin is een actieve participatie van burgers leidend (Hendriks, 2006). Vanuit de bestuurskundige theorie zijn burgers in deze democratievorm gelijk aan elkaar. Hierbij is het ideaal om iedereen te betrekken bij de besluitvorming om tot eensgezinde en betere besluiten te komen (Klijn en Edelenbos, 2013; Pröpper, 2009; Hartman, 2008; Hendriks, 2006). De participatiedemocratie staat hiermee tegenover de consensusdemocratie. Een participatiedemocratie is in tegenstelling tot een consensusdemocratie een integratief proces die direct van aard is (Hendriks, 2006). Dit houdt in dat besluiten niet worden gemaakt op basis van gekozen vertegenwoordigers (indirect) of een meerderheid van stemmen (aggregatief), maar door actieve participatie (bijvoorbeeld door mee te praten, ontwerpen of mee te doen) van burgers die hierdoor direct invloed hebben op het proces. Op lokaal niveau krijgt de participatiedemocratie bijvoorbeeld vorm in het wijkgericht werken, onder de noemers 'co-creatie', 'coproductie' en 'interactieve beleidsvorming' (Voorberg, Bekkers en Tummers, 2014; De Graaf, 2007; Hendriks, 2006; Krieken, 2011; Bekkers, 1996).

Co-creatie, coproductie of interactieve beleidsvorming

Hoewel co-creatie en coproductie in sommige literatuur als twee verschillende concepten worden besproken, tonen Voorberg e.a. (2014) aan dat beide definities in de bestuurskundige literatuur grotendeels dezelfde betekenis toegekend krijgen. Ook Evers en Ewert (2012) bevestigen dat het concept van co-creatie of coproductie vaak wordt gezien als onderling verwisselbaar. Er is empirisch gezien geen opvallend verschil tussen beide begrippen (Evers en Ewert, 2012). In dit onderzoek wordt omwille van de terminologische consistentie uitgegaan van het begrip co-creatie.

Naast coproductie kan het begrip interactieve beleidsvorming ook enige verwarring veroorzaken bij het inkaderen van het begrip co-creatie. Interactieve beleidsvormingsvorming en co-creatie worden namelijk vaak als synoniemen gebruikt (De Graaf, 2007; Bekkers, 2002). Wel wordt volgens Bekkers (2002) interactieve beleidsvorming vooral gezien als een vorm van sturing die gefocust is op participatie van burgers om zo beter inzicht te krijgen in hun voorkeuren, wensen en behoeften. Co-creatie wordt veel meer gezien als de organisatie van samenspel tussen verschillende organisaties en (belangen)groepen (Bekkers, 2002). Een meer specifiek onderscheid tussen co-creatie en interactief beleid kan worden gemaakt door te kijken naar de definiëring van Edelenbos en Monnikhof (2001). Deze stellen dat coproductie (hier gebruikt voor co-creatie) een vorm van interactieve beleidsvorming is die een hoge mate van interactiviteit kent. Interactiviteit heeft te maken met een wederzijdse beïnvloeding van bepaalde partijen (Edelenbos en Monnikhof, 2001). In de vorm van de participatieladder (zie figuur 1) van Edelenbos en Monnikhof (2001) worden vijf gradaties van interactiviteit onderscheiden. Interactieve beleidsvoering wordt in de participatieladder op een glijdende schaal geplaatst, waarbij de onderste trede als 'minder' interactief wordt beschouwd en de hoogste trede als 'meer' interactief (Edelenbos e.a., 2001). Hiermee

is interactieve beleidsvorming een overkoepelend begrip voor verschillende participatievormen of methoden die burgers betrekken bij het vormen en uitvoeren van beleid. Co-creatie wordt in dit onderzoek beschouwd als één van die methoden. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op besluitvorming in de context van co-creatie.



Figuur 1: Participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001)

2.1.3 Besluitvorming en co-creatie

Bij co-creatie is de burger een belangrijke partner bij het ontwikkelen of creëren van gezamenlijke besluiten en acties (Voorberg e.a, 2014 ; Bekkers, 1996). De burger wordt betrokken bij het ontwerp en de planning van beleid of van een dienst (Bradwell en Marr, 2008; Bovaird, 2007). Dit gebeurt op basis

van een gezamenlijk beeld van het probleem (Voorberg e.a, 2014 ; Bekkers, 1996). Bij co-creatie hoeven betrokkenen het niet op alle vlakken met elkaar eens te zijn, echter moeten betrokken in het eindresultaat wel iets van het eigenbelang terug kunnen vinden (Tops, 1996). Het behalen van een wederzijds voordeel is hierbij van belang. De overheid is hierbij slechts een partij binnen een netwerk van allerlei andere actoren, waaronder (semi) overheden, burgers, bedrijven en organisaties (Fledderus, Brandsen, e.a., 2014; Voorberg e.a., 2014; Evers en Ewert, 2012; Bekkers & Meijer, 2010; Tops, 1999; Koppenjan, Rosenthal, Ringeling, Bovens, 'T Hart & Twist, 1996; Ostrom 1996; De Bruijn & Kickert, 1993; Percy 1978). In een co-creatie is er geen sprake van het hebben van de ultieme macht, de actoren zijn onderling van elkaar afhankelijk en werken op basis van gelijkwaardigheid met elkaar samen (Bekkers & Meijer, 2010; Edelenbos en Monnikhof, 2001; Bekkers, 1996). Wel kan er, ondanks dat geen van de participanten bij voorbaat een doorslaggevende rol heeft, sprake zijn van een verschil in invloed en macht door een formele machtspositie (Evers en Ewert 2012; Bekkers en Meijer, 2010; Teisman e.a., 2004; Edelenbos en Monnikhof, 2001; Tops, 1999; Bekkers, 1996). Op basis van het voorgaande kan co-creatie worden omschreven als een proces waarin de besluitvorming plaats vindt in samenwerking tussen de overheid en burgers (en mogelijk andere belanghebbende organisaties en bedrijven). Resumerend bestaat deze samenwerking uit vier componenten:

1. Ontwikkeling van gezamenlijke acties en besluiten (bijv. in de vorm van een beleid/dienst);
2. Aanwezigheid van onderling van elkaar afhankelijke actoren;
3. Samenwerking op basis van gelijkwaardigheid;
4. Het behalen van een wederzijds voordeel.

Benoemd dient te worden dat het hiervoor genoemde onderdeel van co-creatie '*samenwerking op basis van gelijkwaardigheid*' een punt van discussie is. Enerzijds gaat co-creatie tussen overheid, burgers en andere belanghebbenden uit van de horizontale logica waarin wordt uitgegaan van onderlinge afhankelijkheid, anderzijds werken overheden vanuit een verticale logica vanwege het politieke primaat en de politieke verantwoordelijkheden (Teisman e.a., 2004). Beide logica's kunnen op gespannen voet staan. Besluitvormingsprocessen in co-creatie kunnen zich namelijk niet geheel ontdoen van een formeel akkoord van het verantwoordelijke politieke orgaan (Teisman e.a., 2004). In uitvoering te brengen besluiten dienen immers rechtsgeldig gemaakt te worden. Dit houdt in dat volksvertegenwoordigers het laatste woord hebben over de goedkeuring van het resultaat (Teisman e.a., 2004). In dit onderzoek wordt daarom rekening gehouden met de mogelijkheid dat uit het empirisch onderzoek kan blijken dat de beschreven spanning effect kan hebben op de door participanten gepercipieerde toegang tot het besluitvormingsproces (zie paragraaf 2.2).

Voorts onderscheiden Voorberg et al. (2014) drie typen co-creatie: type één betreft burgers als mede-uitvoerder van publieke diensten. Dit betekent dat burgers niet deelnemen aan het besluitvormingsproces voorafgaande de uitvoering, maar dat zij alleen mede-uitvoeren binnen reeds besloten kaders. Type twee betreft burgers als medeontwerpers van diensten en beleid. Bij deze vorm van co-creatie participeren burgers al mee in een eerder stadium, namelijk bij het construeren van het gewenste eindresultaat. Type drie betreft burgers als aanjager en de overheid als een actor die volgt, ook wel 'overheidsparticipatie' genoemd (Oelkers, 2013). Co-creatie omvat dus zowel het daadwerkelijk

uitvoeren van een plan, alsmede het besluitvormingsproces daaraan voorafgaand. Deze elementen kunnen elkaar opvolgen, dat hoeft echter niet. Co-creatie omvat zowel het besluitvormingsproces (het onderling uitwisselen van argumenten en ideeën over het te realiseren ontwerp, beleid, dienst of actie) evenals het doen (het daadwerkelijk uitvoeren) (Hendriks, 2006; Propper en Steenbeek, 1999). Dit onderzoek richt zich op het bestuderen van het co-creatief besluitvormingsproces. Co-creatieve vormen zoals type 1 betreffen alleen het mede-uitvoeren, waarbij geen sprake is van een proces van sociale constructie van de bestaande en gewenste werkelijkheid. Hiermee vallen dergelijke vormen van co-creatie buiten beschouwing van dit onderzoek.

2.1.4 Besluitvorming en participatieparadoxen

De besluitvorming in co-creatie kent een aantal dilemma's ofwel participatie-paradoxen die de democratische legitimiteit van het besluitvormingsproces ter discussie stellen. De kritiek op de inzet van co-creatie door overheden wordt geschetst aan de hand van het volgende viertal paradoxen:

Paradox 1: tirannie van de minderheid

De inzet van co-creatie door overheden gaat niet zonder risico's. Inherent aan participatie is namelijk de beschikking van een kleine groep participanten over informatie die voorheen niet toegankelijk was (De Bruin en Heuvelhof, 2012). Co-creatie kan als perverse effect hebben dat de ongelijkheid tussen participant en niet-participant vergroot wordt. Zo kan meer kennis leiden tot een grotere hindermacht door participanten (De Bruin en Heuvelhof, 2012). Deze groep participanten zal trachten haar positie en macht te behouden. Een gevolg hiervan kan zijn dat de belangen van de meerderheid verhinderd worden. (De Bruin en Heuvelhof, 2012) Hiernaast kunnen degenen die niet participeren – bedoeld of onbedoeld – uitgesloten worden van de beïnvloeding van het besluitvormingsproces en diens uitkomsten (De Bruin en Heuvelhof, 2012). In de woorden van Farrand (1991) wordt dit 'tirannie' genoemd.

"Give all power to the many, they will oppress the few. Give all power to the few, they will oppress the many" (Farrand, 1991, p.288).

De zojuist genoemde paradox impliceert de 'tirannie' van de participant over de niet-participant. Ofwel, de dreiging van oligarchievorming: een gepassioneerde minderheid die meer invloed uitoefent op de bestuurlijke agenda, het besluitvormingsproces en de uitkomsten. (De Bruin en Heuvelhof, 2012). Young (2000) noemt deze vorm van uitsluiting 'externe uitsluiting', hierbij worden individuen of groepen buiten het proces van besluitvorming gehouden.

Paradox 2: ongelijke kansen

Een problematische vorm van uitsluiting ontstaat wanneer de participatie dusdanig ingericht is dat deze een bepaald opleidingsniveau, culturele achtergrond, psychische of fysieke gesteldheid, leefstijl, inkomen of niveau van taalbeheersing veronderstelt (Coumans, 2012). Hierdoor heeft niet iedere burger dezelfde kansen om te participeren. Een gevolg hiervan is dat zwakkere groepen hun stem niet kunnen laten horen en hierdoor geen onderdeel zijn van de besluitvorming (Boele, Dekker en Houwelingen, 2014; Coumans, 2012; Toqueville, 2000). Het CBS (2015) spreekt van sociale uitsluiting; mensen raken geïsoleerd en vervreemd van de samenleving als gevolg van het niet of in beperkte mate kunnen meedoen aan de

maatschappij. Hindriks (2015) bevestigt dit en stelt dat ongelijke onderlinge kansen ertoe leiden dat een oproep tot het nemen van individuele verantwoordelijkheid (en het niet hierop kunnen ingaan) tot uitsluiting kan leiden. De kans op stigmatisatie van niet-participanten als lui en ongeïnteresseerd is hiermee groot. Dit stigma maakt het alleen maar lastiger om dan als niet-participant een actieve rol te nemen (Hindriks, 2015).

Gekeken naar Nederland blijkt uit een onderzoek uitgevoerd tussen 2012-2014 door het CBS dat het inkomen en opleidingsniveau een indicator is voor de mate van politieke participatie (CBS, 2015). Hiernaast liggen de cijfers van langdurige maatschappelijke participatie, in de vorm van verenigingsactiviteiten, hoger bij mensen met een hoger inkomen dan bij mensen met een lager inkomen (CBS, 2015). Hetzelfde geldt ook voor mensen met een hogere opleiding t.o.v. mensen met een lagere opleiding. Mensen met een hogere opleiding zijn volgens Sundeen Richard (1988) meer bewust van gemeenschapsbehoeften en weten hiernaast de eigen behoeften te articuleren. Ook beschikken hoogopgeleiden vaak over de vaardigheden die benodigd zijn om te participeren (Bekkers e.a., 2014). Zo stellen van Buuren en Edelenbos (2008) dat bij interactieve processen het hebben van een verhalend vermogen, het goed kunnen argumenteren en onderhandelingsvaardig zijn, van cruciaal belang zijn voor het behalen van het eigenbelang (Buuren en Edelenbos, 2008). Een valkuil van de overheid hierbij is dat zij – al dan niet bewust – zoekt naar actoren die dezelfde taal spreken en hiermee ‘veilige gesprekspartners’ zijn (Tops, 1999). Dit is echter niet altijd in het belang van het algemeen belang.

De vraag is dan ook of co-creatieprocessen dusdanig ingericht kunnen worden dat diverse groepen burgers de kans krijgen om deel uit te maken van de besluitvorming. Aan de andere kant stelt Bekkers (1996) dat co-creatie een gedeeltelijk open proces moet zijn. Des te groter de omvang van de participatie, des te groter het speelveld wordt waarop de participant geen invloed heeft (Lowndes en Sullivan, 2008; Eikenberry, 2007; Blokland, 2005; Bekkers, 1996). Kortom: bij een te makkelijk te betreden proces bestaat het gevaar dat hiermee de groep toetreders dermate groot is dat het bereiken van consensus rondom een besluit wordt tegengewerkt door een opeenstapeling van belangen (Lowndes en Sullivan, 2008; Eikenberry, 2007; Blokland, 2005; Bekkers, 1996). Aan de andere kant huist het gevaar dat bij een gesloten proces partijen zich te veel afsluiten van de buitenwereld en hierdoor andere belangen wegcijferen (Bekkers, 1996).

Paradox 3: participeren en toch uitgesloten

Minder vaak gesteld is de vraag in hoeverre participanten die formeel onderdeel zijn van een participatieproces of forum worden uitgesloten van het besluitvormingsproces door medeparticipanten. Young (2000) noemt de uitsluiting van reeds participerende participanten ‘internal exclusion’. Hierbij worden meningen en argumenten van participanten door medeparticipanten genegeerd of verworpen. Ook neerbuigendheid t.o.v. elkaars expressies en het niet serieus nemen van een ander behoren tot deze vorm van uitsluiting. Participanten die op deze wijze worden uitgesloten kunnen ondervinden dat hun ideeën afwijkend zijn ten opzichte van de overheersende stemming of worden ervaren als dom of eenvoudig. Hoewel de participanten formeel gezien toegang hebben tot het forum van besluitvorming, missen de participanten effectieve kansen om het denken van anderen te beïnvloeden, meer hierover in paragraaf 2.2.

Paradox 4: schaalgrootte

Een van de dilemma's binnen een participatiedemocratie is de schaalgrootte van het participatieproces. Met andere woorden: wanneer is de participatie inclusief of representatief? Op lokaal niveau kan zich bijvoorbeeld worden afgevraagd of de participatie op stads, wijk, buurt of straatniveau dient af te spelen bij de co-creatie van een vernieuwde winkelstraat. De vraag kan in dit geval ook zijn 'wie dient een gemeente, naast de reeds bestaande winkeliers, nog meer bij het co-creatieproces te betrekken?'. Wie dient toegang tot de besluitvorming te worden verleend?

Dahl noemt 'the principle of affected interests' als strategie de 'juiste' schaal te bepalen. Hierbij heeft ieder het recht te participeren in de totstandkoming van een beslissing die hem of haar raakt (Dahl, 1989; Blokland 2005). Dahls principe komt voort uit een principe uit het Romeinse recht: *Quod omnibus tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* (hetgeen ieder raakt, dient door ieder besloten te worden). Volgens Purcell (2006) blijkt dit lastig toe te passen, want om te weten wie door een bepaalde beslissing geraakt wordt, dienen de uitkomsten reeds voor de selectie van de participanten bekend te zijn. Kortom, volgens Purcell (2006) leidt het principe van Dahl tot circulariteit. Schalen zijn volgens Purcell (2006) sociaal geconstrueerde strategieën ter realisatie van een doel en moeten daarom in hun context gezien worden. Echter, wie bepaalt hoe de context gezien moet worden? In het geval van co-creatie is uit paragraaf 2.1.3 *Co-creatie en besluitvorming* gebleken dat de context namelijk door de participerende actoren wordt geconstrueerd om tot gezamenlijke oplossingen te komen. Hiermee wordt alsnog de primair gestelde vraag niet beantwoord.

De Coercion Principe, bekend in de rechtswetenschappen, lijkt een alternatief te bieden. Volgens dit principe dient iedere persoon die dwang ondervindt vanuit bepaalde wetgeving, regels en procedures, een stem te krijgen bij het tot stand komen van die wetgeving (Lamond, 2001). Bij het doortrekken van dit principe naar een reeds bestaande co-creatieproces zou de toepassing hiervan mogelijk kunnen zijn. Besluiten gemaakt in een co-creatie kunnen namelijk ook gezien worden als entiteiten die dwang kunnen uitoefenen en in dat opzicht vergelijkbaar zijn met wetten en regels. Partijen die dwang ondervinden door regels, procedures of besluiten uit de co-creatie dienen hierover mee te kunnen beslissen. Zo zou bijvoorbeeld een plan (als resultante van co-creatie) voor een strikter koffiешopbeleid in een bepaalde woonwijk, bij uitvoering van dwang kunnen zijn op koffiешopeigenaren. Volgens het Coercion Principe zouden koffiешopeigenaren hierover mee moeten kunnen beslissen gezien zij dwang zullen ondervinden door het nieuwe beleid. Het Coercion principe slaagt er echter niet in om te beschrijven hoe vanuit een democratisch opzicht te bepalen wie tot de in paragraaf 2.1.2 beschreven *demos* behoort, daar het Coercion Principe een reeds bestaande stelsel van regels impliceert bij het bepalen hiervan. Wie dienen in eerste instantie onderdeel uit te maken van de besluitvorming? In het eerdere voorbeeld van de koffiешop zou het betekenen dat er geen duidelijkheid is over of de groep die in eerste instantie de beslissing tracht te maken om de koffiешop te sluiten wel gelegitimeerd is dit te doen. In dit onderzoek zal niet worden bepaald wat vanuit een democratisch perspectief de juiste schaalgrootte is van co-creatie, daar dit theoretisch gezien conflicten oplevert en diens complexiteit dit onderzoek overstijgt. Wel denkbaar is dat onduidelijkheid rondom wat de juiste schaalgrootte is wel van invloed kan zijn op de wijze waarop overheden en burgers in een co-creatieproces omgaan met het verlenen van toegang aan anderen

tot de besluitvorming. Dit zou zich bijvoorbeeld kunnen uiten in bepaalde toegangsregels die bijvoorbeeld toestaan dat bewoners uit de ene buurt wel toegang hebben tot de besluitvorming terwijl bewoners uit een andere aangrenzende buurt dit niet hebben. In dit onderzoek wordt daarom dit dilemma wel meegenomen als mogelijke factor die de toegang tot besluitvormingsprocessen in co-creatie kan belemmeren.

2.2 TOEGANG

De waarborging van gelijkheid van toegang tot besluitvorming is een breed erkend democratisch principe (Pröpper 2009). In de vorige paragraaf zijn een aantal dilemma's rondom toegang tot het besluitvormingsproces van co-creatieprocessen aan het licht gekomen. Het toezien op toegang tot de besluitvorming is een manier om de eerder besproken 'tirannie van de minderheid' (of andersom) te voorkomen en een belangrijke voorwaarde om tot democratisch gelegitimeerde besluiten te komen (Peters et.al., 2014; Pröpper 2009; Lelieveldt, 1999). Hoewel het vrij lastig - en wellicht zelfs onmogelijk - is om totale gelijkheid qua toegang na te streven vanwege een aantal eerder besproken uitsluitende elementen die vanzelfsprekend gepaard lijken te gaan met co-creatie, is het juist interessant om te onderzoeken hoe overheden en aan de co-creatie deelnemende actoren hiermee omgaan.

2.2.1 Definitie toegang

Hoewel het belang van toegang tot het besluitvormingsproces in de bestuurskundige literatuur veelvuldig wordt genoemd als een belangrijke democratische (voor)waarde, ontbreekt het toch aan een eenduidig breed gedragen definiëring hiervan. Veelal worden termen zoals *openheid*, *toegankelijkheid* en *toegang* door elkaar heen gebruikt om gelijksoortige concepten te beschrijven. De meest concrete beschrijving van het begrip toegang met betrekking tot participatieve arrangementen wordt gegeven door Bekkers en Edwards (2007) en Young (2000). Toegang slaat in een participatieve context op de mogelijkheid van burgers om hun wensen en belangen uit te spreken (Bekkers en Edwards, 2007). Burgers of belanghebbende partijen dienen niet uitgesloten te worden van het participatieproces op basis van een (potentiële) kritische houding. Toegang slaat ook op de mate waarin sprake is van een open agendavormingsproces: iedereen mag kwesties op de agenda zetten, oplossingen aandragen en redenen geven ter ondersteuning of bekritisering van een voorstel (Bekkers en Edwards, 2007). De agenda dient niet dusdanig gestructureerd te zijn dat het aanbrenge van veranderingen hieraan niet mogelijk is. Het uitgangspunt is dat individuen of belanghebbenden de mogelijkheid hebben om hun zienswijze onder de aandacht te brengen en het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Young (2000) maakt een onderscheid tussen externe en interne uitsluiting. Deels komen elementen hiervan overeen met de definitie van toegang gegeven door Bekkers en Edwards (2007). Echter door een onderscheid tussen interne en externe uitsluiting te maken biedt Young theoretisch gezien meer mogelijkheden om tot een specifiekere definitie van toegang te komen. In dit onderzoek zal het onderscheid gemaakt worden tussen externe en interne toegang.

Externe toegang

Volgens Young (2000) is de meest voor de hand liggende vorm van uitsluiting die sommige individuen of groepen buitenhoudt uit fora van debat en hiermee processen van besluitvorming, of die toelaat dat

sommige individuen of groepen dominante controle hebben over de besluitvorming. Young (2000) noemt dit externe uitsluiting. Kortom, externe uitsluiting gaat om het buitenhouden van mensen uit het besluitvormingsproces. In het geval van co-creatie kan ook het buitensluiten van mensen uit het ontwerpproces worden meegenomen als een vorm van uitsluiting, gezien ontwerpen van bijvoorbeeld diensten of faciliteiten (die nog niet in praktijk zijn gebracht) ook onderdeel uitmaken van het besluitvormingsproces. Toegang gaat bij co-creatie om de kans die wordt geboden aan personen om deel te nemen aan het proces. Hierbij is een belangrijk element het uitnodigingsbeleid van de initiatiefnemer (Edelenbos en Klijn, 2005). Deze bepaalt namelijk wie toegelaten of aangesproken wordt. Het is hierbij belangrijk dat verschillende doelgroepen op verschillende manieren worden uitgenodigd om hetzelfde effect te bereiken (Edelenbos en Klijn, 2005). Gebaseerd op het voorgaande is de volgende definitie van *externe toegang* leidend voor dit onderzoek.

Externe toegang betreft de mate waarin niet-participerende groepen en individuen de mogelijkheid krijgen om toe te treden of bij te dragen aan fora van besluitvorming (waaronder discussie en ontwerpprocessen). Verschillende doelgroepen worden op verschillende manieren uitgenodigd om deel te nemen aan het co-creatieproces. Individuen of groepen worden niet uitgesloten op basis van een (potentiele) kritische houding.

Interne toegang

Interne uitsluiting heeft volgens Young (2000) betrekking op reeds participerende individuen en groepen die formeel gezien wel toegang hebben tot de fora en procedures van de besluitvorming, maar desondanks geen reële kans krijgen om invloed op het denken van anderen uit te oefenen. Deze individuen en groepen kunnen hierdoor alsnog hun zienswijze niet onder de aandacht brengen en het besluitvormingsproces beïnvloeden. Participanten ondervinden in dit geval dat andere participanten een dominantere invloed hebben op het proces en hen hierdoor (on)bewust uitsluiten door hun statements te betuttelen of te negeren (Young, 2000). Het gevoel niet serieus genomen te worden of met hetzelfde respect behandeld te worden valt ook hieronder. Mensen ondervinden dat wanneer hun visie dermate afwijkend is van anderen, hun opvattingen worden gediskwalificeerd. In dit onderzoek wordt interne toegang gedefinieerd als:

Interne toegang betreft de mate waarin participanten gelijke kansen krijgen om invloed uit te oefenen op het denken van anderen: iedereen krijgt gelijke kansen om kwesties op de agenda zetten, oplossingen aan te dragen en redenen te geven ter ondersteuning of bekritisering van een voorstel. Participanten worden niet genegeerd of betutteld door medeparticipanten bij het delen van hun zienswijze en voelen zich serieus genomen door mede-participanten.

2.2.2 Instituties

Instituties zijn gedeelde en voortdurende relaties, oriëntaties, waarden, formele en informele regels, rollen en institutionele inrichtingen (Bekkers; 2007; Koppenjan en Klijn, 2004; Turner, 1997). Instituties sturen het gedrag van mensen in de nastreving van hun individuele en gedeelde doelen (Bekkers, 2007; Koppenjan en Klijn, 2004; Turner, 1997). Instituties bepalen wie in een bepaalde context beslissingen

moeten of kunnen maken, welke acties geaccepteerd worden en welke niet, welke procedures gevolgd moeten worden, welke informatie gegeven wordt en welke niet en tot slot welke beloning of boete verwacht kan worden bij een bepaalde daad (Scott, 1995). In termen van co-creatie houdt dit in dat instituties invloed hebben op de totstandkoming van besluiten, acties en de inrichting van besluitvormingsprocessen.

Uit de bestuurskundige theorie blijkt het begrip institutie multidimensionaal (Schmidt, 2010; Guy Peters, 1999; Hall en Taylor, 1996; Hendriks, 1996). Zo kunnen vier dominante institutionele perspectieven binnen de bestuurskundige theorie worden onderscheiden: het rationele keuze institutionalisme, het sociologische institutionalisme, het historische institutionalisme en het discursief institutionalisme. In dit onderzoek wordt omwille van een rijkere en diepere inzicht op de invloed van instituties op de toegang van co-creatieprocessen gekozen voor een meerzijdige belichting van het begrip institutie.

Rationele keuze institutionalisme

Dit perspectief kent zijn wortels in de economische theorieën (Guy Peters, 1999). Vanuit dit perspectief zijn menselijke keuzes gebaseerd op een afweging tussen de vermeende kosten en baten (Guy Peters, 1999). Regels en prikkels staan hierin centraal. Uitgegaan wordt dat de mens streeft naar maximalisatie van een vooraf opgestelde set van preferenties (Guy Peters, 1999; Hall en Taylor, 1996; Scott, 1995). Instituties hebben in dit kader het vermogen om de voorkeuren van individuen te vormen en te sturen door middel van beloningen (Guy Peters, 1999). Mensen volgen regels omdat het in het eigenbelang is om deze te volgen (Scott, 1995). Deze kijk wordt gebaseerd op het idee dat de mens een rationeel wezen is die strategisch gedrag vertoont gebaseerd op calculatie, ook wel bekend onder de term *homo economicus* (Guy Peters, 1999; Hall en Taylor, 1996; March en Olsen, 1989). Interactie tussen actoren is binnen het rationele keuze perspectief gebaseerd op de verwachting die het ene individu heeft van het gedrag van het andere individu (Hall en Taylor, 1996). Instituties spelen een belangrijke rol in de structurering van deze interacties door de inzet van mechanismen die onzekerheid over het gedrag van anderen reduceren door de 'baten van de interactie' inzichtelijk te maken (Hall en Taylor, 1996). Instituties kunnen een individu beperken doordat niet alle denkbare handelingsopties tot de mogelijkheden behoren (Steunenberg, 2000 p.7; Ostrom, 1986; Van den Doel, 1978). De regulatieve pilaar van instituties van Scott (1995) komt overeen met dit institutionele perspectief. In dit kader worden instituties gezien als formele (bijvoorbeeld wetgeving en protocollen) en informele (cultureel gedragen regels en procedures) stabiele regelsystemen, ondersteund door toezicht en sancties (Scott, 1995).

Sociologische institutionalisme

Het sociologische institutionalisme kent haar wortels in het nieuwe- institutionalisme of het neo-institutionalisme (Hall en Taylor, 1996). Hierin wordt de relatie tussen instituties en de samenleving en het gedrag van individuen buiten de traditionele economische kijk benaderd. Instituties worden binnen dit perspectief niet slechts beperkt tot een set van formele regels en procedures, echter aangevuld door cognitieve scripts en morele templates die 'kaders van betekenis' produceren om het menselijke handelen te sturen (Hall en Taylor, 1996). Cultuur en instituties lopen in elkaar over (Hall en Taylor, 1996). Hiermee wordt de organisatiecultuur ook gezien als institutie. Normatief gewenst gedrag is binnen dit perspectief het mechanisme achter het gedrag van individuen (Hall en Taylor, 1996; Scott, 1995). Individuen handelen

namelijk vanuit een gepastheidslogica, ook wel bekend als de *logic of appropriateness* (Guy Peters, 1999; Scott, 1995). Individuen verbinden zich met normatief gewenst gedrag in plaats van met een berekening van wat alternatieve keuzen opleveren. Instituties zijn binnen dit perspectief door actoren geïnternaliseerde cognitieve kaders, of door Scott (1995) *cognitive rules* genoemd, waarmee actoren hun omgeving kunnen begrijpen (Steunenberg, 2000; Scott, 1995; DiMaggio en Powell; 1991; March en Olsen, 1989). Mensen maken geen keuzes op basis van rationeel gedrag, maar op basis van normatieve kaders ofwel cognitieve kaders/regels (Scott, 1995) over wat gepast gedrag is. Deze cognitieve kaders nemen ook bepaalde verwachtingen mee over welke rol een actor dient te vervullen in een bepaalde positie (Scott, 1995).

Historische institutionalisme

Het historisch institutionalisme redeneert vanuit keuzes die in het verleden zijn gemaakt. De voorheen gemaakte keuze bepaalt in sterke mate de vervolgkeuze (Guy Peters, 1999; Hall en Taylor, 1986). Het kernidee van het historisch institutionalisme is dat keuzes die tijdens het ontwerp van instituties (of bij initiatie van beleid) worden gemaakt, een aanhoudende en determinerende invloed zullen hebben op toekomstig beleid (Guy Peters, 1999). Dit houdt in dat de mogelijke opties voor een beslissing gelimiteerd zijn door beslissingen die in het verleden genomen zijn, ook als de omstandigheden van toen nu niet meer gelden. Dit wordt ook wel padafhankelijkheid genoemd (Guy Peters, 1999). Het historisch institutionalisme gaat ervan uit dat toekomstig beleid stapje voor stapje voortbouwt op het huidige beleid. Dit komt overeen met het instrumentalisme van Charles E. Lindblom, waarbij wordt uitgegaan van stapsgewijze veranderingen in plaats van plotse grote veranderingen (Guy Peters, 1999). Beleidsprogramma's en instituties die in het verleden gemaakt zijn hebben een bepalend karakter voor de diversiteit aan opties die beschikbaar zijn voor huidige beleidsmakers (Pierson, 2000; Kickert, 1998). Het benodigd veel politieke (externe) druk om in de toekomst af te wijken van het pad, hoewel wel sprake zal zijn van evolutie (Schmidt, 2008; Guy Peters, 1999). Echter, de omvang van mogelijkheden zal beperkt zijn door de in beginsel gemaakte beleidskeuze (Guy Peters, 1999).

Discursief institutionalisme

Het discursief institutionalisme is een overkoepelend concept voor een breed scala van werken in de politieke wetenschappen die rekening houden met de substantiële invloed van ideeën en de interactieve processen waardoor ideeën worden overgebracht en uitgewisseld via discours (Schmidt, 2010). Deze benadering is volgens Schmidt (2008) de nieuwste vorm van het neo-institutionalisme. Het is een combinatie van neo-institutionalisme en discours theorieën en wordt ook constructivistisch institutionele benadering genoemd. Het discursief institutionalisme houdt rekening met de relevantie van betekenissen en regels omtrent politieke processen en benadrukt de rol van symbolen en interpretaties in institutionele dynamieken (Schmidt, 2008). Dit komt overeen met de cognitieve pilaar van Scott (1995). Scott omschrijft cognitieve elementen van instituties als regels die de aard van de realiteit vormen en de frames waardoor betekenis wordt gegeven en die het menselijke handelen sturen (Scott, 1995). Deze benadering wijst op de functie van instituties als symbolensystemen en gedeelde betekenissen (Scott, 1995). Hiermee beslaan cognitieve instituties ook de gedeelde referentiekaders die voortkomen uit interactieprocessen tussen actoren (Scott, 2008). Actoren hebben enerzijds het vermogen om in een bepaalde context ideeën over de werkelijkheid te vormen, anderzijds kunnen actoren middels discursieve capaciteiten beleid behouden

of veranderen (Schmidt, 2008). Kortom: betekenissen komen voort uit interacties tussen mensen en worden behouden en veranderd door menselijk gedrag (Scott, 1995). Deze interacties kunnen ook gezien als discursieve capaciteiten ofwel “communicatievaardigheden” van actoren om te kunnen denken, spreken en handelen buiten en binnen de institutie om veranderingen te weeg te brengen” (Schmidt, 2008). Middels categorieën en typeringen worden ervaringen onderverdeeld, geordend en van betekenis voorzien (Scott, 1995). Deze betekenisystemen kunnen enerzijds geïnternaliseerd zijn door een individu, anderzijds kunnen deze systemen gezien worden als culturele regels die extern van het individu bestaan (Scott, 1995). In beide gevallen dienen betekenisystemen als “scripts”: richtlijnen voor betekenisvorming en voor het kiezen van betekenisvolle acties (Scott, 1995). Aan de hand van die betekenis zal een mens zijn handelen bepalen op een manier die voor hem of haar logisch is. Resumerend een overzicht van alle perspectieven in tabel 1.

Tabel 1. Vier institutionele perspectieven volgens Schmidt (2008)

	Rationele keuze institutionalisme	Historisch institutionalisme	Sociologische institutionalisme	Discursief institutionalisme
Object van uitleg	Gedrag van rationale actoren	Structuren en werkwijzen	Normen en cultuur van social agents	Ideeën en discourses van bewuste agents
Achterliggende logica	Calculatie	Pad-afhankelijkheid	Gepastheid	Communicatie
Definitie van instituties	Prikkel-structuren	Statische-continuïteit door padafhankelijkheid. Interruptie door kritische kruispunten	Statische-continuïteit door culturele normen en regels	Dynamische - wijziging (en continuïteit) door middel van ideeën en discursieve interactie
Verklaring voor verandering	Endogene toeschrijving van belangenverschuivingen door middel van RI ¹ politieke coalities of HI ² zelfversterkende of zelf ondermijnende processen	Endogene beschrijving van incrementele verandering door gelaagdheid, voortmodderen, conversie	Endogene constructie (gefuseerd met DI ³)	Endogene constructie door middel van reframing, herschikking van collectieve herinneringen en verhalen door middel van advocacy coalities, communicatief handelen, deliberatieve democratie

2.3 INSTITUTIES IN RELATIE TOT TOEGANG

In paragraaf 2.1 is beschreven dat besluitvorming een proces is van sociale constructie van de bestaande en gewenste werkelijkheid (Koopman en Pool, 1992). Dit proces leidt tot een voorkeur voor een optie boven de alternatieven (Van der Burg, 2000). Bij co-creatie is de burger een belangrijke partner bij het ontwikkelen of creëren van gezamenlijke besluiten en acties (Voorberg e.a, 2014 ; Bekkers, 1996). In dit proces van het komen tot besluiten wordt de burger betrokken bij het ontwerp en de planning van beleid of van een dienst (Bradwell en Marr, 2008; Bovaird, 2007). Co-creatie is hiermee een methode die vorm geeft aan de wijze waarop de besluitvorming dient plaats te vinden. De mate van toegang tot het co-

¹ RI staat voor Rationele keuze institutionalisme

² HI staat voor Historisch institutionalisme

³ DI staat voor Discursief institutionalisme

creatieproces, zowel extern evenals intern, is in sterke mate afhankelijk van het gedrag van participanten (Edelenbos en Klijn, 2005). Deze kunnen immers wel of geen toegang bieden aan niet-participanten door deze bijvoorbeeld niet te informeren over momenten van co-creatie of besluitvorming. Hiernaast kunnen participanten medeparticipanten diskwalificeren van het besluitvormingsproces door betuttelend gedrag en het niet serieus nemen van de inbreng van de ander. In dit onderzoek wordt gesteld dat het aannemelijk is dat instituties het gedrag van participanten beïnvloeden en hiermee instituties zowel de externe- en interne toegang tot besluitvormingsprocessen in co-creatie beïnvloeden. Hieronder zal nader op de verbanden worden ingegaan.

Rationele keuze institutionalisme (kwestie van regels en procedures)

Eerder is in paragraaf 2.1 besproken dat participanten eenmaal in een invloedrijke positie deze positie graag behouden. Dit suggereert dat de kans bestaat dat participanten omwille van het behalen van een bepaald doel of voordeel in staat kunnen zijn anderen uit te sluiten of toegang te verlenen tot het besluitvormingsproces. Vanuit het *Rationele keuze institutionalisme* gekeken is het vergroten of het beperken van de toegang tot de besluitvorming afhankelijk van het ingeschatte voordeel die het de participant zou kunnen opleveren. Binnen dit kader worden regels die de toegang belemmeren of vergroten gevolgd, omdat het in het eigenbelang is van actoren om deze regels te volgen (Scott, 1995). Instituties zijn in deze zin "*stabiele systemen van regels, gesteund door toezicht en sancties*" (Scott, 1995, p. 37). Ook protocollen en standaardprocedures vervallen hieronder. Uiteindelijk is de beloning voortkomende uit het volgen van de regels, of de sanctie voortkomende uit het overtreden van de regels sturend (Guy Peters, 1999). In de context van co-creatie is het denkbaar dat participanten omwille van een doel bepaalde groepen of individuen uitsluiten door regels en protocollen na te leven (of deze zelf op te stellen) die de toegang belemmeren. Uiteraard is het tegenoverstelde ook mogelijk: regels en protocollen die de toegang vergroten worden nageleefd, omdat dit in het voordeel van de participant is. In dit geval is het beoogde voordeel voor de participant groter dan de straf voor het niet naleven van de regels. In dit kader is het onderwerp van studie de regels en procedures die de toegang tot co-creatie belemmeren of vergroten.

Sociologische institutionalisme (kwestie van normen)

Zoals eerder beschreven zijn instituties binnen het Sociologische institutionalisme door actoren geïnternaliseerde cognitieve kaders waarmee mensen hun omgeving kunnen begrijpen. Mensen handelen op basis van deze kaders naar hetgeen wat ze als gepast percipiëren (Steunenberg, 2000; March en Olsen, 1989, Scott, 1995; DiMaggio en Powell; 1991). Normatief gewenst gedrag is binnen dit perspectief het mechanisme achter het gedrag van individuen (Hall en Taylor, 1996; Scott, 1995; March en Olsen, 1986). Gekeken naar co-creatie zouden participanten vanuit bepaalde normen methoden in kunnen zetten om niet-participanten of mede-participanten te betrekken bij besluitvormingsprocessen. Doorgetrokken naar co-creatie kan de heersende cultuur onder de participanten ook gezien worden als organisatiecultuur. Een heersende beeld op wat gepast gedrag is ten op zichte van het verlenen van toegang is hiermee ook van invloed op het gedrag die actoren zullen tonen. Participanten die het bijvoorbeeld niet zien als gepast gedrag om zich te moeien met het vergroten van de toegang, kunnen als gevolg hebben dat in mindere mate methoden ingezet worden om niet-participanten te betrekken bij besluitvormingsprocessen van de co-creatie. In dit kader is het onderwerp van studie de normatieve

kaders ofwel normen met betrekking tot de toegang. Deze cognitieve kaders nemen ook bepaalde verwachtingen mee over welke rol een actor dient te vervullen in een bepaalde positie (Scott, 1995).

Historische institutionalisme (kwestie van padafhankelijkheid)

De hoofdgedachte van het historisch institutionalisme is dat de keuzes die tijdens het ontwerp van de instituties – of tijdens het initiëren van beleid – worden gemaakt, een blijvend en grotendeels determinerend effect zullen hebben op het beleid ver in de toekomst. Dit wordt ook wel padafhankelijkheid genoemd. Doorgevoerd naar co-creatie impliceert dit dat de wijze waarop het co-creatieproces gestart is van invloed is op het verdere verloop van de co-creatie en hiermee op de besluitvormingsprocessen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan door bij aanvang geselecteerde participanten en werkvormen die een blijvend effect hebben op het ontwerp van toekomstige besluitvormingsprocessen. Deze zouden bijvoorbeeld een belemmerende werking kunnen hebben op het toestaan van nieuwe toetreders doordat niet meer afgeweken kan worden van een bepaalde werkwijze. Gekeken naar het uitnodigingsbeleid en het informeren van belanghebbenden over besluitvormingsprocessen, is de wijze waarop de communicatie wordt georganiseerd van belang. Het bij aanvang beschikbaar stellen van communicatiemiddelen om mensen uit te nodigen tot de co-creatie kan een heel ander effect hebben dan wanneer deze communicatiemiddelen niet beschikbaar worden gesteld en gaandeweg gevormd moeten worden. Dit zou een blijvend effect kunnen hebben op de wijze waarop in de toekomst toegang geboden wordt aan belanghebbenden. Gekeken naar de interne toegang is het aannemelijk dat zaken die zich in het verleden hebben voorgedaan tekenend kunnen zijn voor de omgang tussen participanten. Gezien de interne toegang tot co-creatie in grote mate afhankelijk is van het onderlinge gedrag van participerende actoren, wordt beredeneerd dat vertrouwen een belangrijke rol speelt hierin. Vertrouwen houdt in dat mensen er vanuit gaan dat de ander goede intenties heeft en geen opportunistisch gedrag zal tonen (Edelenbos & Klijn, 2007). Vertrouwen leidt ertoe dat actoren in een netwerk of in een samenwerking meer bereid zijn om risico's te nemen omwille van het algemeen belang, omdat ze er vanuit kunnen gaan dat de ander hiervan geen misbruik zal maken (Edelenbos & Klijn, 2007). Omdat vertrouwen mogelijk een product kan zijn van een opbouw van zaken (keuzes) die zich in het verleden hebben afgespeeld, die ertoe leiden dat de ene actor een bepaalde inschatting maakt op basis van het beeld dat hij/zijn heeft van de ander, wordt vertrouwen in elkaars intenties onder padafhankelijkheid geschaard. De vraag is hierbij in hoeverre participanten daadwerkelijk de kans krijgen om agendapunten of ideeën in te brengen wanneer in de samenwerking sprake is van een tekort aan vertrouwen vanwege zaken die zich in het verleden hebben voorgedaan. Aannemelijk is dat dit tot (voorspelbare) spanningen kan leiden in toekomstige samenwerkingen, wat ertoe leidt dat participanten elkaar onderling niet serieus nemen en elkaars punten sneller diskwalificeren. Dit kan zelfversterkend werken. Een ander denkbaar scenario is dat participanten die eerder deel hebben genomen aan de co-creatie een dominantere positie kunnen verkrijgen vanwege een kennisvoorsprong ten opzichte van nieuwe toetreders. Mogelijk is dat nieuwe toetreders hierdoor niet altijd even goed begrijpen in welke context deze opereren en hierdoor hun mening of voorkeur niet weten te geven. Dit kan ertoe leiden dat steeds dezelfde groep mensen participeert, omdat nieuwe toetreders het co-creatieproces niet kunnen bijhouden vanwege een kennisachterstand. In dit kader is het onderwerp van studie padafhankelijkheid: de mate waarin keuzes (waaronder instituties en beleid) die in het verleden zijn gemaakt een blijvend determinerend effect zullen hebben op het verlenen van de toegang in de toekomst.

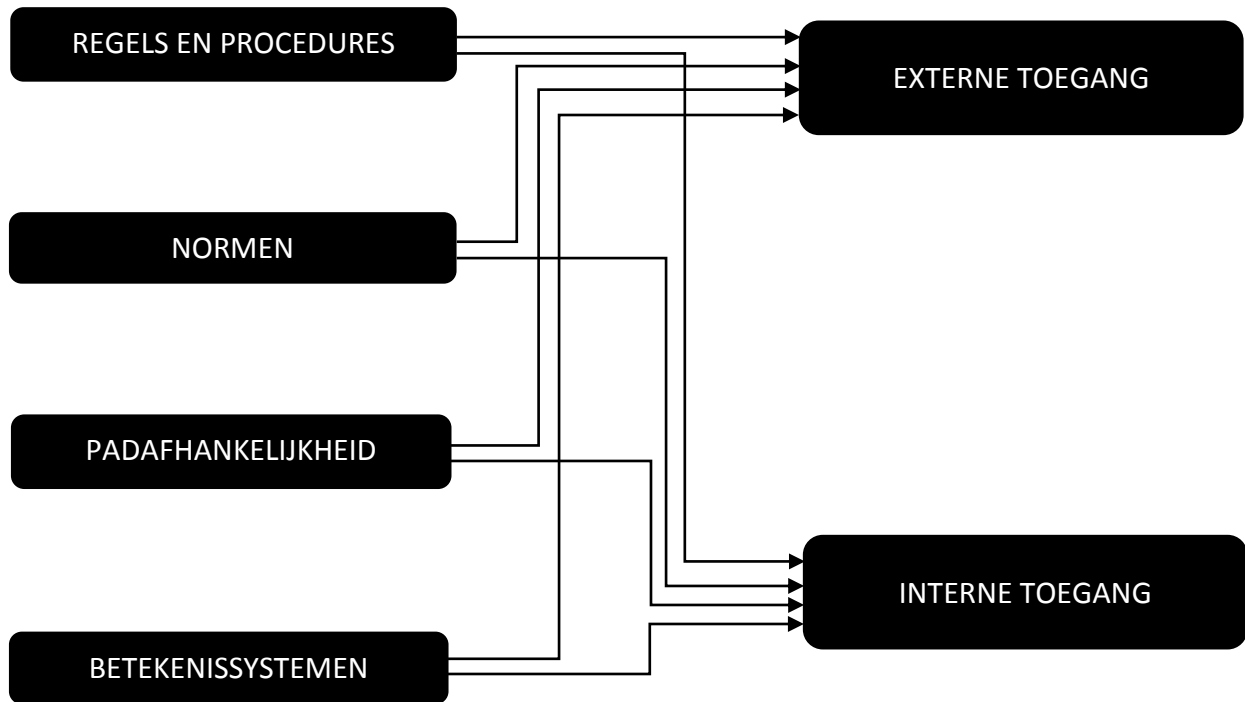
Discursief institutionalisme (kwestie van denksystemen)

Het discursief institutionalisme houdt rekening met de substantiële invloed van ideeën en de interactieve processen waardoor ideeën worden overgebracht en uitgewisseld via discours (Schmidt, 2010). Betekenissystemen spelen hierin een belangrijke rol, hierdoor worden namelijk ervaringen en waarnemingen getypeerd en gecategoriseerd en van betekenis voorzien. Aan de hand van die betekenis zal een mens zijn handelen bepalen op een manier die voor hem of haar logisch is. Taal, symbolen en referentiekaders kunnen vorm geven aan betekenissen (Scott, 1995). Deze betekenissen kunnen vanuit een individu komen, maar ook gedeeld worden door een groep. Kijkende naar co-creatie is het denkbaar dat bepaalde ideeën rondom de toegang worden voorzien van bepaalde symbolen, referentiekaders en taal, met het effect dat de betekenis die hieraan ontleend wordt de toegang vergroot of verkleind. Zo zou bijvoorbeeld de categorisatie van toegang als democratisch recht en dus iets goeds ertoe kunnen leiden dat mensen die democratie in een hoog vaandel hebben meer activiteiten en middelen zullen inzetten om belanghebbenden uit te nodigen om mee te doen of te informeren over belangrijke besluitvormingsmomenten. Anderzijds zou de betekenis die wordt gegeven aan mensen die niet meedoen als luie en ongeïnteresseerde mensen ertoe kunnen leiden dat er bijvoorbeeld geen doelgroepgerichte uitnodigingen worden uitgezet. Zo zou een uitnodiging als genoeg bevonden kunnen worden. Ook is het denkbaar dat negatieve ervaringen die in het verleden zijn opgedaan met bepaalde groepen mensen, ertoe kunnen leiden dat mensen die tot deze groep behoren of zich hiermee associëren op voorhand de toegang ontzegt wordt. Andersom kan uiteraard ook. Met betrekking tot de interne toegang zou bijvoorbeeld bepaald taalgebruik onder respondenten negatieve evenals positieve associaties kunnen opwekken, wat weer invloed kan hebben op de mate waarin participanten elkaar serieus nemen en elkaar de kans geven om een voorkeur uit te brengen. Zo zou bijvoorbeeld ambtelijk vakjargon onder jongeren het idee kunnen wekken dat de co-creatie slechts bedoeld is voor senioren. Bepaald taalgebruik kan ook ervaren worden als bijvoorbeeld pretentius, hip, ouderwets, waardoor het idee wordt gewekt dat slechts een bepaalde groep mee kan doen of waardoor mensen die zich op een andere wijze uitten zich niet thuis voelen in de co-creatie. Ook kan een negatieve typering van een medeparticipant als bijvoorbeeld iemand die racistisch is vanwege het dragen van een Lonsdaletrui (vanwege een extreem rechts imago van het merk) ertoe kunnen leiden dat diegene in mindere mate serieus wordt genomen door mede-participanten die zichzelf tegen extreem rechtse ideeën afzetten. Ondanks dat het dragen van een Lonsdaletrui niet gelijk staat aan het steunen van extreem rechtse ideeën, wordt de drager ervan hier wel mee geassocieerd en vereenzelvd. De associatie met het merk (symbool) leidt ertoe dat participanten de ander plaatsen in een negatief geladen categorie, waardoor diegene vatbaarder wordt voor uitsluiting. Overigens is het tegenovergestelde ook denkbaar.

2.3.1 Conceptueel model

Voortvloeiende uit het theoretisch kader kan een verband getrokken worden tussen instituties en de besluitvorming in co-creatieprocessen. Instituties kunnen namelijk de mate van toegang tot de

besluitvorming zowel belemmeren evenals vergroten. De verwachte invloeden van instituties op de toegang tot co-creatie en hiermee op de besluitvorming, worden in het conceptueel model beschreven.



Figuur 2: conceptueel model

H3. ONDERZOEKSOPZET

3.1 Operationalisering

Middels het operationaliseren, het waarneembaar of meetbaar maken van theoretische begrippen, wordt een overgang van de theorie naar de empirie gemaakt (Verschuren & Doorewaard, 2007). De concepten uit het conceptueel model (zie paragraaf 2.3.1) zullen in dit onderdeel worden geoperationaliseerd.

3.1.1 Toegang

De mogelijkheid die participanten bieden aan niet-participanten en aan elkaar om deel te nemen en bij te dragen aan het besluitvormingsproces.

Variabelen en definitie	Indicatoren	Indicatieve vragen
<p>Externe toegang <i>De mate waarin niet-participanten uitgenodigd worden om deel te nemen aan of betrokken worden bij besluitvormingsprocessen.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Communicatie (uitnodigingen, informatievoorziening, campagnes, zichtbaarheid online en offline, contactpersoon) gericht op het betrekken van niet-participanten bij de besluitvorming en/of werving nieuwe leden. - Doelgroep gerichte activiteiten (waaronder onderzoek, evenementen, meningspeilingen, betrekken van ambassadeurs) gericht op een bredere invloed van de wijk op de besluitvorming. - Afwezigheid van intentionele uitsluiting van specifieke groepen of individuen - Mogelijkheid tot inspraak van niet-participerende belanghebbenden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Op welke wijze worden belanghebbenden geïnformeerd over het co-creatieproces? - In hoeverre worden niet-participanten betrokken bij het co-creatieproces? - Op welke wijze kunnen belanghebbenden meedoen? - In hoeverre wordt in de benadering rekening gehouden met diverse doelgroepen? - Wie mogen allemaal meedoen? - In hoeverre is er ruimte voor inbreng van belanghebbenden?
<p>Interne toegang <i>De mate waarin participanten zich serieus genomen voelen door mede-participanten en ervaren dat zij kunnen bijdragen aan de co-creatie.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Afwezigheid kleinerend gedrag op basis van mening of ideeën. - Afwezigheid van dominerende mede-participanten. - Door de participant ervaren mogelijkheid om mee te praten en mee te doen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Op welke wijze wordt met elkaars inbreng omgegaan? - Hoe wordt er omgegaan met meningsverschillen? - In hoeverre is er sprake van gelijke kansen op inbreng binnen de samenwerking? - Hoe zijn de onderlinge verhoudingen binnen de samenwerking? - Hoe wordt de ruimte om mee te doen ervaren?

3.1.2 Instituties

Factoren die van invloed zijn op het verlenen van toegang tot de besluitvorming.

Variabelen en definitie	Indicatoren	Indicatieve vragen
Regelgeving en procedures <i>Formele en informele voorschriften die van invloed zijn op de toegang.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwezigheid van toegangsregels. - Aanwezigheid van procedures die van invloed zijn op de toegang. 	<ul style="list-style-type: none"> - Zijn er spelregels gericht op de toegang? - In hoeverre zijn er procedures die belemmerend of bevorderend werken voor de toegang?
Normen <i>Criteria van wat correct gedrag is wat betreft de eigen rol of de rol van anderen en bepaalde opvattingen ten aanzien van de toegang.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwezigheid van een maatstaf over wat passend is bij de rol als participant als het gaat om de toegang. - Normstelling vanuit de heersende cultuur over wat correct of incorrect is met betrekking tot de toegang. 	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is de taak en verantwoordelijkheid van de participant tijdens de co-creatie? - In hoeverre gelden er binnen de groep normen om mee te praten of mee te doen?
Padafhankelijkheid <i>In de geschiedenis gemaakte beslissingen hebben een bepalend karakter voor het verloop van zaken die zich in de toekomst afspelen.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Verandering van werkwijze of koers (het inslaan van een nieuw pad) m.b.t. de toegang wordt sterk beïnvloed door in het verleden gemaakte keuzes. - Opgebouwde (wan)vertrouwen is bepalend voor het vergroten of verkleinen van de toegang. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe is de flexibiliteit met betrekking tot de wijziging van de huidige werkwijzen en methoden? - Hoe is het onderlinge (wan)vertrouwen tussen participanten? En wat zijn de gevolgen hiervan?
Betekenissystemen <i>De betekenis die aan een bepaalde situatie, handeling, begrip of gevoel wordt gegeven (categorisatie en etikettering) aan de hand van symbolen, referentiekaders en taal.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Visie die van invloed is op de toegang. - Aanwezigheid van discourse van ideeën met betrekking tot de toegang. 	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is volgens de participant 'toegang tot co-creatie'? - Op welke wijze worden ideeën over co-creatie overgedragen?

3.2 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In deze paragraaf volgt een verantwoording van de wijze waarop het empirisch onderzoek is uitgevoerd. Allereerst zal beschreven worden voor welke onderzoeksstrategie gekozen is. Hierin zal ook de selectie voor de verschillende gebruikte onderzoeksmethoden aan bod komen. Tot slot zal ingegaan worden op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.2.2 Onderzoeksstrategie

Voor dit onderzoek is gekozen voor de uitvoering van een kwalitatief onderzoek. Hiermee wordt de focus gelegd op het achterhalen van wat er leeft binnen een sociaal fenomeen en waarom (Verschuren en Doorewaard, 2007). Benoemt dient te worden dat het onderzoeksonderwerp van dit onderzoek gekozen is op basis van de case en niet andersom. Dit is gedaan op basis van een aantal verkennende interviews en observaties waarin werd geconstateerd dat zich een aantal dilemma's voordeden rondom de toegang van het project. Op basis van die constatering is vervolgens in de theorie gezocht naar verklaringen voor toegang in de context van co-creatieprocessen. In dit onderzoek is getracht om een integraal inzicht te verkrijgen in de invloed van instituties op het handelen van actoren ten opzichte van de toegang tot besluitvormingsprocessen. Gelet op het onderwerp van dit onderzoek is gekozen om te bekijken hoe instituties zich zowel op werkgroepniveau evenals Mooi, mooier Middelland-breed manifesteren en wat het effect hiervan is op de toegang. In dit onderzoek wordt dan ook specifiek gekozen voor een casestudy om sociale verschijnselen diepgaand in hun natuurlijke omgeving te onderzoeken. Specifiek wordt gebruik gemaakt van enkelvoudig casestudy, deze beperkt zich tot één onderzoekseenheid (bijvoorbeeld één organisatie) (Verschuren en Doorewaard, 2007). Een enkelvoudige casestudy leent zich goed voor het achterhalen van gedetailleerde interpretaties, verklaringen en beschrijvingen van betrokkenen binnen de context van het te onderzoeken sociaal fenomeen (Van Thiel, 2007). De keuze voor diepgang gaat ten koste van de generaliseerbaarheid van een onderzoek (Verschuren en Doorewaard, 2007). De toegevoegde waarde van deze casestudy ligt dan ook in de uitgebreide en rijke empirische informatie die voortkomt uit het onderzoek (Van Thiel, 2010).

3.2.3 Dataverzameling

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van triangulatie. Dit houdt in dat er vanuit verschillende invalshoeken metingen (middels diverse onderzoeksmethoden) worden gevoerd. Het doel hiervan is dat de verschillende soorten metingen elkaar versterken (Van Thiel, 2010, Boeijs, 2008). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- 13 interviews met sleutelfiguren (belangrijkste procesbegeleiders, projectleiders en kartrekkers);
- 34 observaties tussen maart 2016-oktober 2017. Hierin zijn alle grote wijkbijeenkomsten en werkgroep-overstijgende besluitvormingsmomenten bijgewoond en geobserveerd.

Semigestructureerde diepte-interviews

Gekozen is voor de inzet van semigestructureerde diepte-interviews. Diepte-interviews bieden de onderzoeker de mogelijkheid om een vraagstuk vanuit het perspectief van respondenten te leren kennen

en achterliggende redenen achter het denken en handelen bloot te leggen (Van Thiel, 2010). Hierbij zijn aan alle respondenten, middels een vooraf opgestelde vragenlijst, in grote lijnen dezelfde vragen gesteld⁴. Daar waar een bepaalde vraag niet past bij de belevingswereld van de respondent is afgeweken van de vragenlijst. Zo wordt voorkomen dat respondenten vragen worden gesteld over zaken waar ze geen zicht op hebben (bijvoorbeeld bij bewoners weinig vragen over werkgroepoverstijgende zaken of zaken die zich achter de schermen in de gemeente afspelen). Omdat gebruik is gemaakt van semigestructureerde interviews bleef de mogelijkheid bestaan om af te wijken van de vragenlijst. Hierdoor konden extra vragen worden gesteld of doorgevraagd worden, waardoor het verkrijgen van een diepgaand inzicht werd behouden (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Om in dit onderzoek een meer integraal beeld te krijgen is gekozen om afgezien twee gebiedsambtenaren, die meer een werkgroepoverstijgende functie hebben, minimaal twee participanten uit dezelfde werkgroep te interviewen. Er is gekozen om projectleiders (3) evenals projectleider/bewoner (4), bewoners (3) en ondernemers (1) te interviewen. Hiermee worden de verschillende typen participanten van het co-creatieproject gerepresenteerd. De interviews zijn face-to-face afgenomen en duurden ongeveer 45 tot 60 minuten. Alle interviews zijn uiteraard met toestemming van de respondent opgenomen en daarna getranscribeerd. De respondenten hebben met elkaar gemeen dat ze lange tijd (minimaal een jaar) actief zijn in het project Mooi, mooier Middelland en op de hoogte zijn van de belangrijkste ontwikkelingen. Hierdoor hebben deze respondenten beter zicht op welke factoren invloed hebben gehad op de toegang. Er is hiernaast bewust gekozen om zo veel mogelijk respondenten te selecteren die in meerdere werkgroepen actief zijn, dit draagt er aan bij dat de participanten in kwestie beter de verschillen tussen de werkgroepen kunnen aanduiden en mogelijke patronen kunnen herkennen. In totaal zijn er dertien interviews afgenomen verdeeld over acht actieve werkgroepen. De overige werkgroepen zijn achter wege gelaten, omdat deze nog niet lang bestaan of nog geen stabiele werkgroep hebben gevormd. Tot slot bij de respondentenselectie ook een differentiatie gemaakt op functieniveau: projectleiders/coördinatoren en deelnemende bewoners. Deze differentiatie heeft als doel om vanuit de verschillende invalshoeken en belevingswerelden een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de werkelijkheid en mogelijke tegenstrijdigheden te achterhalen.

Participatieve observatie

Naast interviews is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode onverhulde participerende observatie. Onderzochten zijn hierbij ervan op de hoogte dat de onderzoeker observaties uitvoert. De onderzoeker maakt tevens deel uit van de context waarbinnen het menselijke gedrag wordt bestudeerd. Het voordeel van participatieve observaties is dat het gedetailleerde kennis oplevert van een bepaalde context, doordat de onderzoeker deelt in dezelfde ervaringen, gedrag, denkbeelden en gevoelens van de respondenten (Verschuren & Doorewaard, 2007). Hierdoor is het makkelijker om motieven achter het handelen van respondenten te achterhalen. Ook heeft de participerende observatie als voordeel dat er een relatie wordt opgebouwd met respondenten, waardoor deze opener zullen zijn en minder snel geneigd zullen zijn sociaal wenselijke antwoorden te geven. Hierdoor kan meer kwalitatieve data worden verzameld (Verschuren & Doorewaard, 2007).

⁴ De vragenlijst is opgenomen in bijlage 3

Er is gekozen om vanuit twee rollen te observeren. Enerzijds als ondersteuner van de ambtenaren Gebied (op basis van 24 uur/week), dit met het doel om de gemeentelijke context beter in kaart te brengen en een overzicht te hebben over het gehele project Mooi, mooier Middelland. De ambtenaren Gebied vervullen immers een belangrijke functie in de procesbewaking van het co-creatieproject. Anderzijds vanuit een bewonersperspectief, als lid van de werkgroep communicatie (op basis van 4 uur/week). Het voordeel van het participeren in de werkgroep Communicatie is dat (met het oog op de externe toegang) vanuit een centrale positie inzichten worden opgedaan. Deze werkgroep speelt immers een belangrijke rol bij het informeren van bewoners/ondernemers, het uitzetten van uitnodigingen en het ophalen van informatie uit de wijk. In totaal zijn voor dit onderzoek 34 observatiemomenten concreet beschreven in de vorm van veldnota's. De observaties zijn met het oog op de externe en interne toegang gevoerd tussen de periode maart 2016 en oktober 2016. Hierin zijn alle grote Wijkbijeenkomsten en overkoepelende besluitvormingsmomenten bijgewoond. Door de observaties over een lange periode te spreiden wordt een completer beeld van de onderzoekscontext gevormd. Ook kunnen hierdoor afwijkende of uitzonderlijke momentopnames beter gedetecteerd worden en in context geplaatst worden.

Het nadeel van participerende observaties is dat de onderzoeker zich hierdoor sterk kan identificeren met de respondenten en daarom niet in staat is om afstand te nemen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Dit heeft als gevolg dat de onderzoeker slechts beperkt inzicht krijgt in de daadwerkelijke betekenis van de sociale context. De onderzoeker maakt namelijk onderdeel uit van de situatie die geobserveerd wordt en loopt het gevaar subjectief te zijn (Verschuren & Doorewaard, 2007). Door vanuit twee verschillende rollen te observeren, enerzijds als ondersteuner van de ambtenaren Gebied en anderzijds vanuit een bewonersrol in de werkgroep communicatie, is getracht om een eenzijdige kijk op de sociale context te voorkomen. Om subjectiviteit te beperken is gekozen om alvorens de interpretatie van de veldnota's en de verklaring hiervan, afstand te nemen tot het onderzoek en tot de onderzoekscontext. Er is hiernaast ook gekozen om pas op een veel later moment interviews af te nemen, om enige subjectiviteit vanuit een observeerdersrol te voorkomen.

3.2.2 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt beschermd door nauwkeurige en consistente metingen (Boeije, 2008; Thiel, 2007). Een hoge mate hiervan leidt tot systematische onderzoeksbevindingen. In dit onderzoek is daarom gewaakt op een logisch ontwerp van het conceptueel model (en hiermee de operationalisering), gebaseerd op het theoretisch kader. Ten behoeve van de interne consistentie zijn op basis van de operationalisering interviewvragen opgesteld. Deze zijn getranscribeerd en systematisch middels codering geanalyseerd. Betrouwbaarheid betreft de herhaalbaarheid van het onderzoek. Dit houdt in dat herhaling van het onderzoek onder dezelfde omstandigheden tot dezelfde bevindingen dient te leiden (Van Thiel, 2010). In acht dient genomen te worden dat totale herhaling van het onderzoek vaak lastig is in sociale wetenschappen. Het lerend vermogen van mensen maakt dat de omstandigheden nooit meer precies hetzelfde zullen zijn (Van Thiel, 2007). Door uitvoering het onderzoeksproces te beschrijven en door bij iedere respondenten te interviewen op basis van dezelfde vragenlijst (zie bijlage 3), is getracht te waken over de consistentie en hiermee over de betrouwbaarheid.

Validiteit betreft de interne validiteit en de externe validiteit (Van Thiel, 2007). De interne validiteit heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek. De vraag die hierbij wordt gesteld is of daadwerkelijk gemeten wordt wat de onderzoeker op het oog heeft te meten. De interne validiteit wordt gewaarborgd door de kwaliteit van het theoretisch kader en de operationalisering (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek is hierop toegezien door de kernconcepten concreet en systematisch te operationaliseren en te voorzien van meetbare indicatoren. Vervolgens zijn per indicator meerdere interviewvragen opgesteld, om de meetgelegenheid te verzekeren (Verschuren en Doorewaard, 2007). Bij de interne validiteit dient rekening gehouden te worden met de kans op sociaal wenselijke antwoorden vanuit respondenten (Van Thiel, 2007). Doordat de onderzoeker ruime tijd meeloopt in het co-creatieproject is de kans op sociaal gewenste antwoorden kleiner. De respondenten zijn namelijk bekend met de onderzoeker, daardoor is de kans dat zij meer open zullen zijn groter. Tevens is de onderzoeker door diens intensieve participatie in het co-creatieproject op de hoogte van belangrijke achtergrondinformatie bij gevoelige onderwerpen, dit laat weinig ruimte aan de respondent om zaken achter wege te laten in diens antwoorden. Hiernaast is tijdens interviews gebruik gemaakt van overlappende vragen, waarmee op een later moment in het interview (in andere bewoordingen) dezelfde vraag nogmaals wordt gesteld.

De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek. De vraag hierbij is of de gevonden resultaten van toepassing zijn op andere soortgelijke situaties (Van Thiel, 2007). Bevindingen voortkomende uit een case study kennen een lage mate van generaliseerbaarheid, dit vanwege het unieke karakter van de onderzoekssituatie en hiermee de contextgebondenheid van kennis (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek is getracht om zo veel mogelijk te streven naar generaliseerbaarheid, door zo veel mogelijk uiteenlopende werkgroepen te onderzoeken. Wanneer gelijksoortige waarnemingen in verschillende werkgroepen leiden tot dezelfde bevindingen, wordt hierdoor de algemene geldigheid van de resultaten verstrekt.

H4. CASUSBESCHRIJVING

In dit hoofdstuk zal een beknopte schets van de relevante achtergrond en ontwikkelingen van de onderzoekscontext worden weergegeven. Allereerst zal het project Mooi, mooier Middelland kort worden beschreven, vervolgens zal kort worden ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen. Tot slot worden enkele rollen en partijen die van relevantie zijn voor het project Mooi, mooier Middelland beschreven.

4.1 WAT IS MOOI, MOOIER MIDDELLAND

Mooi, mooier Middelland is in essentie een experiment waarbij bewoners, ondernemers en Gemeente Rotterdam hebben aangegeven door middel van co-creatie samen te zullen werken aan de verbetering van de Rotterdamse wijk Middelland. In de gemeentelijke sfeer wordt Mooi, mooier Middelland ook wel een wijkverbeteringsprogramma genoemd, echter onderscheidt dit programma zich van andere programma's door de hoge mate van ruimte die bewoners en ondernemers krijgen om zelf invulling te geven aan het co-creatieproces (zowel inhoudelijk evenals qua werkwijze). Mooi, mooier Middelland bestaat momenteel uit een elftal werkgroepen (zie bijlage 4 voor een overzicht) waarvan elk rondom een bepaalde thema werkt aan de vorming en uitvoering van plannen ter verbetering van de wijk. Deze werkgroepen werken afzonderlijk van elkaar en hebben elk een eigen budget ter realisatie van gemaakte of te maken plannen.

4.2 DOEL

Mooi, mooier Middelland kent meerdere doelen. Het project heeft als primaire doel om de wijk op verschillende vlakken te verbeteren rondom een aantal thema's. Denk hierbij aan het verbeteren van de veiligheidsproblematiek rondom overlastgevende panden, voorzien in ontmoetingsplekken of het verbeteren hiervan, vergroening van de wijk of het aanpakken van de winkelstraat. In verschillende werkgroepen wordt specifiek invulling gegeven aan hoe de wijk er "mooier" uitziet en hoe dit te bereiken. Op een meer abstract niveau dient Mooi, mooier Middelland als experiment om de mogelijkheden van lokale democratische vernieuwing in Gemeente Rotterdam te verkennen.

4.3 ONTSTAANSGESCHIEDENIS EN BELANGRIJKSTE ONTWIKKELINGEN

Mooi, mooier Middelland is niet uit het niets ontstaan. Het project is voortgekomen uit een reeks van wisselwerkingen (die zich al voor 2014 afspeelden) tussen actieve buurtbewoners en Gemeente Rotterdam rondom veiligheidsvraagstukken, zoals verdunning van de maatschappelijke opvang aan de 's Gravendijkwal en overlast gevende coffeeshops. Mede door de sterke lobby van een actieve groep bewoners heeft de burgemeester (die verantwoordelijk is voor veiligheidskwesaties) 9 miljoen euro weten te reserveren voor de veiligheid in de vorm van het programma 'Alliantie Middelland'.⁵ Dit bedrag is inmiddels wegens bezuinigingen gereduceerd tot 7 miljoen. De verantwoordelijkheid over dit bedrag zou liggen bij de stadsmarinier. Als een reactie op deze ontwikkeling heeft een actieve groep bewoners zich

⁵ Zie brief vanuit de Gebiedscommissie van 7 mei 2015 via: <http://www.republiekmiddelland.nl/wordpress/wp-content/themes/images/Uitnodiging-werkbijeenkomst-co-creatie-Alliantie-Middelland.pdf>

verenigd als *De Republiek Middelland*. Deze waren van mening dat de stadsmarinier door diens werkwijze (verkoerd en dominant) niet de aangewezen partij zou zijn om invulling te geven aan de investering van 7 miljoen in de wijk. Deze groep bewoners vroeg om een actieve rol in het programma. De burgemeester stemde in met het voorstel en stelde in samenspraak met *De Republiek Middelland* voor om in co-creatie samen te werken. De eerste stap voor de vorming van de co-creatie werd gezet op 20 mei 2015 tijdens een wijkbijeenkomst (zie bijlag 4 voor de eerste uitnodigingbrief). Na deze bijeenkomst werd een kwartiermakersgroep gevormd bestaande uit vier kwartiermakers (kartrekkers) rondom de nog vorm te geven werkgroepen Communicatie, Sociaal, Leefbaarheid en Winkelstraat. Deze kwartiermakersgroep had ook een voorzitter afkomstig uit te wijk. In een later stadium is De Republiek Middelland uit het co-creatieproces gestapt. Er vond onenigheid plaats tussen één kwartiermaker en de voorzitter van de groep (beiden afkomstig uit De Republiek) met de gemeente Rotterdam en met de andere kwartiermakers. Er was in de aanvankelijke groep enerzijds onenigheid rondom de wijze waarop de toenmalige voorzitter de gebiedsmanager en een andere mede-kwartiermaker uit het co-creatieproces trachtte te zetten. Twee mede-kwartiermakers achtten deze werkwijze oneerlijk en hierdoor geen eer te doen aan het idee van co-creatie (waarin ook de gemeente een partij is). Ook was hiernaast een discussie gaande tussen de voorzitter van de groep en de burgemeester met betrekking tot uitbetaling van werk. De voorzitter was van mening dat diens werk niet anders was dan die van een ambtelijke projectleider; voor de expertise en tijd wenste deze een marktconforme uitbetaling. Met dit plan stemde de burgemeester niet in. Uiteindelijk zijn de leden van De Republiek na deze onenigheid uit het proces gestapt. De Republiek gaf te kennen weinig vertrouwen te hebben in het slagen van de co-creatie, echter desondanks zette het co-creatieproject zich toch voort. Besloten werd door de overige groepsleden om voortaan zonder voorzitter te werken. Ook zijn er in de loop van de tijd meer werkgroepen en kwartiermakers bijgekomen. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen die Mooi, mooier Middelland heeft doorgemaakt.

Tabel 2: belangrijkste ontwikkelingen van Mooi, mooier Middelland (Schipper en Steenberg, 2017).⁶

Fase ⁷	Periode	Ontwikkeling	Vraagstukken
1. Agendering & bestuurlijke commitment	Pre 2014	Agendering veiligheidsvraagstukken, collegeonderhandelingen, vrijspelen budget	Hoe kan de omvang van de maatschappelijke opvang worden verdund? En hoe kan de wijk veiliger worden? Hoe kan Middelland een kansrijke wijk worden?
2. Onderhandeling & coalitievorming	2014 - mei 2015	Probleemdefinitie, zeggenschap bewoners, bepalen van opdrachtgeverschap en strategie	Wat is er aan de hand in de wijk? Wie is in de lead? Wie moet de wijk besturen? Hoe gaan we dat organiseren?
3. Voorbereidingsfase	Mei 2015 zomer 2015	Creëren van betrokkenheid en draagvlak, ontwikkelen van basale structuur	Hoe gaan we co-creatie organiseren? Wie gaan we daarbij betrekken? Hoe bedden we co-creatie in binnen de gemeentelijke organisatie?

⁶ Deze tabel is afkomstig uit het onderzoek van onderzoeksbureau DRIFT 'Laveren in Middelland' en is in overeenstemming met gemaakte observaties in de periode februari-oktober.

⁷ De fasen geven de indruk lineair te verlopen, echter in praktijk overlappen fasen elkaar. Ook duurden bij sommige werkgroepen sommige fasen langer dan bij andere werkgroepen.

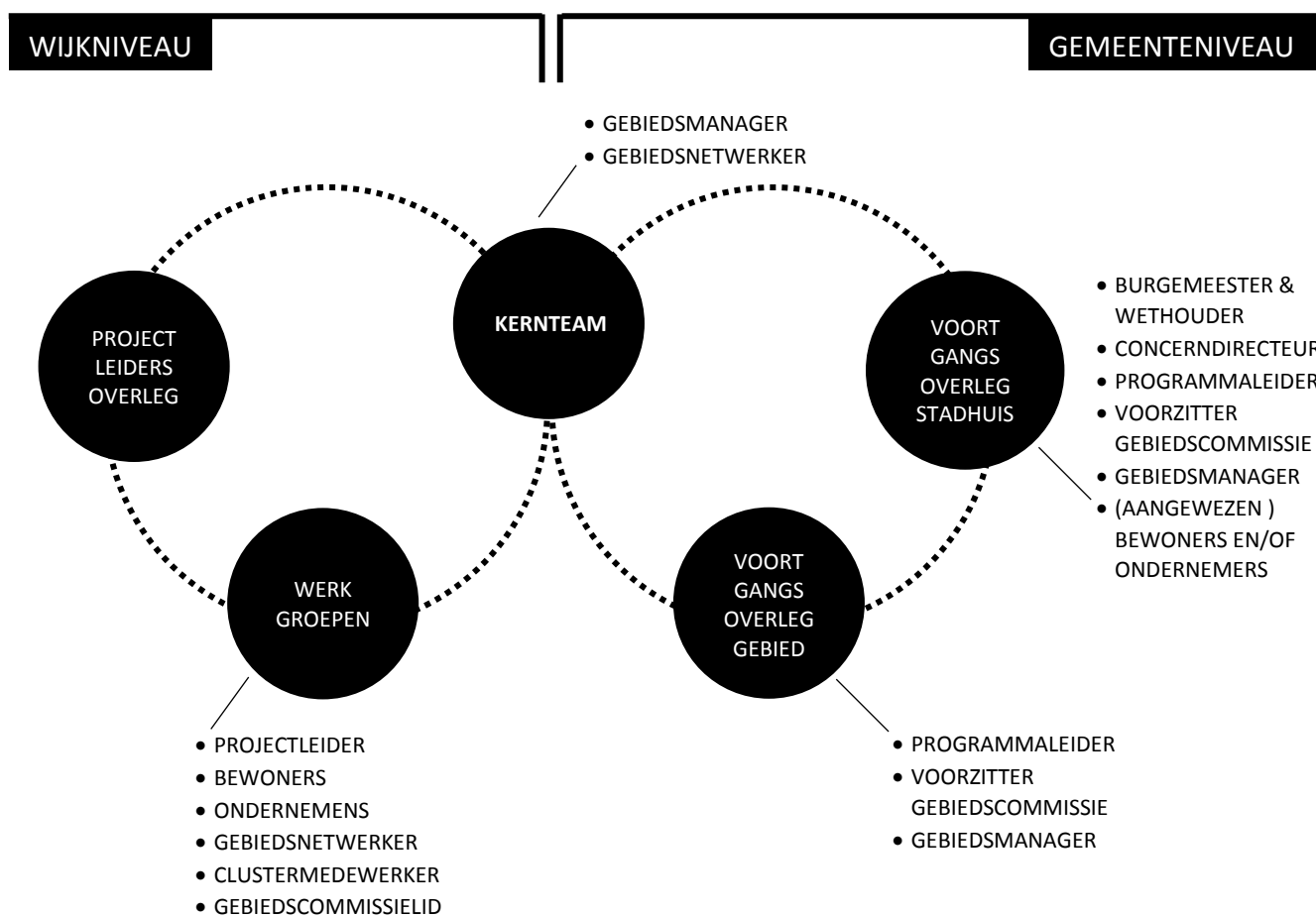
4. Opstartfase	Zomer 2015 - najaar 2015	Wijkbijeenkomsten, vormen van werkgroepen, divergentie in focus en activiteiten	Welke thema's verdienen aandacht? Hoe geven we invulling aan de basale structuur?
5. Visie & planvormingsfase	Najaar 2015 - begin 2016	Werkgroepen werken plannen uit, visie van Mooi Mooier Middelland krijgt vorm	Wat is Mooi Mooier Middelland, wat vinden we belangrijk en wat gaan we doen?
6. Begrotingsfase	Voorjaar 2016 - maart 2016	Verdelen van het budget, officiële goedkeuring van de raad	Hoe het geld te verdelen? Wie zijn wij om te beslissen over het geld? Waar is de zeven miljoen en van wie is het? Aan wie verantwoorden?
7. Plandoorontwikkeling & uitvoeringsfase	Maart 2016 - heden	Werkgroepen werken aan uitvoering van plannen, opening van Huize Middelland	Hoe kunnen we meer bewoners betrekken? Hoe zit het met de representativiteit en diversiteit van de groep betrokkenen? Wat is voldoende draagvlak? Hoe maken we besluiten?
8. Reflectie en evaluatie	Eind 2016 - heden	Nadenken over toekomst, inzetten van onderzoek, jaarverslag 2016	Wat hebben we het afgelopen jaar bereikt? Wat is er allemaal gebeurd? Welke lessen zijn geleerd? Is MMM kopiëerbaar? Wat moet Mooi Mooier Middelland in de toekomst zijn? Wat gebeurt er na deze collegeperiode?

4.4 BETROKKENEN EN ORGANISATIE

Er zijn meerdere partijen betrokken in het project Mooi, mooier Middelland. Zo bestaat elke werkgroep uit bewoners en/of ondernemers, een gebiedsambtenaar, een projectleider (vanuit de gemeente of ingehuurd vanuit de wijk) en een kartrekker (bewoner/ondernemer). In sommige werkgroepen zijn ook leden van de gebiedscommissie aanwezig. Elke werkgroep kent een formele opdrachtgever vanuit de gemeentelijke cluster die intern (naar de directie toe) verantwoordelijk is voor de werkgroep die thematisch onder diens cluster valt. Zo vallen werkgroepen die bijvoorbeeld over de herontwikkeling van (speel)pleinen gaan onder het cluster Stedelijke Ontwikkeling en werkgroepen die meer over sociale thema's gaan onder het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling.

De werkgroep omhelst de dominante werkstructuur van Mooi, mooier Middelland. Rondom de werkgroepen bestaan ook een aantal groepen die op de achtergrond sturing/vorm geven aan het project. Zo komen alle projectleiders van de werkgroepen bijeen in een maandelijks projectleidersoverleg. Hierbij zijn de gebiedsmanager en de programmaleider aanwezig, deze zijn tevens de gespreksleiders tijdens dit overleg. Tijdens het projectleidersoverleg wordt de voortgang besproken van de werkgroepen en van Mooi, mooier Middelland als geheel. Hiernaast komen praktische en administratieve zaken aan bod. Denk aan de jaarlijkse begroting van Mooi, mooier Middelland, opmerkingen en wensen van bewoners, tot aan het organiseren van de grote wijkbijeenkomsten. Naast de projectleidersgroep is er ook een kernteam aanwezig. Dit team bestaat uit de gebiedsmanager en de gebiedsnetwerkers en komt wekelijks bijeen. In het kernteam wordt het overzicht gehouden over het gehele project Mooi, mooier Middelland. Zo worden naast de stand van zaken en de knelpunten ook besproken hoe sturing en steun te bieden aan projectleiders, welke ambtelijke of externe hulp in te schakelen indien nodig en hoe de wenselijke politieke en ambtelijke steun te organiseren voor het project.

Op gemeentelijk niveau, en tevens achter de schermen ten opzichte van de werkgroepen, wordt eens in de twee weken een overleg gevoerd tussen de gebiedsdirecteur, de programmaleider, de voorzitter van de gebiedscommissie en de gebiedsmanager. Hierin wordt de stand van zaken van Mooi, mooier Middelland, eventuele knelpunten en de mate van participatie van bewoners in het project besproken. Ook wordt in dit overleg het periodieke voortgangsgesprek met de burgemeester voorbereid. Dit voortgangsgesprek dient ertoe om de burgemeester op de hoogte te stellen van de stand van zaken en om eventuele ambtelijke knelpunten te bespreken (zoals krappe deadlines, procedurele uitzonderingen en de mate van medewerking vanuit de gemeentelijke ambtenarij). Zie figuur 2 voor de organisatiestructuur van Mooi, mooier Middelland.



Figuur 2: organogram van Mooi, mooier Middelland gebaseerd op ervaringen opgedaan tijdens de participatieve observaties.

H5. BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk zullen de feitelijke bevindingen uit het empirisch onderzoek worden uiteengezet. Deze zijn verkregen aan de hand van 34 observatiemomenten en aan de hand van 13 interviews met actieve leden van Mooi, mooier Middelland. Deze bevindingen dienen als basis voor het volgende hoofdstuk waarin de verbanden tussen de verschillende variabelen zullen worden geanalyseerd.

5.1 TOEGANG

5.1.1 Externe toegang

Communicatie Mooi, mooier Middelland-breed

Communicatie betreffende MMM-brede activiteiten (zoals een wijkbijeenkomst) gaat via huis-aan-huisbrieven of flyers, mail, Facebook, Instagram en de Middelland Post (wijkkrant van MMM) (R1 en 2/ ambtenaren Gebied en R8/projectleider/bewoner). *“Bij tijd en wijlen en zeer onregelmatig wordt het mailbestand (van in MMM geïnteresseerde bewoners, ondernemers en professionals uit Middelland) op de hoogte gesteld van het proces en de inhoud”* (R1). *“De Middelland Post fungeert meer als nieuwsbrief die we elk kwartaal uitbrengen en huis-aan-huis laten bezorgen en in de winkels aan de Middellandstraat neerleggen”* (R1). *“Facebook heeft de afgelopen tijd gediend als prikbord”* (R1), bevestigd door (R2, R8), R12/ondernemer). *“Maar niet iedereen zit op FB”* (R1, R8, R12). Respondent 8: *“Er wordt nog te weinig teruggekoppeld, waardoor je als bewoner ook niet weet wat er gebeurt”*. Ook heeft MMM een website, deze is meer ter info (R1, R2, R8). Er zijn ook een aantal Wijkbijeenkomsten gehouden met diverse doelen: ophalen van wensen vanuit de wijk, informatievoorziening en aankondigingen. Hierover wordt gezegd: *“Ik denk dat de wijkbijeenkomst nog voor de insiders is”* (Respondent 11/bewoner), bevestigd door zowel ambtenaar, projectleider evenals bewoners/ondernemer (R1, R2, R5, R6, R7, R8, R9, R12).

Observatie (2, 8, 12, 16)

Uit observaties tijdens vier grote wijkbijeenkomsten in de periode 2016 blijkt dat de meerderheid van de bezoekers bekend is bij MMM. Bij iedere wijkbijeenkomst wordt een lijst bijgehouden met gastnamen. Hieruit blijkt dat de hoogste opkomst van nieuwe bezoekers 20% besloeg tijdens de Zomerrevue. De overige bijeenkomsten kenden een hogere mate van reeds bekende gezichten.

Communicatie vanuit werkgroepen

Specifiek kijkende naar de werkgroepen geven zowel ambtenaren en projectleiders aan dat voorafgaande aan een werkgroepbijeenkomst soms (eerder niet dan wel) aangekondigd wordt waar en wanneer deze plaats vindt (R1, R2, R3, R4, R6, R7, R6, R8). Bewoners/ondernemers worden eerder via mond-op-mond communicatie door ambtenaren, gebiedscommissie of werkgroepleden uitgenodigd om bij een werkgroep aan te sluiten (R1, R2, R10, R11, R12, R13), alle geïnterviewde bewoners zijn dan ook via hun netwerk aangesloten. In de Middelland Post wordt in de agenda wel eens een werkgroepbijeenkomst aangekondigd, echter is deze niet actueel gezien deze per kwartaal uitkomt (R1, R8). Respondent 5/projectleider is de enige die zegt elke bijeenkomst aan te kondigen via diverse kanalen (Facebook, mail,

Middelland Post en huis-aan-huis flyers), dit komt doordat de respondent geen werkgroepleden heeft en daarom bijeenkomsten houdt in de vorm van een grotere activiteit zoals een pleinfest.

Observatie (14)

Tijdens een projectleidersoverleg wordt door de projectleiders bevestigd dat de meeste projectleiders niet actief uitnodigen tot participatie aan de werkgroepen. De projectleider van werkgroep Communicatie beklagde zich tijdens dit overleg over de gang van zaken. Deze zei informatie nodig te hebben voor de website en voor een verhaal naar bewoners toe. Zelf kreeg de projectleider geen vat op hoe de werkgroepen werken, wanneer ze bijeenkomen en wat de stand van zaken is. Weinig projectleiders reageren op zijn mails hierover. Als reactie gaven de meeste projectleiders aan dat ze de toestroom van de vele mailtjes vanuit MMM met allerlei verzoeken niet bijhielden. Ze hadden te weinig tijd. De afspraak werd gemaakt om na te bellen.

De meeste projectleiders gaven tijdens dit overleg aan zich te realiseren dat door het weinige uitnodigen de groep zich gesloten opstelt en slechts een klein groepje hierdoor de kans krijgt te participeren. Echter wisten projectleiders zelf niet zo goed een oplossing te bedenken. Werkgroepbijeenkomsten worden meestal niet ruim van te voren gepland, waardoor uitnodigen pas op het laatste moment uitgezet kunnen worden. Ook is er een spanning tussen de uitvoering en het inhoudelijk meenemen van nieuwe mensen in het proces. Een enkeling vond dat de uitnodigingen die in de planvormingsfase uitgezet zijn voldoende zijn.

Doelgroepgerichte activiteiten

MMM-breed wordt het volgende gezegd door Respondent 2/ambtenaar gebied: *“Als mensen ergens niet aan mee kunnen doen, dan probeer ik ze toch op de een of andere manier mee te nemen. Ik werk als een satelliet. Het moederschap is MMM, maar daarnaast zijn er vele manieren om aan te haken zonder er direct een onderdeel van te zijn. De werkgroepvorm is dominant, maar niet altijd leidend. Initiatiefnemers plaats ik niet altijd in een werkgroepstructuur. Ik zorg voor het oppikken van het signaal en het doorverbinden. Hiernaast werk ik op basis van actieve presentie: door actief op bepaalde plekken aanwezig te zijn waar veel traffic is probeer ik mensen te spreken en eventueel te verbinden.* Hetzelfde wordt ook door respondent 1/ambtenaar gebied bevestigd, deze vult hierbij aan: *“Heel veel van ons kennen mensen die niet meedoen, maar we kunnen wel voor hen vertalen”.*

Gekeken naar het betrekken van diverse doelgroepen blijkt uit de interviews dat iedere werkgroep daar een eigen invulling aan geeft. Respondent 3/projectleider geeft aan dat deze via het aannemen van een stedenbouwkundig bureau, die een activeringstraject moet opzetten, tracht een uitwisseling te maken met de omgeving. Er is ook een buurtenquête gedaan met vragen over woningen, de openbare ruimte, het verkeer, parkeren en de voorzieningen. Een vergelijkbare enquête is ook online gehouden door de bewonersgroep uit diezelfde werkgroep, omdat de bewonersgroep van mening is dat de voorziening in die buurt buurtoverstijgend is (R13/bewoner). Deze enquête is volgens de respondent wel omstreden, omdat deze enquête niet is voorgelegd aan de projectorganisatie (R13).

Observatie (12 en 33)

Een bewoner uit dezelfde werkgroep van respondenten 3 en 13 geeft op twee afzonderlijke momenten tijdens een informeel gesprek aan te vinden dat bewoners niet goed zijn betrokken bij het proces. Deze zegt dat er te weinig naar de buurt is gecommuniceerd. Een huis-aan-huis brief vond deze niet genoeg gezien deze niet door ieder gelezen of begrepen wordt of serieus genomen wordt.

Tijdens een informeel gesprek (33) die later plaats vond bevestigd dezelfde bewoner dat er een enquête is gehouden is in de buurt. Met de verzamelde info van bewoners en andere partijen heeft het stedenbouwkundig bureau in diverse stappen ontwerpvarianten voor de gebiedsvisie getekend. De discussie over wat te doen met de uitkomsten uit de online enquête wordt nu nog gevoerd.

Respondent 5/projectleider: *“Al lerende kom je erachter dat de buurt niet te potentie heeft om aan te schuiven bij een werkgroepbijeenkomst. Dus probeer je via andere kanalen, met andere middelen toch te zorgen dat je inbreng krijgt. Ook respondent 11/bewoner vertelt samen met diens werkgroepleden via activiteiten en enquêtes input te verzamelen uit de buurt. “Er komen weinig reacties als we flyeren of mailen. Als je mensen in het park of aan hun deur aanspreekt dan zijn ze wel bereid een praatje te maken en mee te denken”. Respondent 6/projectleider/bewoner: “De gebiedsnetwerker brengt de plekken in kaart en vertelt mij bijvoorbeeld niet te vergeten om het Dierenlandje niet op te nemen in het netwerk”.*

Uitsluiting

Alle respondenten die deel uitmaken van een reguliere werkgroep (R3, R4, R5, R8, R10, R11, R12, R13) zeggen dat nieuwe leden altijd welkom zijn en mensen niet zijn uitgesloten van de werkgroep. Er is niet actief of bewust een doelgroep/persoon buiten beschouwing gelaten. Wel vermelden alle respondenten dat de drempel voor toetreding aan de werkgroep hoog is vanwege de taal en de hoeveelheid tijd die het kost. In sommige werkgroepen worden geen nieuwe mensen toegelaten (R1 en R2). Een tweetal werkgroepen komt hierbij ter sprake. Respondenten 6 en 7 (projectleiders) maken onderdeel uit van een werkgroep die bestaat uit huiskamers van de wijk. Hoewel het niet gangbaar is dat hierbij bewoners of ondernemers (die niet gelieerd zijn aan een huiskamer van de wijk) aansluiten, zeggen beide respondenten dat geïnteresseerden eventueel wel mogen aanschuiven.

Observatie (32)

Dilemma rondom een (als lastig ervaren) persoon die wil toetreden tot de werkgroep Communicatie. Er is twijfel bij de projectleider en de kartrekker over de belangen van de desbetreffende persoon. Deze persoon bleek tijdens vorige communicatiebijeenkomsten de financiering van een eigen website na te streven. Hiernaast werd deze persoon als een vervelende samenwerkingspartner ervaren. Na een discussie tussen de projectleider en kartrekker is toch besloten om deze persoon toe te laten. Dit vanwege het gevoel (en argument) dat het niet eerlijk is om deze persoon uit te sluiten zonder hard bewijs m.b.t. het nastreven van het eigen belang. Hiernaast twijfelden beiden of ze het recht hadden om mensen de entree te ontzeggen.

Kans op inspraak

Over de mate waarin nieuwe geluiden en inzichten vanuit de wijk ruimte krijgen in Mooi, mooier Middelland vertelt respondent 1 (ambtenaar): *“Ik heb geen reden aan te nemen dat het niet zou kunnen landen of dat inbreng vanuit niet-participanten niet serieus wordt genomen.”* Hetzelfde wordt bevestigd door zowel ambtenaren en bewoners (respondenten 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13). Echter respondent 4/projectleider en respondent 12/ondernemer geven aan dat het afhankelijk is van de mate waarin hun achterban erin mee kan gaan. Respondent 12: *“Eigenlijk is het plein een winkelstraatplein, maar wij hebben zoiets van iedereen mag hierin meedenken en meedoen.”* Met betrekking tot de Tool Kit en inzichten die hieruit kunnen voortvloeien is onduidelijk wie hiervan gebruik zal maken (R1 en R9/projectleider/bewoner).

Observatie (14, 12, 19 en 25)

Tijdens een overleg (gebiedsmanager en twee leden werkgroep communicatie) is het idee voor een knikkertafel ontstaan. Dit vanuit de behoefte om meer en andere geluiden uit de wijk te horen. Met de begroting was volgens de gebiedsmanager een afweging gemaakt, echter staat de wijk hier wel achter vroeg deze zich af. Door een knikkerspel (die op meerdere plekken in de wijk wordt gespeeld) worden voorkeuren van Middellanders op een speelse manier verzameld. Tijdens een teamoverleg ambtenaren Gebied (25) is het idee voor gelote Middellanders voorgelegd door de gebiedsmanager. Besloten werd ook om alle werkgroepen te betrekken bij de uitvoering van het knikkerspel. Hiernaast is een vergelijkbare enquête gehouden die via de mail en via Facebook is verspreid.

Alle uitkomsten van de meningspeiling (knikkerspel, enquête en loting) zijn tijdens een wijkbijeenkomst (12) gepresenteerd door middel van een infographic (bijlage 5). Het idee hierachter was om minder gebruik te maken van lastige taal en uitkomsten laagdrempelig te communiceren. Tijdens een projectleidersoverleg (14) is vervolgens de vraag neergelegd wat te doen gezien de begroting niet lijkt overeen te komen met uitkomsten van de meningspeiling. Uit de peiling ging de voorkeur meer uit naar sociale thema's. Overeen gekomen met de projectleiders is om in de werkgroepplannen ruimte te bieden aan sociale thema's of deze beter uit te lichten in de huidige plannen. Een projectleider gaf aan bereid te zijn een budget vrij te maken voor sociale activiteiten. Deze had hiertoe ook steun vanuit de eigen werkgroep.

5.1.2 Interne toegang

Kleinerend gedrag

Twaalf van de 13 respondenten geeft te kennen te maken te hebben gehad met kleinerend gedrag of hiervan getuige te zijn geweest (R2, R3, R4, R5, R6, R7, R8, R9, R10, R11, R12, R13). Hoewel het bij zeven van de dertien respondenten ging om een incidenteel geval, geven respondenten R4, R6 en R12 (die ook in dezelfde werkgroep zitten) aan te maken te hebben gehad met een langdurige periode waarin leden van de werkgroep onderling in conflict waren, *“tot aan het schelden toe”* (R12). Respondent 6 die als bewoner participeerde in de desbetreffende werkgroep vertelde het volgende: *“Ik voelde me wel eens geremd om het geven van mijn mening. Ik werd gezien als een zeur, en dat wilde ik niet. Bij de andere*

werkgroep had ik dat niet, daar voel ik mij vrij om mijn zegje te doen.” Dit wordt ook bevestigd door respondenten 6 (projectleider) en 12 (ondernemer).

Dominerende personen

Een van de dertien respondenten geeft aan een hiërarchie te bemerken in diens werkgroep. Respondent 13 (bewoner): *“Op een gegeven moment is het ook gezegd door één van de mensen aan tafel; “het is leuk dat de mensen uit de wijk mee kunnen praten, maar uiteindelijk wordt het (herstructurering) beslist en gefinancierd door Woonstad, Sportfondsen en Stadstonwikkeling”.* De respondent vertelt ook: *“Soms laat je het over je heen gaan als je achteraf tot de ontdekking komt dat iets niet klopt. Terwijl je denkt dat vind ik helemaal niet leuk. Maar als ik dan wat zeg word ik als vervelend ervaren.”* Respondent 13 vertelt wel dat het haar ervaring is dat ze als vervelend wordt bevonden. Ze voegt toe dat het ook wellicht aan haar kan liggen dat ze dat zo voelt. Respondent 3 (projectleider) spreekt het bestaan van een hiërarchie tegen en zegt dat de werkgroep slechts opgedeeld is in drie groepen met ieder een eigen taak. Toch zegt deze het volgende: *“Uiteindelijk heb je in de stuurgroep het laatste woord als we er echt niet uitkomen. Consent en niet consensus. Dat wil zeggen dat je op basis van argumenten een besluit vormt. Als er zwaarwegende argumenten ontbreken, dan kun je zeggen dat er in ieder geval geen bezwaar tegen is.”*

Observatie (33)

Een bewoner die in bewonersgroep zit vertelt over het bovenstaande: *“Ik denk dat partijen wel hun best doen, maar ik vind dat het samenwerken met bewoners minimaal is vormgegeven. Het komt niet in de buurt van co-creatie. Daarbij is de kleine groep bewoners die actief betrokken is bij de plannen niet representatief voor ‘de bewoners’.*

In de overige werkgroepen zelf lijkt onderling minder sprake te zijn van dominerende personen. Respondenten 6 en 7 (projectleiders en bewoners) zeggen zelf in diens werkgroep wel eens discussies mee te maken, maar daarin wint niet degene met de hardste stem. Respondent 7: *“We moeten er gewoon samen uitkomen. Als iemand problemen heeft met een mogelijk besluit, praten we erover tot we tot iets komen waar iedereen blij mee is.”* Elf van de dertien respondenten (R1,2,4,5,6,7,9,10,11,12 en 13) geven aan dat zij zich wel weten te redden en achten zichzelf mondig genoeg. Respondent 4 (projectleider): *“Ik denk wel dat de mensen met de luidste stem het meeste voor elkaar krijgen. Daar zit ik zelf ook bij.”* Respondent 10 (bewoner): *“Ik werd niet gelijk gehoord. Ik durfde in het begin niet te praten. Ook vrouwen met dezelfde achtergrond als ik willen wel meepraten, maar begrijpen het systeem niet of spreken de taal niet, hiermee bedoel ik ook de ambtelijke taal. Want zij hebben ook wensen en klachten over de buurt. Een beetje onwetendheid bij de bewoners. Toen de Burgemeester nog eens in Middelland kwam heb ik wat steviger van mij laten horen tijdens een wandeling door de wijk. Hierna kreeg ik wel een budget toegekend voor het plein.”*

Ervaren mogelijkheid om mee te praten/doen

Op respondenten 8, 9, 11 en 13 na, geven alle respondenten aan zich niet belemmerd te voelen of gevoeld te hebben in het meedoen binnen MMM. Deze meeste respondenten geven aan dat diens punten worden

opgepakt/geagendeerd door diens werkgroepleden. Respondenten 8, 9 en 13 lijken vergelijkbare ervaringen te hebben. Zo zegt respondent 8/projectleider: *“We hadden vorig jaar nog geen heldere formulering van wie ben ik, wat doe ik en wat ga ik doen?” Dit heeft mijn werk wel lastig gemaakt, want ik kon mensen niet meenemen in het MMM-proces. Ik had geen verhaal of aanknopingspunten. Ook in mijn eigen werkgroep vonden leden het hierdoor lastig om tot plannen of concepten te komen.”* Respondent 13 vertelt: *“Ik ben geen ambtenaar, waardoor je naïef bent. Het kost mij dan ook veel tijd om mee te doen doordat ik onkundig ben in het proces. Mijn grootste kritiek punt is dan ook: als ik ondersteunende informatie nodig heb, dan is dit niet te vinden op Facebook of op de website. Er is een gebrek aan context, dingen zijn hierdoor ongrijpbaar en onoverzichtelijk. Dit wordt ook bevestigd door respondent 8.*

Observatie (33)

Een bewoner die in de bewonersgroep zit vertelt over het bovenstaande: *“In feite wijkt de gevolgde werkwijze weinig af van het reguliere inspraakmodel. Er is m.i. een verschil tussen of je als bewoners medeproducent bent van een plan of dat je als bewoners steeds mag reageren op plannen/planconcepten.”*

Respondent 9 vertelt over een werkgroep waar ze voorheen in zat het volgende: *“Er kwam geen informatie door, of dingen kwamen verkeerd door. Het effect hiervan was afkalving. Mensen kwamen een keer en kwamen vervolgens nooit meer terug. Er was ook veel frustratie van mensen die vaak aanwezig waren. Doordat onderwerpen niet besproken of geagendeerd werden. Er was ook veel frustratie toe naar de ambtenaar en kwartiermaker in kwestie, deze namen geen leiding en lieten weinig weten. Ze leken zelf niet te weten wat ze aan het doen waren.”*

Observatie (27 en 28)

Tijdens beide observatiemomenten lijkt het overzicht van de werkgroepen nog steeds niet rond. Leden van de communicatiegroep beklagen zich erover dat ze niet weten wat ze moeten communiceren of welke informatie op de website te plaatsen. Ze missen informatie over de stand van zaken, de organisatiestructuur, de contactpersonen en welke groep wat doet.

Respondent 11/bewoner vertelt dat het even duurde voordat deze zich onderdeel voelde van MMM. *“We werden nog niet erkend, omdat we nog geen projectleider hadden. Soms werd er ook letterlijk gezegd: die groep heeft nog geen projectleider, dus dat is niet helemaal serieus. Dan wordt je boos, want je bent twee jaar lang intensief bezig geweest. We hoorden bijvoorbeeld per toeval, via een andere bewoner, over de deadline voor de begroting. Tijdens de Wijkbijeenkomst werd ook tijdens een presentatie gezegd dat we een projectleider kregen, hiervan waren we zelf niet op de hoogte. Het bleek achteraf een misverstand te zijn, maar alsnog hadden we ervoor best meegenomen kunnen worden in het proces. We misten toen gewoon informatie om mee te doen.”*

Opvallend is respondent 2 (ambtenaar gebied) die zich wel eens uitgesloten heeft gevoeld, omdat mede-participanten buiten diens weten om actie ondernamen. Hierover zegt respondent 2: *“Het gebeurt wel eens dat je uitgesloten wordt. Maar het positieve is dat ze (andere groepsleden) niet om je heen kunnen. Als gemeente heb je toch een informatiepositie. Er wordt wel eens geprobeerd, maar je hoort het wel.”*

Observatie (12)

Tijdens een Wijkbijeenkomst was een werkgroep niet blij verrast met de presentatie van de gebiedsdirecteur. Eén van de leden onderbrak de presentatie van de directeur en vertelde zich niet te herkennen in de gegeven informatie over de eigen werkgroep. De werkgroep zei niet te spreken te zijn over dat ze niet op de hoogte zijn gehouden over de deadline van de begroting. Ze vonden dat ze zonder projectleider kunnen en daarom betrokken hadden moeten worden. Ze voelden zich niet serieus genomen.

Na de presentatie vertelden een drietal leden uit diezelfde werkgroep er tegenaan te lopen dat de gemeente er niet van overtuigd lijkt te zijn dat bewoners ook dezelfde vaardigheden kunnen hebben als diens ambtenaren. Ze vertelden dat ze meerdere malen van ambtenaren van Stadsbeheer terug moesten om de wijk te betrekken bij gemaakte ontwerpen van het plein. Dit terwijl werkgroepleden naar eigen zeggen al deur-aan-deur zijn langs geweest in de wijk en parkdagen hebben gehouden waarin bewoners zijn betrokken.

Observatie (21)

Tijdens een wekelijks overleg van het gebiedsteam wordt aangegeven dat een bewoner (uit bovenstaande werkgroep) een afspraak heeft gemaakt met de wethouder. Dit om zich te beklagen over het verloop van het proces. Er lijkt verontwaardiging onder het gebiedsteam te heersen over de manier waarop deze bewoner de ambtenaren niet heeft meegenomen in deze stap terwijl ze wel onderdeel zijn van de werkgroep.

5.2 REGELS EN PROCEDURES

Toegangsregels

Gekeken naar regels voor het meedoen aan MMM geven respondenten 1 en 2 (ambtenaren) aan dat er weinig regels zijn. Respondent 2 (ambtenaar): *“In principe mogen alle Middellanders meedoen aan MMM. Iedereen die in de wijk woont en/of werkt of op maatschappelijk actief is mag meedoen. Erbuiten hangt echt af van de intrinsieke motivatie en de persoon.”* Respondent 11 bevestigt dit: *“Iedereen mag meedoen, dus geen probleem als je je bij de groep voegt.”* Zowel respondent 1 en 2 (ambtenaren) zeggen eerder regels en procedures te missen waar het gaat om het toezien of vergroten van de toegang. Respondent 1: *“We hebben voor het verlenen van toegang te weinig regels. Uitnodigend zijn en je zo gedragen is de (ongeschreven) eis, maar dat is te breed en te persoonsafhankelijk.”* Respondent 1 voegt ook toe: *“De terugkerende vragen binnen MMM zijn vaak: mogen wij hierover gaan en hebben wij genoeg mensen betrokken en gesproken? Dit is vaak een punt van discussie, omdat de antwoorden hierop nooit door ons zijn geformuleerd. De antwoorden die mensen hier zelf op formuleren zijn dan ook leidend voor de wijze waarop en de mate waarin anderen worden betrokken”*. In principe heeft burgemeester Aboutaleb wel als eis gesteld dat er draagvlak moet zijn voor de plannen en acties die voortkomen uit Mooi, mooier

Middelland, echter is de term draagvlak niet gespecificeerd en hiermee niet vertaald naar regels m.b.t. de toegang.

Observatie (7)

Een overleg over het afwegen van belangen (7) werd georganiseerd met het doel na te denken over hoe de afweging van belangen voor Middelland breder neer te leggen in de Wijk. Nu is het budget door de leden van MMM besloten, hierbij zijn geen afwegingen gemaakt. Er was genoeg budget in 2016 voor iedere werkgroep en diens plannen. De vraag die gesteld werd was wat te doen bij schaarste of bij extra budget. Hoe wordt de verdeling dan gemaakt? Wat vinden Middellanders dan het belangrijkste? En op welke gronden? Het probleem waar een groot deel van de aanwezigen tegenaan liep, was dat het bepalen van de parameters van hoe de verschillende belangen tegen elkaar op te wegen gezien werd als iets wat de selecte groep mensen aan tafel naar eigen zeggen niet kon/mocht bepalen. De meeste aanwezigen vonden dat ze de legitimiteit niet hadden om hier iets over te zeggen. Twee aanwezigen vonden dat het hele idee van belangenafweging geen probleem was. Deze vonden dat hierin de politiek het besluit moet maken op het moment dat zaken de werkgroep overstijgen.

Respondent 2 vult hierbij aan: *“Het zou goed zijn als we een maand of twee zouden uittrekken om een duidelijke structuur op te zetten en verantwoordelijkheden op te delen. Dan kan de gebiedsnetwerker zich bezighouden met het benaderen en werven van nieuwe mensen. Nu is de gebiedsnetwerker van alles, waardoor de tijd om nieuwe mensen te benaderen en te koppelen aan, of het erop letten dat mensen niet uitgesloten worden er bij inschiet.”* Ook zegt de respondent 2 dat vanwege het missen van een procesarchitectuur de invulling van het bieden van toegang zeer afhankelijk is van de persoonlijke invulling van werkgroepleden en projectleiders. Respondent 8 (projectleider) bevestigt dit. Deze zegt: *“Ik stoeide met de gedachte dat ik niet snel ging en dat ik niet wist hoe anderen erover denken. Ik had niet het gevoel dat ik precies wist wat ik mij kon permitteren. Ik vind het nu nog steeds vrij onduidelijk. Niet alle projectleiders werken bijvoorbeeld mee op het moment dat ik om informatie vraag.”* Respondent 2 zegt hierover ook: *“Het is onder projectleiders nog geen tweede natuur om te communiceren en informatie door te spelen aan de communicatiewerkgroep. Het gaat niet automatisch en is zeer persoonsafhankelijk. De één ziet het belang er wel van in en de ander weer niet.”*

De enige respondent die wel spreekt van duidelijke kaders is respondent 5 (projectleider). *“Ik had duidelijke kaders en weinig stakeholders. Elke tussenfase moest breed gecommuniceerd worden in de wijk. Ik moet hiernaast ook zichtbaar zijn, hiertoe heb ik een bord met contactgegevens laten plaatsen op het plein. Een pleinontwikkeling is geen ingewikkeld traject, dit maakte het gemakkelijk voor mij. Daar waar ik moest afwijken van het reguliere traject, kreeg ik de ruimte van de cluster Stedelijke ontwikkeling en het gebied (gebiedsmanager en gebiedsnetwerkers).”* Respondent 1 (ambtenaar) bevestigt dit: *“Herinrichting van pleinen en straten is makkelijk. De besluitvorming heeft checks. Behalve op het vlak van participatie: hoe mensen te bereiken die niet reageren op een brief. Daarin kan verbeterd worden. Hier bovenop vraagt de gebiedscommissie hoe de buurt betrokken is geweest.”*

De enige respondenten die zeggen afspraken te hebben gemaakt over het meepraten en meedoen in de werkgroep zelf, zijn respondenten 7 en 6. Respondent 6: *“We hebben vrij vroeg in het proces afspraken*

gemaakt om duidelijkheid te scheppen over hoe we te werk gaan en iedereen een gelijke stem te geven.”
Respondent 7: *“Om te oefenen, om erachter te komen wat het kan betekenen. Leden hebben zeggenschap. Je kan niet anders, want je kan niet iemand dwingen om mee te doen. Je moet het wel samen doen, omdat het is gekoppeld aan geldstroom. Anders hadden wij bijvoorbeeld de jongerengroep niet meegekregen. Je hebt elkaar nodig om dat samen te kunnen organiseren.”*

Werkstructuur ingewikkeldere werkgroepen

Bij twee werkgroepen, die van respondent 3 en respondent 4, is de werkgroep opgedeeld in een aantal groepen. Opvallend aan deze twee werkgroepen is dat deze als de ingewikkelde werkgroepen worden beschouwd vanwege de vele belangen die in de werkgroepen omgaan en de omvang van het project. Respondent 3: *“We hebben een stuurgroep, deze bestaat uit de directievertegenwoordiging van de vier partijen (bewoners, Sportfondsen, Oostervant en de wooncorporatie). Die groep stuurt en stelt kaders. Daar zitten dus ook bewoners bij. Er is een werkteam, dat is het procesteam. Daar zitten ook drie bewoners bij en een vertegenwoordiger van de andere partijen. Deze voert zaken uit of laat ze uitvoeren. De bewonersgroep is een voedingsgroep, deze geeft de rest door wat bewoners belangrijk vinden. Het is niet zo dat de stuurgroep gaat over wat er in de bewonersgroep gebeurt. Er zit een functiedeling in. Alles is kennis en informatie georiënteerd, er zit geen hiërarchie in. In de stuurgroep en het procesteam werken wij bijvoorbeeld met vacatures.”* Op de vraag hoe dit zich verhoudt tot MMM antwoordt de respondent: *“Dat gaat buiten de afspraken van MMM om. Je hebt een andere constellatie waarin je werkt, daar zijn de inkoopregels van MMM niet geldig. Je hebt niet alleen te maken met gemeente en bewoners, maar ook met Sportfondsen, Oostervant en de wooncorporatie. Dus eigenlijk waar het budget vandaan komt, dat bepaalt de regels die je volgt.”* Respondent 13 (bewoner) die ook onderdeel uitmaakt van deze werkgroep vertelt deze constructie te ervaren als ingewikkeld en hierdoor niet altijd alles goed te kunnen volgen.

Respondent 4 (projectleider) zeg het volgende over de werkgroep: *“Ik heb het proces in drie stukken verdeeld: herinrichten buitenruimte, economie & programmering en communicatie & marketing. In alle drie de werkgroepen heb ik belanghebbenden geplaatst. Eerst werd er als een grote groep over alles gediscussieerd. Je kwam hierdoor niet toe aan het doen, waardoor vervolgens weer discussie en conflict ontstond. Nu alles per thema gescheiden is kan het werk beter verdeeld worden en verzanden we niet in de vele meningen.”*

Deadlines

De meeste respondenten (R 2, 3, 4, 6, 7, 10, 12, 13) geven aan dat ambtelijke deadlines van invloed zijn op de mate waarin mensen worden meegenomen in het proces of open gestaan wordt voor nieuwe meningen. Respondent 1/ambtenaar gebied: *“Het is lastig als je bezig bent in een werkgroep en er weer nieuwe geluiden bij komen. Leden willen graag door, want ze moeten eenmaal bepaalde doelen of deadlines halen. Het betrekken van nieuwe mensen en tegelijk resultaten boeken gaat op gespannen voet.”* Dit wordt ook bevestigd door respondenten 6/(projectleider/bewoner), 7/projectleider en respondent 12/ondernemer. Respondent 10/bewoner: *“Er zijn altijd wel momenten waaruit haast zaken zijn gedaan of besloten. Soms vraag je je ook af of de groep niet te klein is om over zo een grote wijk te beslissen. Maar de tijd tikte en we moesten gauw onze plannen presenteren aan het college.”* Respondent 13/bewoner): *“Het is leuker als heel de buurt gebruik kan komen maken van het budget. Nu is het snel*

opmaken voordat het weg is.” Bij een enkele groep werd het tempo van de gemeente ook als belemmerend bevonden, echter vanwege het tegenovergestelde. Respondent 11 geeft aan diens mede werkgroepleden moeite hadden met de traagheid van de gemeente. “Wij waren bij F en zij bij A. Maar wij moesten toch aanhaken bij het proces van MMM. Er werd teruggekomen op besluiten. Er moet ook telkens eerst intern toestemming geregeld worden voor we als groep weer verder konden. Door de traagheid van het proces zijn een aantal werkgroepleden weggegaan, deze voelden zich niet serieus genomen”. Respondent 2 (ambtenaar) bevestigt dit: “Het verschil van tempo geeft bewoners het gevoel dat deze niet gelijkwaardig zijn.”

Opvallend is dat ambtenaren uit het gebied zelf ook tegen deadlines aanliepen. Respondent 2 zegt hierover: *“Er lag enorm veel werk, en niemand die zegt dan snij je hier en daar wat uit. Het was en – en, daar ga je toch een kopje in onder.* Dit wordt ook bevestigd door respondent 1.

Observatie (17)

Ambtenaren uit het gebied laten zich informeren over Scrummen. Ze hebben de behoefte om hun werk beter te structureren. Er heerst onder de ambtenaren het gevoel altijd achter op de zaken aan te lopen. Gaandeweg het werken ontstaat meer werk zegt één van de ambtenaren. Soms levert het oplossen van een probleem weer een nieuwe hoeveelheid aan werk op. Het lijkt niet op te houden. Er is meer ambtelijke steun nodig, echter omdat deze er nu nog niet is, wordt gezocht naar een andere oplossing. Er wordt gehoopt dat de scrummethode het team helpt met het stellen van prioriteiten en het houden van overzicht in het werk.

5.3 NORMEN

Intellectuele bagage en capaciteit

Een norm die door iedere participant genoemd is als vereiste om mee te doen aan MMM is beheersing van de Nederlandse taal. Het is geen (in)formele regel, echter geven alle respondenten aan dat zonder enige taalvaardigheid meedoen heel lastig wordt. Meerdere respondenten spreken over *“telkens dezelfde mensen die meedoen”* als het gaat om de bezoekers van wijkbijeenkomsten (R1, R2, R6, R8, R10, R11). Een aantal onder deze participanten spreken (ook) over een hoger opgeleide blanke groep (R1, R2, R3, R4, R6) of the usual suspects (R2, R5, R12). Respondent 3: *“Het is nu een witte-mensen aangelegenheid, hoger opgeleid. Dat is een klassiek probleem.”* Respondent 2 verklaart dit: *“De werkelijkheid is wel zo dat, wil je actief participeren met de gemeentelijke organisatie, dan moet je wat intellectuele bagage en capaciteit hebben om dit te doen. Het hangt ook van de grootte van het project af. Dit houdt in dat in eerste instantie de toegangsdrempel tot de werkgroepen relatief hoog is om mee te doen.”* Respondent 2 voegt hieraan toe: *“We zijn zeker niet gelijk, maar in gesprek zijn we wel gelijkwaardig.”*

Observatie (1 t/m 16)

Over het algemeen genomen is tijdens alle bijgewoonde bijeenkomsten of overleggen merkbaar dat het niveau hoog ligt. Het geven van argumenten is noodzakelijk om een punt over te brengen. Weinig wordt voor lief genomen: er worden concrete voorbeelden gevraagd of toelichting van een mening. Er ontstaat discussie over

woordgebruik of details. Er worden procedures of voorbeelden genoemd die de algemene kennis overstijgen. Specifieke procedures, namen, evenementen, gemeentelijke trajecten. Er worden weinig creatieve of interactieve methoden ingezet tijdens de overkoepelende bijeenkomsten of Wijkbijeenkomsten (observatiemomenten 1 t/m 16). Ook methoden waarbij minder taal en meer beeld of spel ingezet wordt zijn niet aanwezig tijdens de geobserveerde overleggen. Ook het gamificationspel tijdens de Nieuwjaarsborrel (16) maakte gebruik van schrift om complexe vraagstukken te beschrijven. Post-its worden wel vaker ingezet, echter ook dit benodigd schrift en vloeit vaak voort uit een proces van discussie. Ook het uitvoerende werk benodigd enige inhoudelijke kennis. Zo is bijvoorbeeld bij de communicatiewerkgroep (27, 28, 29) inhoudelijke kennis nodig om de taken uit te voeren. Ook bij het maken van de Middelland Post wordt enige redactionele kennis vereist. Ook het uit laten voeren van werk benodigd kennis van de gemeentelijke procedures met betrekking tot het inkooptraject.

Een aantal respondenten zeggen dat juist door de ondervertegenwoordiging van andere groepen bewoners en het belang die zij eraan hechten om deze groepen toch mee te nemen, zij hebben geprobeerd om ook andere werkvormen in te zetten. Respondent 5 (projectleider): *“Het is belangrijk om zo veel mogelijk mensen proberen mee te nemen. Rekening houdende met de doelgroep. Als dat niet in een werkgroep past, dan maar via een andere weg.”* Respondent 1: *“Ik probeer gewoon dingen uit. Veel mensen praten erover (het op andere manieren mensen betrekken bij MMM), maar doen het uiteindelijk niet. Het doen kenmerkt mij wel. Gewoon deuren langs en kijken wat er gebeurt. Wat mensen zien en horen.”* Volgens respondent 1 is er dan ook nooit ‘genoeg toegang’. Deze vindt dat er constant gekeken moet worden naar het mensen informeren, uitnodigen en betrekken bij het proces. Hetzelfde wordt ook door respondent 2 beaamd. Respondent 12: *“Daarom vind ik het eigenlijk veel belangrijker dat de evenementen die wij doen, i.p.v. verstoppin in de HUB, midden op het plein gebeuren. Midden in het zicht, zodat men denkt; wat gebeurt er hier? Doordat je daar staat, trek je wel mensen. Zo een loting en knikkertafel vind ik een goed voorbeeld van hoe het wel kan.”* Dit wordt ook bevestigd door R8 en R6. Respondent 3: *“Huis-aan-huis enquêtes houden, activiteiten, een pleinfeest of een festival, graag zelfs. Het liefst betrekken we zo veel mogelijk bewoners.”* Wel moet hierbij vermeld worden dat de bewonersgroep als verantwoordelijk wordt gezien voor het bedenken hiervan.

Consensus / samen dingen bespreken en doen / maximale toegang

Respondenten 1 en 2 vertellen dat over het algemeen genomen het consensusmodel de norm is binnen de werkgroepen. Hetzelfde wordt ook door de overige werkgroepen beaamd. De samenwerking in de werkgroepen verloopt over het algemeen genomen op basis van consensus (R4, R5, R6, R7, R8, R10, R11, R12). Respondent 2: *“Van het activistische van De Republiek (een groep die in de vroege fase van MMM betrokken was) zijn we gekomen tot een consensusmodel. Het brengt wel meer rust en onderling respect. Gemeente en bewoners staan door deze verschuiving naast elkaar in plaats van tegenover elkaar.”*

Er worden ook nadelen ondervonden aan de eerder besproken norm “samen dingen bespreken/doen”. Zo zegt respondent 1: *“Dat samen dingen doen, daarin zit ook de lastigheid. We lopen het gevaar om over elke prullenbak met z’n veertigen te besluiten. Dat kan belemmeren in het uitvoeren. Mensen haken ook af als het proces te lang duurt vanwege discussie.”* Respondent 8 (projectleider) kampt met hetzelfde dilemma: *“Je wilt iedereen betrekken, we verplichten onszelf ertoe dat we alles met z’n allen willen doen. Maar dat gaat soms moeilijk met een grote groep. Wanneer hebben we genoeg mensen meegenomen?”*

Respondent 4 zegt zelf ook dat deze normaliter gewend is directief te werk te gaan, echter in MMM ziet de respondent dat er wel samen besloten moet worden om verder te komen. *“Dit is hoe het hier werkt.”* Dit was voor respondent 4 ook een van de redenen om de werkgroep op te delen in verschillende onderwerpen. Het laatste wordt ook bevestigd door respondent 12 (ondernemer). Respondent 3 geeft aan wel hetzelfde te ondervinden als respondent 4, maar deze norm niet te handhaven binnen diens werkgroep: *“De verwachting is bij sommige bewoners dat zij over alles wat er in Middelland gebeurt kunnen gaan, dat is dus niet zo in deze werkgroep.”* Respondent 3 zegt hiernaast ook: *“Bewoners moeten gewoon heel veel relevante informatie aanleveren, hoe waardevoller je positie en bijdrage hierdoor wordt. Als je toch in hiërarchie wilt denken dan stijgt je op basis van aanvoer van kennis. Je hebt een rol. Ik vind niet dat ik daarop moet sturen. Aan de ene kant moet ik bewoners serieus nemen, maar zij moeten zichzelf ook serieus nemen door actie te nemen. Je moet het halen als het niet komt.”* Respondent 3 vertelt ook niet te verwachten dat bewoners andere bewoners vertegenwoordigen, ze zitten er namens henzelf. Respondent 13 (bewoner) bevestigd het laatste: *“Er wordt van mij als bewoner niet verwacht dat ik andere bewoners meeneem. Maar ik ben juist aangesloten bij deze werkgroep, omdat er nog geen bewoners in zaten. Ik had het gevoel dat dat niet kon dat er geen bewonerssysteem in zit.”* Respondent 6 zegt specifiek over deze werkgroep het niet eens te zijn met de aanpak. Volgens respondent 6 worden slechts bewoners uit de buurt gezien als belanghebbende, terwijl dat specifieke plein ook wijk-breed wordt gebruikt. Respondenten 3 en 6 zijn hierover ook in conflict geweest, meer hierover onder het variabele betekenissysteem.

Eigenbelang vs. groepsbelang

Verder blijken ook andere normen een rol te spelen die de samenwerking in een werkgroep aangaan. Een aantal respondenten vinden het belangrijk dat er transparantie is over het eigenbelang. Het eigenbelang mag niet voor het MMM-belang gaan. Respondent 1: *“Ik vind het lastig als ik erachter kom dat het bij een lid of geïnteresseerde uiteindelijk gaat om een eigenbelang. Het duurt meestal een tijd voor ik daar achter kom, want mensen zijn daar niet gelijk eerlijk over. Dan heb ik weinig handelingsopties. Ik kan diegene dan niet verder helpen binnen MMM.”* R11 (bewoner) heeft hetzelfde, echter weegt het niet wegzetten van mensen zwaarder: *“ik vind dat sommigen zoeken naar het eigenbelang. Dit is een grijs gebied. Niemand doet mee voor niets, maar sommigen zijn daar brutaal in. Je zegt er dan wat van, maar echt mensen wegzetten kan niet.”* R12 (ondernemer) vult hierbij aan: *“Wij liepen tegen werkgroepleden aan die niet transparant waren over hun rol in de groep. Het vermoeden dat sommige leden met twee petten op in de werkgroep zaten zorgde voor conflict. Je voelde je geremd om informatie te delen of een mening te geven, want je weet niet wat de volgende zet van de ander is. We hebben dit opgelost door te blijven praten met elkaar”.* Respondent 2 (ambtenaar) loopt er zelf tegenaan meerdere petten te moeten dragen. *“Vroeger moest ik zorgen dat het gezellig was in een groep. Het idee was dat als de sfeer goed is, er inhoudelijk ook wel iets uitkomt. Ik had dan een rol als bemiddelaar. Maar door te veel taken kwamen hiermee ook meerdere belangen. Voorheen zat ik zonder belang in een werkgroep. Nu kan ik lastig bemiddelen, omdat ik inhoudelijk en procesmatig meedoe. Nu moet ik zelf ook een gemeentelijk belang veiligstellen en zit ik niet aan de zijlijn.”* Tot slot benoemen respondenten 6 en 7 dat in diens werkgroep een cultuur heerst van elkaar willen helpen, maar niet met elkaar te bemoeien. *“Ieder doet zijn ding binnen zijn eigen huiskamer.”* Respondent 6: *“Hierdoor zijn er geen botsende belangen en is er ook geen sprake van conflict.”*

5.4 PADAFHANKELIJKHEID

Vertrouwen

Gekeken naar padafhankelijkheid dan is dat volgens vijf respondenten (R1, 4, 5, 9 en 12) de snelheid geweest waarin MMM in het proces is overgegaan op het maken van plannen en het weinige vertrouwen wat hierin is opgebouwd van grote invloed geweest. Respondent 1: *“Er is een issue van vertrouwen. In het begin het proces zijn we te snel naar plannen gegaan in plaats van soft dingen zoals wie zijn we, begrijpen we elkaar. We kennen elkaar vooral niet.”* Respondent 9 (projectleider) wijt het voorgaande aan *“de chaos”* die is ontstaan rond De Republiek en het uittreden hiervan. *“We waren gestart en toen ontstonden allerlei conflicten. Vervolgens viel de Republiek uit. Hierna moest opeens alles heel snel, want er was weinig tijd om een plan op te leveren voor het college.”* Respondenten 4, 6 en 12 bevestigen het voorgaande. Respondent 4 (gesteund door respondenten 6 en 12): *“Mijn idee was dat er al wantrouwen was naar elkaar toe. Het stilstaan van het project door conflict heeft er toen ook toe geleid dat er geen ruimte was om nieuwe mensen uit te nodigen, want alles moest in de werkgroep eerst opgelost worden. Er is veel tijd geïnvesteerd in het conflict sussen, waardoor je daarna weer haast moet maken bij de uitvoering, dit gaat ten kostte van het betrekken van een bredere groep.”* Er wordt ook aansluitend aangegeven nu er op uitvoering wordt overgegaan wordt het ook heel ingewikkeld om nieuwe mensen mee te nemen in de werkgroep, gezien de tijd die het inneemt om mensen alles uit te leggen. Respondent 1: *“Mensen willen ook verder en niet weer terug moeten gaan naar de planfase.”*

Hoewel niet helemaal in de lijn van padafhankelijkheid zoals hierboven beschreven, zijn er ook respondenten die aangeven wel onderling vertrouwen te hebben in elkaars intenties en handelen. Respondenten 6 en 7 vertellen dat het goede onderlinge vertrouwen in hun werkgroep is ontstaan doordat leden elkaar al jaren kennen. Respondent 6: *“Dat (het vertrouwen) is gegroeid doordat we elkaar al een tijd op verschillende manieren in de wijk zijn leren kennen. We hebben hiernaast ook geen commercieel belang, waardoor er geen strijd is.”* Respondent 7: *“Vertrouwen zorgt ervoor dat we onderling neutraliteit inbrengen. Er is balans aan tafel. Er wordt niemand afgebrand en iedereen heeft zeggenschap. De inbreng van iemand aan tafel wordt altijd erkend en van daaruit ga je verder.”* Hetzelfde wordt beaamd door respondenten 11 en 13 in diens werkgroep.

Ook is er een andere insteek wat betreft de opbouw van vertrouwen, die vanuit bewoners naar de gemeente toe. Respondent 10 (bevestigd door R2 en R11) zegt hierover: *“In het begin was het eerst zien dan geloven. De gemeente had in het verleden beloftes gedaan, maar hier kwam niks van. Vandaar dat het vertrouwen er niet echt was. Mensen haken minder snel aan hierdoor.”* Respondent 9 die in dezelfde buurt als respondent 10 opereert bevestigd dit: *“We moeten bewoners vertrouwen worden geven dat praten met ons zin heeft.”*

Vaste (bijna niet te veranderen) werkwijze

Een andere ontwikkeling die zich in het verleden heeft voorgedaan, en die lastig te veranderen is, is het werken in de werkgroepstructuur. De werkgroepvorm is de dominante werkvorm. Dat blijkt niet alleen uit de vele werkgroepen, maar ook uit het gegeven dat in de inkoopregels uitgegaan wordt van werkgroepen met ambtelijke/ingehuurde projectleiders. Respondent 2: *“Co-creatie is maatwerk, je bent afhankelijk van*

je bewoners. MMM heeft eenmaal een hoge mate van experiment, hierdoor trek je de zogenaamde intellectuele elite (dit wordt noch negatief of positief bedoeld). De intellectuele elite die zich aan MMM heeft gevoegd is opgegroeid in de systemen die we ontwikkeld hebben. Dialoog en werkgroepvorming is dan eenmaal de werkvorm. Respondent 1 zegt hierover: "De werkgroepstructuur überhaupt zorgt dat we niet heel anders dan nu te werk kunnen gaan en de neiging hebben gesloten te werk te gaan. Omdat het toch ambtenarentafels zijn. Ik heb me erover verbaasd dat we aan MMM begonnen zijn om het anders dan de gemeente te doen en uiteindelijk net zo verkokerd te werk gaan. Het hangt natuurlijk wel van de mensen af die meedoen. Als je het nu verandert jaag je de huidige betrokken mensen in de bomen. De inzet van die mensen kun je ook waarderen. Respondent 2 vult hierbij aan: "Ik denk wel dat de eenzijdigheid van mensen een uitsluitende werking heeft. Dat blijft lastig, omdat de structuur die op dit moment dominant is, bijvoorbeeld niet voor jonge mensen aansprekend is. We kunnen hier ook geen nieuwe procesarchitectuur op loslaten. Dat is hetzelfde als de fundering van een reeds gebouwd huis vervangen. Er is wel ruimte om bepaalde kleine aanpassingen te maken."

Wat bij heeft gedragen aan bepaalde keuzes die zijn gemaakt in het verleden, is de weinige kennis die er in beginsel was over co-creatie binnen de gemeente. Respondent 2 zegt hierover: MMM is proefondervindelijk ontwikkelen. Dan hadden we ook een aantal besluitvormingsprocessen beter kunnen omschrijven. Respondent 3 bevestigt dit: *"Je bent ook heel erg afhankelijk van het rijpingsproces bij bewoners en bij de gemeente. Vaak is het voortschrijdend inzicht. Respondent."* 2: *"We komen er pas laat achter dat het vroegtijdig een procesarchitectuur ontwikkelen had geholpen bij het opstellen van heldere randvoorwaarden. Maar dan zijn we alweer te ver in het proces. Het ontbreken van die architectuur heeft de afgelopen periode veel energie gekost in het prikkelen van de ambtelijke organisatie. Als we het interne gedeelte mee hadden, dan had ik meer tijd gehad om het externe gedeelte aan te pakken en dus meer belanghebbenden in het proces mee te nemen. Dan hadden we ook een aantal besluitvormingsprocessen beter kunnen omschrijven."* Respondent 8 sluit zich hierbij aan.

5.5 BETEKENISSYSTEMEN

Visie/beeld op toegang

Merkbaar in MMM is dat er met verschillende brillen naar MMM wordt gekeken m.b.t. de toegang. Onder de ambtenaren vanuit het gebied bestaat een gedeelde visie dat de afwegingen die gemaakt worden in de werkgroepen zich moeten verhouden tot de wijk. Zo vertelt respondent 1 dat deze het belangrijk vindt om te zoeken naar een algemeen belang, en gelooft er naar eigen zeggen ook in dat dit is waar MMM om gaat. Het nastreven van dit belang blijkt echter niet ieders ambitie te zijn: *"Het is in MMM vooral de som der delen, heel veel werkgroepen met een specifiek belang. Ik heb wel de ambitie en wens om anders te doen, maar ook als je de bal in het midden legt om het anders te doen, dan dreigen mensen die actief zijn zich miskend te voelen."*

Observatie (7)

De wijkmanager liep er tegenaan dat iedere werkgroep genoeg budget had om diens plannen uit te voeren. De begroting was een optelsom van alle kosten. Hierdoor zijn geen belangen afgewogen in de wijk over wat bewoners daadwerkelijk belangrijk vinden. Daarom organiseerden respondenten 1 en 2 hier een overleg over. Tijdens het overleg ontstond een discussie. Twee bewoners gaven aan dat het overkwam alsof hun inzet niet gewaardeerd werd. Zij vonden dat meedoen participanten legitimeert om keuzes en besluiten te maken namens de wijk. Zij voegden ook toe dat de rest van de wijk “gewoon niet mee wil doen, geen interesse heeft”, want ze hebben wel een uitnodiging gekregen. Eén van de twee bewoners vertelde ook niet te snappen waarom er moeilijk gedaan werd, en vond dat MMM niet anders is dan andere gemeentelijke programma's. Een groter deel van de aanwezigen was het hier niet mee eens. Sommigen vertelden dat mensen niet altijd mee kunnen doen vanwege verschillende redenen. Persoonlijke omstandigheden, tijd, kennisgebrek, taalmachtigheid zijn zaken die zijn benoemd.

Respondent 1 vertelde dat deze zoekt naar het Algemeen Middellands belang. Het tegengeluid, komende van twee leden, was dat de legitimiteit bij de politiek ligt om te besluiten over wat het algemeen belang is gezien MMM een gemeentelijk programma is met een kop en een staart. Deze vonden ook dat in beginsel een plan is gemaakt en het nu overkomt alsof er opnieuw naar het plan moet worden gekeken. In de uitvoeringsfase moet uitgevoerd worden. De rest van de participanten vond juist dat die “bal” bij Middelland ligt en daar moet blijven. MMM is volgens hen geen typisch gemeentelijk programma, maar juist iets van gemeente en Middelland.

Een aantal aanwezigen aan tafel hadden als kritiek over de huidige samenstelling van de MMM'ers dat deze te eenzijdig is. De gebiedsmanager vond de toen ongeveer 200 betrokken Middellanders nog een te kleine groep. Een enkeling refereerde naar een ondervetegenwoordiging van bepaalde etnische groepen. Een ander vond vervolgens dat het een bekrompen idee is om naar de samenstelling te kijken door een bril van nationaliteiten. Deze opperde dat het meer moet gaan om leefstijlen. Een groot deel was het hiermee eens. Uiteindelijk werd de oorspronkelijke vraag weer teruggelegd bij de wijkmanager.

Observatie (6)

Na één van de periodieke bezoeken aan Burgemeester Aboutaleb vertelt de gebiedsmanager in een informeel gesprek zich af te vragen in hoeverre de Burgemeester en zij op één lijn staan wat betreft de co-creatie. Daar waar de Burgemeester zeer te spreken was over 200 aanwezigen bij en Wijkbijeenkomst, het zogenaamde wijkparlement volgens de Burgemeester, is de gebiedsmanager toch niet tevreden. Zij vertelt zelf een grotere ambitie te hebben. Zij wil meer betrokkenen, een sterk netwerk in Middelland, waarbij op de één of andere manier iedereen is vertegenwoordigd en een bijdrage heeft in het proces, maar ook in de vormgeving van een nieuwe manier van besturen. Een zogenaamde wijkdemocratie wat aansluit bij Middelland. Hoe de Burgemeester en menig collega het zien is alsof co-creatie iets is waarbij burgers uit een gemeentelijke catalogus mogen kiezen uit de vaste opties die er zijn. Het gaat haar juist om vernieuwing, dingen anders doen en zelf met nieuwe opties komen. Op het moment dat het project MMM klaar is, hoopt ze bijvoorbeeld dat de wijk een eigen wijk economie op gang zet en in grote mate onafhankelijk wordt van de gemeente.

**Bevestigend aan deze observatie zijn de verschillende workshops en tentoonstellingen die de gebiedsmanager en diens collega (respondent 2) bezoeken ter inspiratie voor MMM. Van grote inspiratie was voor hen de tentoonstelling van IABR The Next Economy.⁸*

⁸ IABR heeft in 2016 een stuk geschreven over MMM in het kader stedelijke vernieuwing, gebaseerd op een interview met de gebiedsmanager. Een bevestiging van de observatie kan in dit stuk gevonden worden via <http://next.iabr.nl/the-right-to-choose/>

Respondent 1: *“De Middellandstraat, daar gaat het dan wel echt over ‘we moeten het er met elkaar over hebben’. Bij werkgroep X (pseudoniem) zit een soort van 1-vormige groep bewoners die met elkaar 1 kant op gaan. Dat vind ik niet goed, omdat je dan een klein groepje hebt.”* Respondent 2 verklaart dit met het volgende: *“Bij de werkgroepen is het heel erg afhankelijk van de participanten of de werkgroepen open of gesloten zijn. Sommige participanten voelen de druk dat ze mensen moeten betrekken, want zij zijn volgens zichzelf niet genoeg. En anderen hebben zoiets van wie doet beslist.”*

Observatie (26)

Tijdens het wekelijks overleg van ambtenaren uit het gebied vertelt één van de ambtenaren dat deze problemen ondervindt in de werkgroep waarbij deze is aangesloten. Een geïnteresseerde wilde zich graag voegen bij de werkgroep, echter wilden twee van de participanten dit niet toelaten. Deze vonden dat er genoeg meningen in de beginfase van MMM zijn opgehaald en het nu een kwestie van uitvoeren is. Hierbij zullen nieuwe mensen alleen maar vertragend werken. De ambtenaar zei: *“Dat is toch geen co-creatie!?”*

Observatie (33)

Bij werkgroep Oostervant vertelt een bewoner dat de projectleider zich niet wil conformeren aan de term co-creatie. De bewoner vindt dat er sprake is van een inspraakmodel, als bewoner mag je niet echt mee-produceren.

Respondent 2 vertelt dat de wijze waarop deze naar diens werk kijkt voortvloeit uit een leertraject op het gebied van innovatie en participatie (Burgermeesteracademie). *“Het gaat er in principe om dat ik mij tot de mensen dien te verhouden. Welke taal moet je spreken en hoe ga je om met initiatiefnemers. Zo zitten we er ook als gebiedsteam in.”* Respondent 2 benoemt ook dat de gebiedsmanager als een uithangbord werkt. Die zit bij elke werkgroep en probeert deze ertoe te motiveren om meer mensen te betrekken bij het proces of meer activiteiten te organiseren om anderen mee te nemen in MMM. Dit wordt ook beaamd door respondenten 6, 7 en 12.

Stigma/label/etiket

Ook is er sprake van conflict rondom labeling. Respondent 6 zegt over een werkgroep waar ze bij zit: *“ik kwam binnen de winkelstraatwerkgroep met een etiket, omdat ik vanuit De Republiek kwam. Ik werd ervaren als de ‘vijand’. Bepaalde krachten hebben daaraan bijgedragen, omdat ze dat beeld versterken. Ik poste weleens een bericht met een artikel over dat het niet zo goed gaat met de winkelstraat. Terwijl ik er niets mee bedoelde, werd dit heel anders opgevat door sommige ondernemers. Dan kreeg ik vragen van: waarom stuur je dit.”* Respondent 12 bevestigt dat het label *De Republiek* wel heeft bijgedragen aan wantrouwen en hierdoor aan conflict. Respondent 12: *“Vele leden van De Republiek keken neer op de winkeliers van de Middellandstraat. Noemden sommige winkels letterlijk “van die vieze winkels”. Dus conflict was ook vooral omdat de desbetreffende participant (respondent 6) aan die groep werd gelinkt en hierdoor al wantrouwen ontstond.”* Hetzelfde wordt door respondent 4 beaamd: *“toen De Republiek nog in beeld was, was er veel ruzie. Die samenwerking liep niet lekker. Sommigen hebben hier een nare nasmaak aan overgehouden. Dat heeft doorgewerkt in de groep doordat winkeliers dachten dat er één van hen met een dubbele agenda in de groep zat.”*

Discourse en taligheid

Uit de interviews blijkt ook dat taligheid in sommige gevallen gevoelig ligt op het moment dat dezelfde taal niet wordt gesproken en er al een bepaald beeld over de ander bestaat. Respondent 4: *“Ik was op een gegeven alleen maar bezig met het masseren van de partijen. Ook vooral veel vertalen van elkaars woorden en bedoelingen zodat er begrip kan ontstaan.* Beide groepen zeggen vaak hetzelfde, maar op een andere manier.” Een vergelijkbaar voorbeeld vloeit ook uit de woorden van Respondenten 3, 6 en 7. Respondent 7 hierover: *“Zo wordt taal bij de ene respondent anders opgevat dan de andere.”* Respondent 3 hierover: *“Oostervant is een beetje de vreemde eend in de bijt. De discussie die bijvoorbeeld plaats vond met persoon X, persoon Y en persoon Z. Ik bracht in dat ik de samenwerking met bewoners niet makkelijk vind. Ik was zelf erg ontsteld over de reactie. Hoe het opgevat werd is ‘hij vind bewoners maar lastig’.* Respondent 6 zegt over dezelfde discussie: *“Ik voelde me heel erg een bewoner. Niet in de geest van MMM en co-creatie. Er werd ook iets gezegd in de trant van: bewoners zijn niet de continue partij aan tafel.”* Respondent 7 vertelt ook hoe deze de tafelvoorzitter (ambtenaar gebied) miste: *“Deze is echt een bewaker van het proces en heeft goed oog voor wat we bedoelen en weet dit ook te vertalen. Maar het gewicht sloeg nu door. Naar de oude manier. De gemeente die in zijn schulp schoof en zijn ding deed. Dit voelde je heel erg.”* Respondent 6 die ook verwickeld raakte in de discussie zei hierover: *“Ik voel mij niet helemaal vrij om mijn mening te geven tijdens het projectleidersoverleg, maar ik voel me gesteund. Ik geef kritiek, in minderheid, dus dat is vervelend. De afwezigheid van de tafelvoorzitter om het probleem te vertalen merkte ik wel.”*

Een aantal respondenten benoemt taligheid als een van de punten om af te haken. Respondent 8: *“Ik merk wel dat er twee groepen of benaderingen zijn. Mensen die graag willen doen en actie willen ondernemen en liever proefondervindelijk zien hoe iets uitpakt en mensen die graag meer op een intellectueel en abstract niveau vooruit willen praten over zaken. Soms zit je dan bij een bijeenkomst en dan denk je ook: waar gaat dit nu over? Praten om het praten lijkt het soms. Een aantal mensen zie je dan ook wel afhaken.* Respondent 4: *“Overigens haak je af als je geen prater bent. Dit komt door de betweters. Het heeft veel weg van een intellectuele strijd soms.”* Respondent 12: *“Maar wat je wel krijgt is dat er op niveau wordt gecommuniceerd. Veel mensen kunnen het niet volgen of vinden het maar nutteloos om zo veel te praten. Dan haak je af.”* Respondent 13 zegt dat niet veel bewoners mee kunnen doen in diens groep vanwege de ambtelijke taal. Ook deze weet het soms niet te volgen. Tot slot respondent 12: *“Het is ook een spel...wie spreekt de taal, wie zet het in een beleidsdocument, aanvraag etc..”*

Observatie (28, 29)

Er is in de loop van MMM geprobeerd om de taal te veranderen. Van meer ambtelijk naar wat minder formeel, vervolgens naar informeel met meer het aanspreken van bewoners met *“afzender van ‘je buurman’, ‘je buurvrouw’.* In de communicatie wordt ook geprobeerd, met de hoop de associatie van een *‘witte club mensen’* te vermijden, om meer diverse culturen en leefstijlen in beeld te brengen. Niet duidelijk is of het effect heeft gehad, echter leidt het bewustzijn van bepaalde associaties m.b.t. taal en beeld er wel toe dat er ook geprobeerd wordt om anders te communiceren. Het zelfverwijt van een te blanke en hoogopgeleide groep te zijn leidt ook tot pogingen om niet zo over te komen.

Een blijk hiervan is de omslag van een meer formele gemeentelijke uitnodiging voor een wijkbijeenkomst, naar tegenwoordig flyers. Ook wordt een poging gewaagd om in de Middelland Post te werken met meer beeld in

plaats van taal, op de hoop zo mensen mee te nemen in het proces. De kleurrijke huisstijl van MMM is ook bewust zo ontworpen om diversiteit uit te stralen.

5.6 RESUMPTIE BEVINDINGEN

Variable	Indicatoren	Uitkomsten
Externe toegang	Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> Facebook dominante communicatiemiddel. Vaak ter info of ter uitnodiging bij grote activiteiten. Minder ter uitnodiging voor werkgroepbijeenkomsten. Hiernaast de Middelland Post, mail en huis-aan-huis flyers bij activiteiten of grote wijkbijeenkomsten. Meestal wordt er geen uitnodiging voor werkgroepbijeenkomsten uitgezet aan niet-leden. Mond-op-mond uitnodigingen. Veelal via eigen netwerk.
	Doelgroep-gerichte activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> Werkgroepafhankelijk: iedere werkgroep bedenkt zelf hoe en in welke mate verschillende doelgroepen te betrekken tot de besluitvorming. Elke reguliere werkgroep organiseert op de één of andere manier activiteiten om de buurt te betrekken in de besluitvorming of bij het meedoen. Vanuit 1 werkgroep wordt gezegd dat de werkgroep-activiteiten niet genoeg zijn, omdat vrij weinig bewoners betrokken zijn.
	Uitsluiting	<ul style="list-style-type: none"> Over het algemeen genomen geen sprake van bedoelde uitsluiting. Drempel om tot werkgroep toe te treden hoog vanwege taal en hoeveelheid tijd die het inneemt. Twee werkgroepen die specifiek benoemd worden als groepen die nieuwe mensen niet toelaten of willen toelaten.
Interne toegang	Kleinerend gedrag	<ul style="list-style-type: none"> Incidenteel sprake van kleinerend gedrag Structureel bij een specifieke werkgroep waarbij sprake was van een langdurig conflict.
	Dominerende personen	<ul style="list-style-type: none"> Het gros van de respondenten acht zichzelf mondig genoeg. Wordt ook gezien als nodig om mee te doen (in werkgroepen) aan MMM. In (overgrote) meerderheid van werkgroepen geen ervaring van dominerende personen. Een specifieke werkgroep heeft te maken met hiërarchie en kreeg de boodschap dat de participerende organisaties het voor het zeggen hebben.
	Ervaren mogelijkheid tot meepraten/meedoen	<ul style="list-style-type: none"> Sprake van een aantal respondenten die niet de ervaring hadden mee te doen/mee te praten vanwege informatietekort over de werkgroep(en) of het proces. Een enkeling vertelde dat aangereikte punten niet zijn geagendeerd. Een ander uitgesloten door afwezigheid projectleider. Ambtenaar gebied (incident) waarbij gepoogd is deze uit te sluiten.
Regels en procedures	Toegangs-regels	<ul style="list-style-type: none"> Geen formele regels. Slechts de ongeschreven regel dat alle Middellanders mee mogen doen aan MMM. Door de Burgemeester is het belang van een brede draagvlak in de wijk voor de plannen en acties van MMM benadrukt in elke grote bijeenkomst en bij de start van MMM, echter is niet gespecificeerd wat de juiste vorm van draagvlak inhoudt. Aangegeven dat er juist te weinig regels zijn waardoor de wijze waarop en de mate waarin toegang wordt verleend persoonsafhankelijk is.
	Procedures	<ul style="list-style-type: none"> Twee (complexere) werkgroepen uit MMM maken gebruik van gescheiden groepen binnen de werkgroep. Bij de ene werkgroep leidt dit ertoe dat binnen de themagroep meer gedaan kan worden en niet in conflict vervallen wordt. Dit omdat de groepen niet tot elkaar in relatie staan en

		<p>een eigen focus hebben. Bij de andere werkgroep leidt de scheiding tot interne verwarring bij bewoners, want de groepen zijn wel aan elkaar verbonden en verhouden zich hiermee tot elkaar. Hierin is wel een vorm van hiërarchie merkbaar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke deadlines versnellen de besluitvorming, waardoor niet altijd de kans is om mensen te betrekken (of mee te nemen) bij te maken besluiten en plannen. Bij een enkel geval andersom.
Normen	Maatstaf aangaande iemands rol	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen expliciete rol toegeschreven aan de participant met betrekking tot het betrekken van andere mede- bewoners of mede-ondernemers. Dit is persoonsafhankelijk. Mensen die zichzelf die rol wel toekennen initiëren/organiseren wel activiteiten om mensen te betrekken bij de besluitvorming.
	Normstelling rondom toegang	<ul style="list-style-type: none"> • Intellectuele bagage en capaciteit • Consensus. Ook hier mag iedereen die meedoet ergens wat van vinden en meedoen met alles. • Met meerdere petten op in de werkgroep is niet oké. Toch is er twijfel wat te doen indien dit wordt geconstateerd. Mensen worden desondanks niet de entree tot de groep ontzegd. • Er heerst een idee dat de groep bestaat uit 'hoger opgeleide witte mensen'. Dit wordt door de participanten zelf zo benoemd. Over het algemeen genomen wordt dit niet als positief opgevat. Pogingen zijn gewaagd om middels activiteiten meer diverse groepen mensen te betrekken.
PADAFHANKELIJKHEID	Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig vertrouwen heeft in sommige werkgroepen geleid tot conflicten, waardoor hierna in een sneller tempo plannen moesten worden opgesteld voor het college. Dit heeft als effect gehad dat in de uitvoeringsfase het soms "te laat" is om weer naar de planfase terug te gaan. Ook lastig is om nieuwe mensen mee te nemen in het proces, want er is weinig tijd om alles uit te leggen. • Vertrouwen in elkaars intenties leidt ook tot samenwerkingen waarin geen conflict is en wordt samengewerkt en ieder de kans krijgt om bij te dragen.
	Werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> • Werkgroepvorm is lastig te wijzigen. Komt door de participanten die meedoen aan MMM en die zich in eerste instantie interesseren in dergelijke projecten. Eenmaal zo begonnen, niet te veranderen. Sommige mensen voelen zich ook gepasseerd op het moment dat dit ter sprake komt. Weinige kennis van co-creatie heeft hier in beginsel aan bijgedragen.
Betekenissystemen	Visie op toegang	<ul style="list-style-type: none"> • Meerdere visies, soms met elkaar conflicterend. Vanuit ambtenaren gebied het oog op <i>Het Algemeen Middellands Belang</i> en <i>Democratische Vernieuwing</i>, met het doel zichzelf overbodig te maken in de wijk. Hieraan zijn normen verbonden. Hierdoor niet van mening dat de huidige groep genoeg heeft geluisterd naar de rest van de wijk. • Andere bewoners (minderheid) vinden 'wie doet beslist'. Blijken dezelfde personen waarover door de ambtenaren Gebied wordt gesproken dat deze in diens werkgroep mensen uitsluiten (niet de entree bieden). Volgens deze personen zijn de uitnodigingen tot de grote bijeenkomsten en initiële brief om mee te doen voldoende. Ze vinden niet dat er tijdens de uitvoeringsfase nog mensen betrokken moeten worden. MMM is volgens hen een typisch gemeentelijk programma, de beslissingskracht over belangen ligt bij de politiek en niet bij bewoners.
	Discourse	<ul style="list-style-type: none"> • Taligheid: intellectuelen vs. doeners. Hierdoor is een wisselwerking ontstaan waardoor beiden zich niet serieus genomen voelen. De één kan soms niet praten over ideeën en de ander kan soms ideeën niet uitvoeren. Hiertussen een spanning. • Stigma rondom participanten die gelieerd zijn aan de Republiek. Leidt tot conflict en ook misvattingen rondom taal en handelen. • Associatie van bepaalde projectleiders i.c.m. bepaalde woorden met een 'traditionele overheid' die bewoners niet serieus meenemen en als gelijke behandelen. Ook dit leidt ertoe dat enkele bewoners zich niet serieus genomen voelen. Andersom het gevoel op te moeten passen met woorden. • Gebiedsmanager als uithangbord.

H6. ANALYSE

Met behulp van de empirische bevindingen zullen in dit hoofdstuk de theoretische veronderstellingen, zoals gesteld in het conceptueel model, worden geanalyseerd. De feitelijke invloeden van instituties op de toegang zullen conform het conceptueel model beschreven worden. Bij elke geanalyseerde variabele zal de verwachte relatie zoals gesteld in het conceptueel model worden bevestigd of verworpen.

6.1 EXTERNE TOEGANG

Invloed van regels en procedures

De procedure vanuit de gemeente is om burgers (via huis-aan-huis post) op geografisch niveau te informeren over zaken die hen direct aangaan. Dit is overgenomen in MMM wat betreft het uitnodigen tot grote activiteiten en wijkbijeenkomsten. Ook de procedures voor het herinrichten van een plein zijn overgenomen in MMM en hebben hiermee als effect dat in verschillende fases van de herontwikkeling van het plein wordt gecommuniceerd. Belanghebbenden krijgen hiermee de mogelijkheid om feedback te geven of een voorkeur kenbaar te maken. Hiermee wordt de externe toegang bevorderd. Echter, daar waar het niet gaat om formeel vastgelegde procedures met betrekking tot het verlenen van externe toegang, is het zichtbaar dat de wijze waarop in MMM wordt omgegaan met communicatie naar de wijk toe, het organiseren van doelgroepgerichte activiteiten en het bieden van ruimte aan nieuwe geluiden (inspraak) vanuit de wijk in reeds bestaande plannen, zeer persoons-/werkgroepafhankelijk is. Dit persoonsafhankelijke hangt nauw samen met de normen die participanten hanteren ten opzichte van de gewenste manier van co-creëren en de gewenste groepssamenstelling (zie onderdeel: *invloed van normen*) en de kennis die ze hebben. Door de afwezigheid van regels en procedures is in een zekere mate ruimte ontstaan voor vrijblijvendheid bij de werkgroepen om te waken over de externe toegang. Die vrijblijvendheid proberen de ambtenaren Gebied te beperken door of actief in werkgroepen mee te doen (door mee te co-creëren) of door nauw samen te werken met projectleiders. In beide gevallen wordt getracht om werkgroepen te stimuleren om hun bijeenkomstmomenten kenbaar te maken via facebook, meer mensen mee te nemen in besluitvormingsprocessen en doelgroepgerichte activiteiten te organiseren. Dit doen zijn vanuit een eigen invulling van hun werk en van de wijze waarop co-creatie dient te worden toegepast. Hierin spelen door hen opgestelde normen en bestaande betekenisystemen een grote rol. Slechts daar waar sprake is van het expliciet uitsluiten (entreeverbod) van nieuwe deelnemers tot werkgroepen, treden de ambtenaren Gebied vanuit hun mandaat op. Hierin maken zij gebruik van hun bevoegdheid om uitgave van budgetten te stoppen indien werkgroepen mensen blijven uitsluiten. Echter dit is ook afhankelijk van de tijd die de ambtenaren Gebied hebben om over het proces te waken, wat samenhangt met padafhankelijkheid (zie onderdeel: *invloed van normen*).

De afwezigheid van regels en procedures werkt zowel bevorderend evenals belemmerend met betrekking tot het verlenen van de externe toegang. Zo leidt het ontbreken van regels en procedures tot nieuwe methoden (en experimenten) om mensen op diverse manieren uit te nodigen of te betrekken tot het besluitvormingsproces. Er worden bijvoorbeeld verschillende soorten activiteiten georganiseerd om mensen te informeren of mee te laten denken/doen. Afgevraagd kan worden of dergelijke activiteiten zijn georganiseerd ondanks de afwezigheid van regels en procedures rondom de externe toegang of juist

dankzij de afwezigheid hiervan. De afwezigheid van regels en procedures biedt namelijk wel ruimte om te experimenteren met nieuwe methoden, echter aan de andere kant kan niet worden uitgesloten dat de aanwezigheid van regels en procedures per definitie niet kan leiden tot dezelfde (of andere alternatieve) activiteiten. Echter, wel aannemelijk is dat de afwezigheid van regels en procedures de noodzaak om alsnog uit te nodigen, te informeren en doelgroepgerichte activiteiten te organiseren, ondanks dat er geen consequenties verbonden zijn aan het uitblijven hiervan, groter is dan bij aanwezigheid hiervan.

De afwezigheid van regels en procedures heeft wel als nadrukkelijk gevolg dat er onduidelijkheid is over de verantwoordelijkheid van projectleiders met betrekking tot hun rol in het verlenen van externe toegang. Zo zijn er geen consequenties op het moment dat werkgroepen geen informatie aanleveren bij de werkgroep communicatie. Hierdoor heeft deze werkgroep aanzienlijke moeite ondervonden met het formuleren van een verhaal over Mooi, mooier Middelland. Ook zijn er geen consequenties op het moment dat werkgroepen niet communiceren over waar en wanneer zij bijeenkomen. Dit heeft als gevolg dat de communicatiewerkgroep bewoners niet kan informeren over het verloop van het co-creatieproces, niet effectief en overtuigend kan uitnodigen om mee te praten/doen en eventuele communicatiekansen laat liggen. In deze zin heeft de afwezigheid van regels en procedures rondom de communicatie een uitsluitend effect, gezien het direct van invloed is op verlenen van basisinformatie over de groepen, de status hiervan en het uitzetten van uitnodigingen. Dit gaat tevens ook ten koste van de zichtbaarheid van het project in de wijk, gezien door onduidelijkheid rondom wat Mooi, mooier Middelland is pas begin 2017 een huisstijl met bijbehorende website is ontwikkeld.

De gemeentelijke deadlines met betrekking tot het opleveren van het MMM-plan (begin 2016) en de jaarlijkse begrotingsplannen aan het College hebben direct invloed op de externe toegang van werkgroepen. De deadlines hebben volgens respondenten ertoe geleid dat bij het maken van plannen bewoners niet altijd zijn uitgenodigd om mee te denken of mee te beslissen. Besluiten worden in dat geval door een relatief kleine groep participanten gemaakt. Participanten ervaren het als lastig om tegelijk bepaalde doelen (en hiermee deadlines) te moeten behalen en in de tussentijd ook nieuwe geluiden mee te moeten nemen hierin.

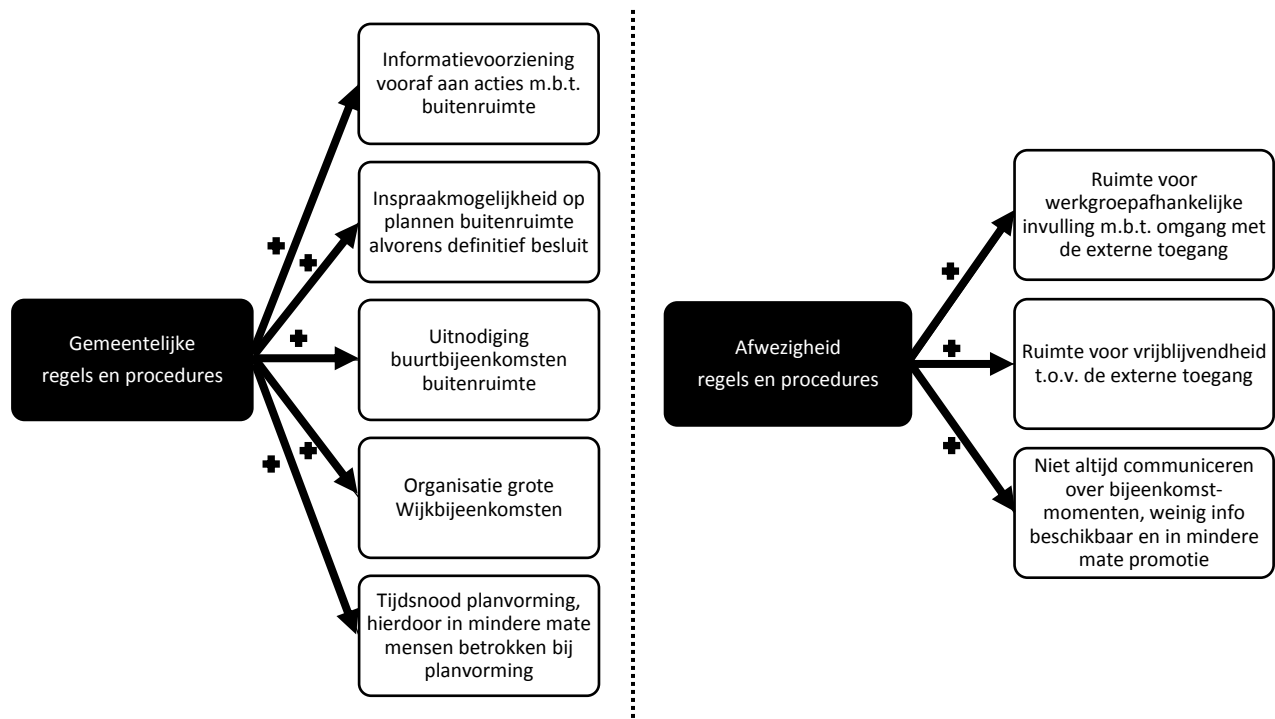
Deelconclusie

De gemeentelijke deadlines met betrekking tot het opleveren van het MMM-plan (begin 2016) en de jaarlijkse begrotingsplannen aan het College hebben ertoe geleid dat bij het maken van plannen bewoners niet altijd zijn uitgenodigd om mee te denken of mee te beslissen of rekening is gehouden met het betrekken van diverse doelgroepen bij het besluitvormingsproces. Dit komt doordat de consequentie van het niet halen van de deadline inhoudt dat werkgroepen hierdoor budget mislopen.

Bij herinrichting van de buitenruimte (zoals pleinherinrichtingen), daarin is zichtbaar dat gemeentelijke regels en procedures als effect hebben dat omwonenden middels huis-aan-huis brieven worden geïnformeerd gedurende verschillende fasen van het proces. Hiernaast zorgen deze regels en procedures er ook voor dat inspraak op plannen, alvorens een definitief besluit wordt gemaakt, mogelijk gemaakt dient te worden. Een effect van deze regels en procedures zijn ook de buurtbijeenkomsten en grote wijkbijeenkomsten, waarin bewoners worden uitgenodigd om iets te vinden van de huidige en

toekomstige plannen van de werkgroepen. Deze regels en procedures hebben echter geen betrekking op de specifieke invulling van wijkbijeenkomsten en doelgroepgerichte activiteiten en hoe de inspraakmogelijkheid vorm dient te worden gegeven.

Daar waar formeel vastgelegde regels en procedures afwezig zijn, is ruimte ontstaan voor een werkgroepafhankelijke aanpak, maar ook een zekere mate van vrijblijvendheid ten opzichte van de wijze waarop in MMM wordt omgegaan met het informeren van de wijk en het organiseren van doelgroepgerichte activiteiten. Normen blijken een grote rol te spelen in de mate en wijze waarop werkgroepen met die ruimte omgaan (zie onderdeel *invloed van normen*). De ambtenaren Gebied en de werkgroep communicatie ondervinden hier het meeste werk van. De afwezigheid van duidelijke verantwoordelijkheden, rolverdelingen en consequenties heeft als effect dat deze twee partijen in een mindere mate druk kunnen uitoefenen op de werkgroepen en op de projectleiders.



Figuur 3: visueel overzicht van de relatie tussen regels en procedures en de externe toegang

Invloed van normen

De externe toegang wordt in sterke mate beïnvloed door normen die zowel door werkgroepen evenals door individuen worden gehanteerd. In acht dient genomen te worden dat de samenstelling van de werkgroepen grotendeels tot stand is gekomen door zelfselectie van participanten, wat inhoudt dat tot in een zekere hoogte gestelde normen persoonsafhankelijk zijn en toevalligerwijs hun toetreden doen tot Mooi, mooier Middelland. Dat leden van bepaalde werkgroepen gelijkgestemd één en dezelfde norm hanteren is verklaarbaar doordat het aanhaken van nieuwe leden grotendeels gebeurt doordat participanten mensen uit het eigen netwerk (en die hiermee dezelfde normen hanteren) uitnodigen om mee te doen of doordat ambtenaren Gebied bewust bepaalde geïnteresseerden niet in een werkgroep plaatsen indien zij inschatten dat dit voor beiden niet goed zal werken. De participanten die namelijk blijken gaven op dezelfde lijn te staan met medeleden bleken ook dezelfde normen en doelen te hanteren. Afhankelijk van de gehanteerde norm, kan de externe toegang vergroot evenals verkleind worden. Zo leidt een vaak genoemde norm met betrekking tot representativiteit/inclusie, namelijk de wenselijkheid dat er niet “alleen witte hoogopgeleide mensen” of “alleen dezelfde mensen” meedoen, ertoe dat individuen evenals werkgroepen methoden inzetten om naast de geluiden uit de werkgroep, medebewoners en ondernemers te betrekken bij te maken besluiten door inzet van doelgroepgerichte activiteiten. Ook inzet van laagdrempelige communicatie door gebruik van informeel taalgebruik en inzet van enquêtes, interviews en andere meningspeilingen is hiervan het gevolg. De specifieke invulling is echter afhankelijk van de werkgroep zelf. Voor de ene werkgroep houdt de zojuist genoemde norm in dat slechts in de planvormingsfase ingezet wordt op het actief betrekken (peilen van meningen, uitnodigen en werving) van nieuwe mensen waarna in de uitvoeringsfase slechts wordt geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering, voor de andere geldt dat bij elke grote stap, ook in de uitvoering, medebewoners/ondernemers worden betrokken. Aan de andere kant is ook gebleken dat de norm “wie doet beslist”, hoewel dit een minderheid betreft, ertoe leidt dat participanten intentioneel geen activiteiten opzetten om nieuwe mensen te betrekken bij de werkgroep. Deze zien ook het belang er niet van in om afwegingen m.b.t. het budget te maken met niet-participanten. Opvallend is dat in een werkgroep heersende norm (het ontzeggen van de entree aan nieuwe mensen tijdens de uitvoeringsfase) slechts doorbroken wordt door tussenkomt van individuen (in die groep) die een conflicterende norm hanteren (iedereen mag te allen tijden meedoen) en op basis hiervan de discussie aangaan. Hiermee wordt bevestigd dat normen zowel een belemmerende evenals bevorderende werking hebben op de externe toegang, zowel toegepast door groepen evenals door individuen. Benoemt dient te worden dat werkgroepen waarin leden eensgezind een norm hanteren, tevens de werkgroepen zijn waarvan de respondenten zeggen *‘veel onderlinge vertrouwen te hebben in elkaars intenties’*. Deze werkgroepen kenmerken zich hiernaast door weinig/geen botsende onderlinge belangen.

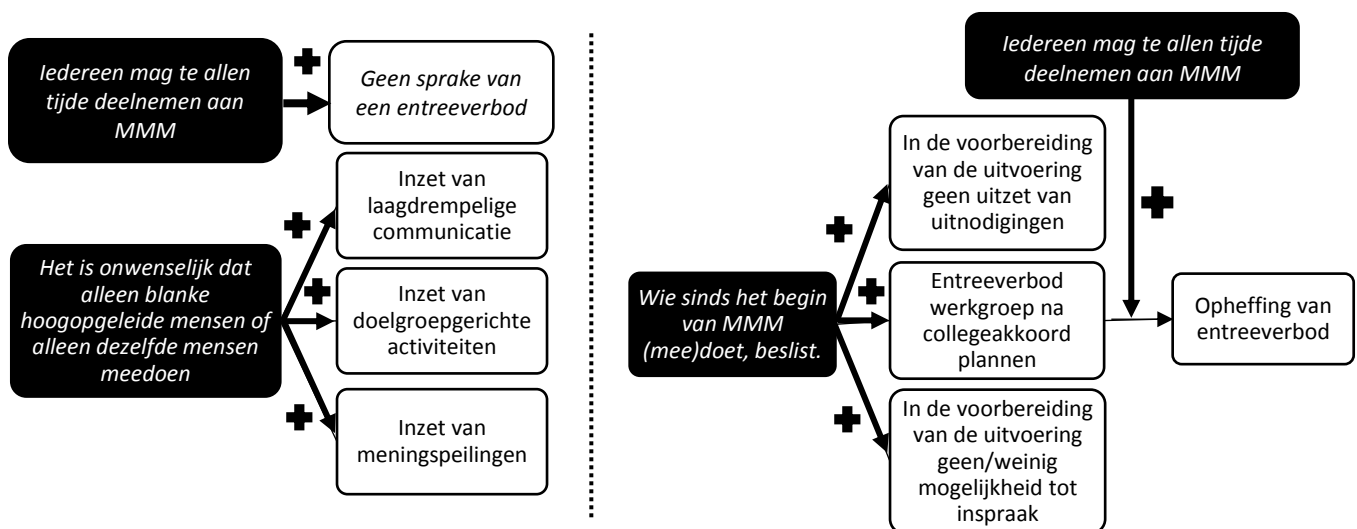
Opvallend is dat werkgroepen waarin leden verschillende normen hanteren met betrekking tot de externe toegang, na discussie de neiging hebben om extra middelen/acties in te zetten om meer Middellanders te betrekken bij besluitvormingsprocessen. Een verklaring hiervoor lijkt te liggen in dat Mooi, mooier Middelland over het algemeen een dominantere norm volgt, namelijk dat iedere Middellander in de breedste zin van het woord mee mag doen aan de co-creatie (van het maken van plannen tot aan het uitvoeren ervan). Tijdens de observaties is ook gebleken dat naar deze norm wordt terugverwezen tijdens discussies. Deze norm heeft als effect dat zelfs in gevallen waarin bewoners/ondernemers als lastig

worden ervaren vanwege het te veel willen doordrukken van een eigen belang boven het algemene belang (wat door respondenten als negatief wordt ervaren) of vanwege mensen die als lastig in de omgang worden bevonden, zij niet worden uitgesloten door ontzegging van de toegang tot een werkgroep of een grote wijkbijeenkomst. De weerszijde hiervan is wel dat in sommige werkgroepen onder andere hierdoor (en deels door betekenisystemen, zie paragraaf 6.2) een onderling conflict kan ontstaan, wat ten koste gaat van de interne toegang (zie paragraaf 6.2)

Wel lijkt een andere norm ‘de beheersing van spraak en schrift’ en het hebben van ‘bepaalde capaciteiten, zowel qua tijd evenals qua vaardigheden’, te wringen met de externe toegang. Deze norm wordt dan ook door iedere respondent genoemd als geldend in de werkgroepen en tijdens grote wijkbijeenkomsten. Het niveau in de werkgroepen en de grote wijkbijeenkomsten blijkt qua taal en denkniveau redelijk hoog te liggen. Iemand die niet bekend is met de gemeentelijke procedures, geen ervaring heeft met bepaalde vakinhoudelijke taken, weinig tijd heeft of iemand die niet taalvaardig is, zal hulp behoeven om mee te kunnen praten/doen in de setting van een werkgroep of grote bijeenkomst. Die hulp is er niet altijd vanwege weinig tijd, dit vanwege deadlines (zie vorige paragraaf). Dit kan ertoe leiden dat niet ieder zich uitgenodigd voelt om mee te doen aan MMM, omdat niet begrepen wordt wat er wordt gedaan en wat Mooi, mooier Middelland kan betekenen voor mensen en andersom. Inhoudende dat mensen die mogelijk wel interesse hebben om mee te doen aan MMM en hiermee de besluitvorming willen beïnvloeden, maar vanwege de zojuist genoemde normen niet mee kunnen doen, uitgesloten worden uit het besluitvormingsproces. Hiermee wordt het belang van de inzet van doelgroepgerichte activiteiten en communicatie om voorkeuren en meningen te peilen groot. Dit is echter op diens beurt in sterke mate afhankelijk van de werkgroep en/of individu.

Deelconclusie normen

De externe toegang wordt in sterke mate beïnvloed door normen die zowel door werkgroepen evenals door individuen worden gehanteerd. Afhankelijk van de gehanteerde norm, kan de externe toegang vergroot evenals verkleind worden. De meest aanwezige normen en hun effect zijn in figuur 4 gevisualiseerd.



Figuur 4: visueel overzicht van de relatie tussen normen en de externe toegang

Invloed van padafhankelijkheid

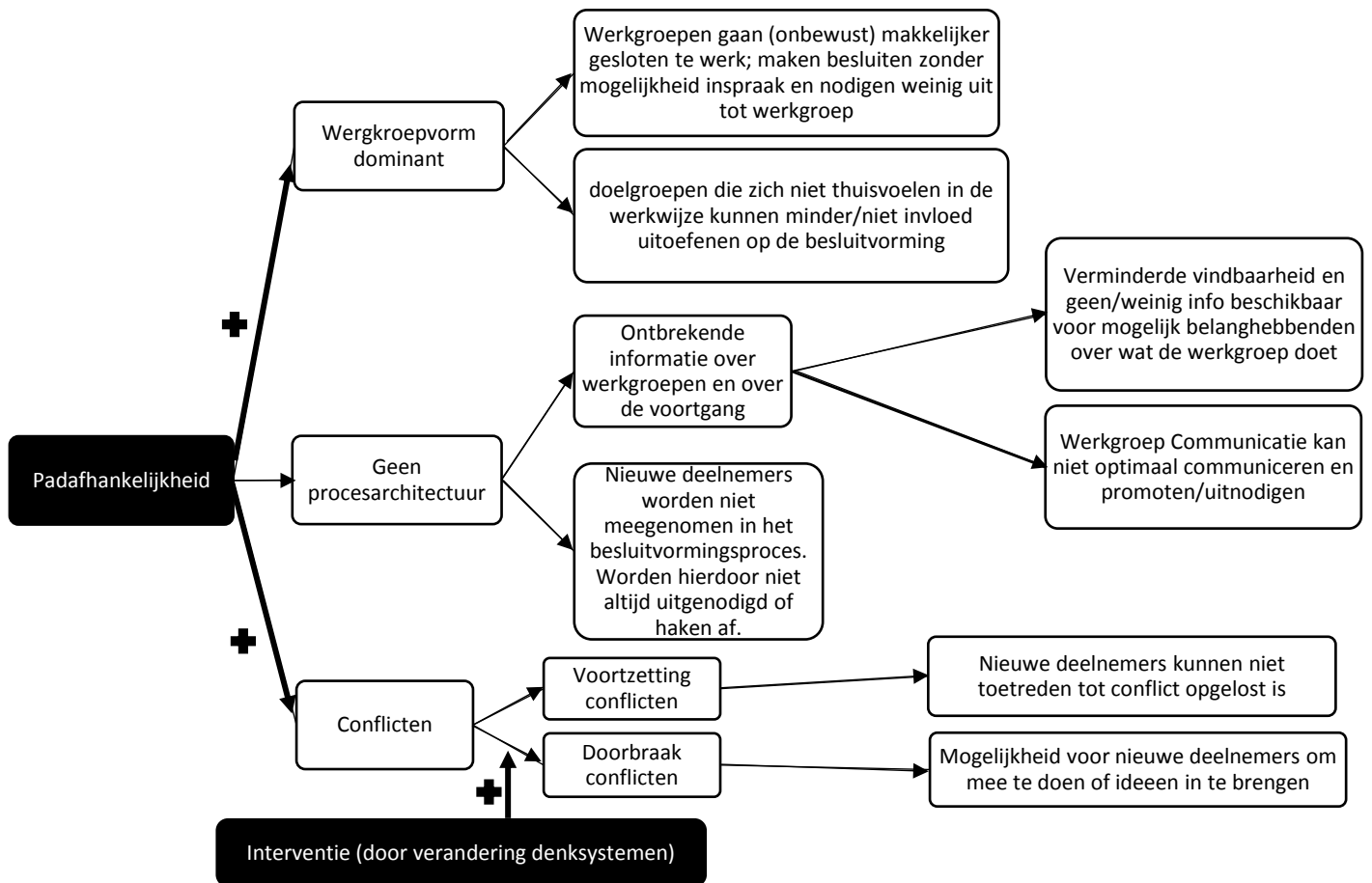
De invloed van padafhankelijkheid op de externe toegang is merkbaar in de wijze waarop de werkgroepvorm steeds meer verankerd is geraakt als *de* dominante werkvorm in het project Mooi, mooier Middelland. Er werd bij de opzet van Mooi, mooier Middelland namelijk vanuit de gemeentelijke programma's vertrokken, waarbij participanten het toen logisch vonden om werkgroepen rondom deze thema's op te zetten. Een tekort aan kennis over co-creatie en andere in te zetten werkvormen heeft hieraan versterkend gewerkt. Er zijn vervolgens in de loop van het project spelregels opgesteld (rondom inkoop), waarin wordt uitgegaan van de werkgroep. Hoewel werkgroepen zijn komen te veranderen qua thema/samenstelling/aantal, is de werkgroepvorm nog steeds de dominante werkvorm. Het effect van de werkgroepvorm op de externe toegang blijkt uit het feit dat het gemakkelijk is om werk binnen de werkgroep te verdelen, onderling informatie te delen, besluiten te nemen en plannen in uitvoering te brengen zonder hiermee overige belanghebbenden te hoeven betrekken. Op het moment dat een werkgroep zich (onbewust) gesloten opstelt, door weinig/niet te communiceren over bijeenkomstmomenten en over belangrijke ontwikkelingen, is het lastig voor mogelijk belanghebbenden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Het is immers voor buitenstaanders onduidelijk welke werkgroep wanneer bijeenkomt en waarover. Zichtbaar is wel dat complementair aan de werkgroep gebruik gemaakt wordt van enquêtes, doelgroepgerichte (inspraak)activiteiten en stemmogelijkheden. Omdat werkgroepen kunnen kiezen om ook andere complementaire methoden in te zetten, kan niet gesteld worden dat de werkgroepvorm per definitie van belemmering is op de externe toegang. Wel zou voorzichtig gezegd kunnen worden dat de werkgroepvorm het wel makkelijker maakt om mogelijk belanghebbenden onbewust uit te sluiten. Ook aannemelijk is dat de werkgroepvorm (en de samenstelling hiervan) niet aantrekkelijk is voor bepaalde doelgroepen die de voorkeur hebben voor andere werkvormen (en groepssamenstellingen), zoals bijvoorbeeld jongeren.

Padafhankelijkheid heeft ook invloed gehad op de communicatie naar de wijk toe. Zo heeft de communicatiewerkgroep door het gemis van een inhoudelijk overzicht over de werkgroepen te weinig kennis gehad om andere mogelijk belanghebbende wijkgenoten mee te nemen in het co-creatieproces. Dit heeft te maken met een "ontbrekende procesarchitectuur". Het is lastig om met terugwerkende kracht procesregels in te bouwen die structuren opzetten voor het delen van informatie vanuit de werkgroepen. De vergelijking wordt gemaakt met het vervangen van de fundering van een reeds bestaand huis. In die zin heeft padafhankelijkheid ertoe geleid dat niet afgeweken kan worden van de huidige werkwijze met betrekking tot de communicatie. Er zijn namelijk geen afspraken gemaakt over hoe de communicatie naar de wijk toe te organiseren en welke verantwoordelijkheden hiermee gepaard gaan. Deze zaken met terugwerkende kracht introduceren wordt als niet realistisch/mogelijk ervaren. Het gevolg is dat de communicatiewerkgroep constant om informatie moet vragen bij de werkgroepen en geen overzicht heeft van de status van de werkgroepen. Hierdoor is het lastig om een wervend verhaal naar de wijk toe te formuleren. Dit heeft gevolgen voor de mate waartoe vanuit MMM uitgenodigd kan worden om mee te doen/praten of informatie voorzien kan worden naar de wijk toe. Zo is pas begin 2017 een website opgezet met een overzicht van allerlei werkgroepen. Echter, ook hieruit blijkt dat nog niet alle werkgroepen op de website staan vanwege weinig toevoer van informatie vanuit sommige werkgroepen aan de werkgroep Communicatie.

Tot slot is de invloed van padafhankelijkheid op de externe toegang merkbaar in de vorm van vertrouwen. Werkgroepen waarbij tussen leden veel onderlinge wantrouwen bestaat in elkaars intenties (vanwege zaken die zich in het verleden hebben afgespeeld), lijken makkelijker te vervallen in volgens respondenten 'voorspelbare' conflicten. Dit is vooral gebleken bij het vormen van plannen. Conflict heeft als perverse effect dat nieuwe leden niet kunnen aansluiten bij een werkgroep, omdat de werkgroep stilstaat tot het conflict opgelost is. Hieruit blijkt ook de dominantie van de werkgroep als werkvorm (zie eerdere stuk). Hoewel de externe toegang tijdelijk wordt belemmerd, blijkt dat eenmaal een conflict opgelost is, in een versneld tempo plannen worden opgesteld om de verloren tijd in te halen. Hierbij worden in mindere mate dan gewenst bewoners en ondernemers meegenomen in de planvorming. In de uitvoeringsfase is het dan lastig om weer naar de tekentafel te gaan en terug te kijken op gemaakte plannen.

Deelconclusie padafhankelijkheid

Padafhankelijkheid heeft geleid tot: de verankering van de werkgroepvorm als dominante werkvorm, constante conflicten als een gevolg van weinig vertrouwen in elkaars intenties (waardoor de externe toegang is verkleind) en tot de reeds ontbrekende procesarchitectuur met betrekking tot de verantwoordelijkheden, rollen en structuren rondom het verlenen van toegang. In figuur 5 volgt een visuele weergave van de relatie tussen padafhankelijkheid en de externe toegang.



Figuur 5: visueel overzicht van de relatie tussen padafhankelijkheid en de externe toegang

Invloed van Betekenissystemen

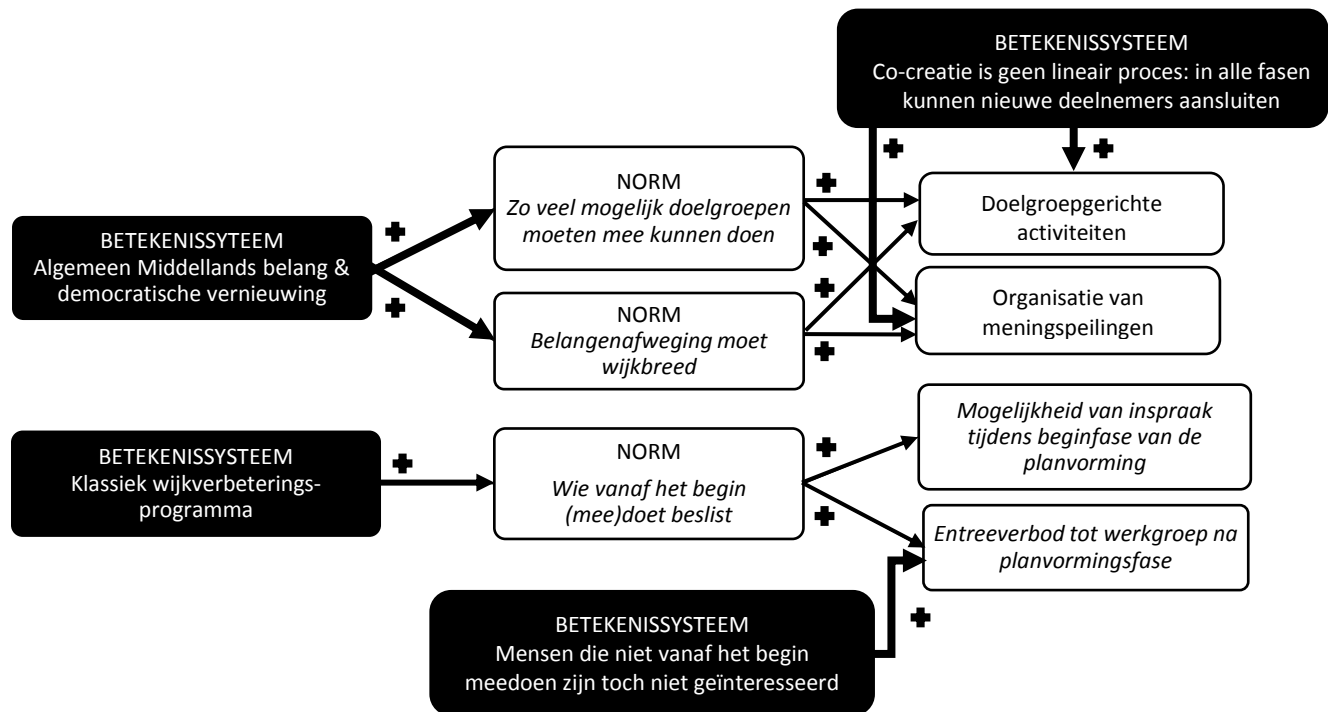
De invloed in betekenissystemen op de externe toegang is slechts merkbaar geweest in de vorm van visies, vooral merkbaar onder de ambtenaren Gebied. Zo leven onder deze ambtenaren de visies *Algemeen Middellands belang* (Mooi, mooier Middelland niet als de som der delen of som der werkgroepen, maar als een dwarsdoorsnede van alle belangen in de wijk) en *Vernieuwing van de lokale democratie* (een meer autonome wijk, nieuwe manieren om afwegingen te maken). Het uiteindelijke streven van de gebiedsambtenaren is dat zij zichzelf naar eigen zeggen 'overbodig' maken in de wijk Middelland. Uit deze abstracte visies vloeien normen voort rondom het breder afwegen van belangen in de wijk en het betrekken van een divers scala aan doelgroepen. Dit uit zich in experimenten met verschillende methoden om meningen te peilen en in acties om mensen op verschillende wijzen te betrekken bij besluitvormingsprocessen. Kortom: de betekenis die aan het project MMM wordt gegeven (democratische vernieuwing en algemeen Middellands belang) heeft als gevolg dat er normen gehandhaafd worden rondom wat de juiste vorm van externe toegang is en hoe dit te bereiken. Dit heeft weer als effect dat er geëxperimenteerd wordt met diverse manieren om bewoners te betrekken bij besluitvormingsprocessen.

Visies hebben ook een toegang-verkleinende werking, namelijk op het moment dat werkgroepen of individuen Mooi, mooier Middelland zien als een klassiek wijkverbeteringsprogramma. Als gevolg hiervan hanteren deze participanten de norm 'wie vanaf het begin (mee)doet beslist'. Deze participanten zien MMM niet als een manier om als wijk vernieuwend te werk te gaan en te experimenteren. Voor hen ligt de uiteindelijke beslissingskracht, in tegenstelling tot de ambtenaren Gebied, dan ook voornamelijk bij het College en niet bij bewoners. Het College weegt volgens deze participanten grotere belangen af, zoals waaraan het budget binnen Mooi, mooier Middelland te besteden bij schaarste (mocht zich nog een bezuiniging voordoen) of juist bij overtollig budget. Voor deze participanten is MMM een programma waarbij de mensen die zich hiervoor hebben opgegeven binnen de gemeentelijke kaders samenwerken aan de plannen die reeds zijn goedgekeurd door het College. De participanten bevinden zich volgens hunzelf niet in een innovatief en experimentele programma. In tegenstelling tot de ambtenaren Gebied zien zij MMM als een lineair project, waarbij na planvorming in de uitvoering niet meer teruggegaan hoeft te worden naar de tekentafel, ondanks nieuwe geluiden uit de wijk. Merkbaar hierbij is dat specifiek deze personen worden benoemd als leden van één van de twee werkgroepen die mensen intentioneel uitsluiten. Nieuwe mensen worden het liefst niet toegelaten, omdat volgens deze respondenten de fase van planvorming voorbij is, wat duidt op het hanteren van een andere definitie van co-creatie dan de ambtenaren Gebied (waarbij co-creatie ook de uitvoeringsfase beslaat en ook hiertoe toegang mogelijk moet zijn). Het resultaat is ook dat er ook geen uitnodigingen worden uitgezet om toe te treden tot de werkgroep. Besluiten over de uitvoering worden slechts binnen de werkgroep gemaakt, waardoor niet iedere Middellander de mogelijkheid krijgt om mee te denken of mee te doen. Wanneer de visie van de ambtenaren Gebied en deze personen conflicteren is het zichtbaar dat de ambtenaar Gebied de boventoon voert. Een verklaring hiervoor is de optie die de ambtenaren hebben om de uitvoering van de werkgroep te belemmeren door financiering stop te zetten. Een verklaring voor de door participanten verschillende gehandhaafde definities van co-creatie en hiermee een eigen invulling voor het verlenen van de externe toegang, kan ook worden gevonden in de afwezigheid van formele regels met betrekking tot de toegang.

Bij de overige respondenten is geen specifieke of concrete relatie gebleken tussen het door hen gehandhaafde betekenisstelsel en het vergroten/verkleinen van de externe toegang. Hoewel niet gemeten, kan niet uitgesloten worden dat deze personen onbewust vanuit bijvoorbeeld een bepaalde visie handelen in MMM. Echter kan worden aangenomen dat in het geval van deze personen, andere factoren de boventoon voeren in het vergroten of verkleinen van de externe toegang. Een verklaring hiervoor is dat overige betrokkenen, in tegenstelling tot de ambtenaren Gebied, een praktisch en persoonlijk belang hebben bij het meedoen aan MMM. De meeste betrokkenen in de werkgroepen hebben doelen die binnen het project van MMM bereikt kunnen worden. Ambtenaren Gebied echter hebben ambities die het kleinere individuele belang overstijgen en nog vrij abstract zijn.

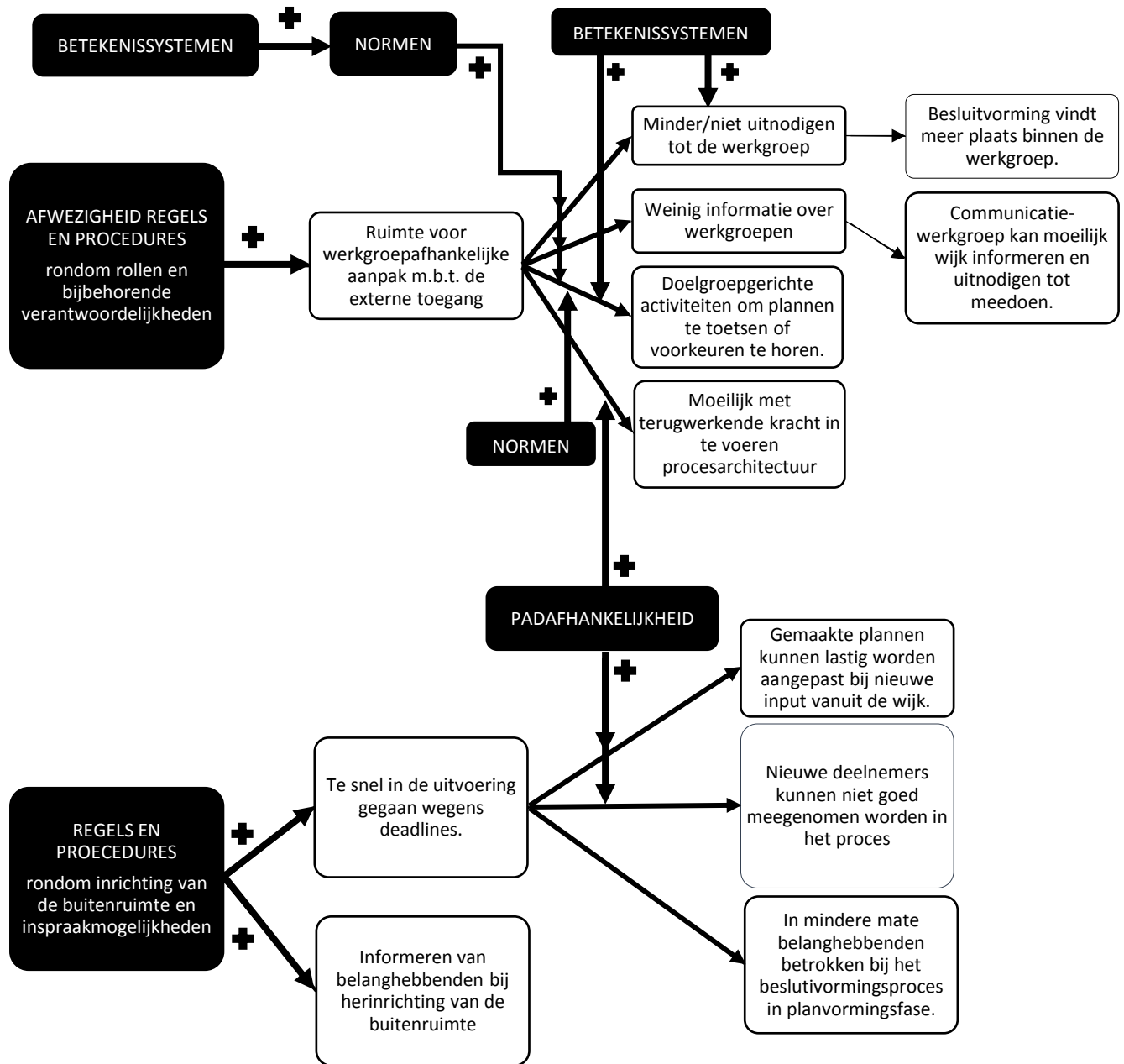
Deelconclusie betekenisstelsels

De visies *Algemeen Middellands belang* (Mooi, mooier Middelland niet als de som der delen of som der werkgroepen, maar als een dwarsdoorsnede van alle belangen in de wijk) en *Vernieuwing van de lokale democratie* uit zich in experimenten met verschillende methoden om meningen te peilen en in acties om mensen op verschillende wijzen te betrekken bij besluitvormingsprocessen. Betekenisstelsels hebben ook een toegang-verkleinende werking, namelijk op het moment dat werkgroepen of individuen Mooi, mooier Middelland zien als een klassiek wijkverbeteringsprogramma. Als gevolg hiervan hanteren deze participanten de norm 'wie vanaf het begin (mee)doet beslist'. Hierdoor worden Nieuwe mensen worden het liefst niet toegelaten, omdat volgens deze respondenten de fase van planvorming voorbij is, wat duidt op het hanteren van een andere definitie van co-creatie dan de ambtenaren Gebied (waarbij co-creatie ook de uitvoeringsfase beslaat en ook hiertoe toegang mogelijk moet zijn).



Figuur 6: visueel overzicht van de relatie tussen betekenisstelsels en de externe toegang

In onderstaand figuur volgt een totaaloverzicht van alle institutionele invloeden in relatie tot de externe toegang.



Figuur 7: visueel overzicht van alle institutionele relaties ten opzichte van de externe toegang

6.2 INTERNE TOEGANG

Invloed van regels en procedures

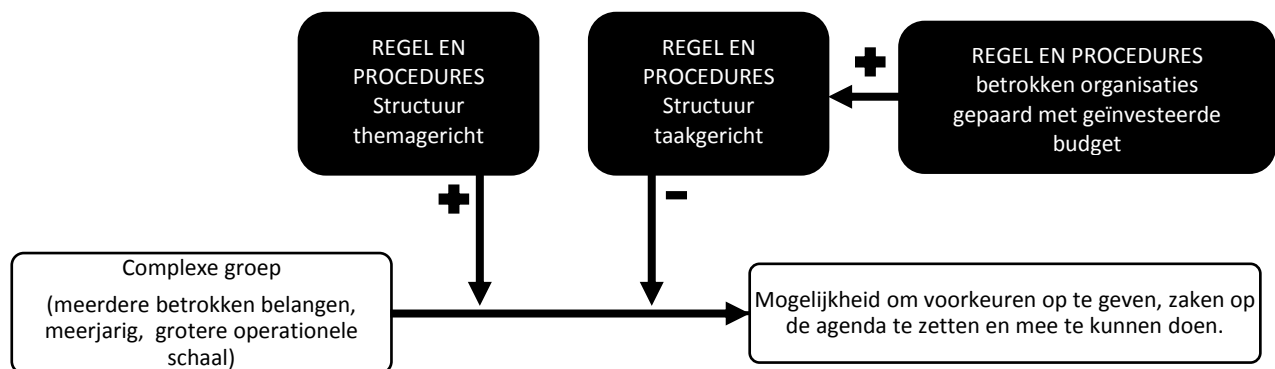
Procedures en normen hebben op een aantal manieren invloed op de interne toegang. Bij complexere werkgroepen (die meerdere belangen kennen en inhoudelijk en praktisch gezien ingewikkeld zijn) heeft het invoeren organisatorische structuren, het verdelen van een werkgroep in themagerichte teams, als effect dat de interne toegang hiermee vergroot wordt. De scheiding van de werkgroep in meerdere themagroepen is een poging vanuit projectleiders om de gesprekken en het handelen van leden enigszins te managen. Respondenten gaven dan ook aan dat door de splitsing van de werkgroep in thema's de gesprekken soepeler verlopen en werk beter kan worden verdeeld, waardoor men niet verzandt in discussies en mogelijk conflict. Hierdoor kunnen leden uit die werkgroep hun voorkeuren geven, zaken op de agenda zetten en taken uitvoeren. Dit duidt op vergroting van de interne toegang. Het scheiden van de werkgroep in kleinere (voor projectleiders) makkelijker te behappen teams leidt echter niet per definitie tot vergroting van de interne toegang. Een voorwaarde voor de splitsing dient te zijn dat de teams onderling niet van elkaar afhankelijk mogen zijn en er geen sprake mag zijn van onderlinge hiërarchie. Dit blijkt uit een andere werkgroep, waarbij de splitsing meer op taakniveau gemaakt is en niet op thema. Daarin is zichtbaar dat het gevoel van uitsluiting onder bewoners wel leeft. De verschillende teams, hoewel geen hiërarchie wordt geclaimd door de projectleider, kennen wel een vorm van afhankelijkheid van elkaar. De koers wordt in de stuurgroep bepaald, het proces wordt vormgegeven in de procesgroep en de bewonersgroep dient voor de toevoer van geluiden uit de wijk. Deze driedeling maakt dat participerende bewoners in de bewonersgroep niet het idee hebben daadwerkelijk op gelijkwaardige voet mee te mogen praten/doen. Er wordt gesproken van een inspraakmodel waarbij bewoners slechts hun mening kunnen geven op plannen die hen worden voorgelegd, de besluitvorming en het daadwerkelijk bepalen van de koers en het bedenken van ideeën ligt bij de andere groepen. Een verklaring voor de keuze voor deze structuur kan herleid worden uit het feit dat een aantal belanghebbenden ook financieel investeren in het proces en hiernaast ook eigen organisatorische regels en procedures kennen. Hierdoor is MMM voor deze belanghebbenden een bijkomstigheid in het proces; een ander traject die zich toevoegt aan een onderhandeling waar normaliter bewoners niet direct in mee-participeren. In dit specifieke geval, waar budget niet alleen afkomstig is van de gemeente maar ook van andere participerende partijen, is het zichtbaar dat regels en procedures van belanghebbende organisaties invloed hebben gehad op de wijze waarop deze werkgroep is ingedeeld. Dit heeft ook invloed op de mate waarin bewoners daadwerkelijk iets te zeggen hebben over de inhoud van het proces. De geldstroom bepaalt in dit geval de wijze van werken en hiermee de interne toegang. De splitsing van werkgroepen in taakgerichte groepen, als gevolg van diverse geldstromen van andere partijen die graag hierover zeggenschap behouden, leidt tot verkleining van de interne toegang.

In het algemeen genomen hebben werkgroepen waarin leden op een lijn staan belangen en waarin een hoge mate van vertrouwen in elkaars intenties aanwezig is, geen behoefte aan regels en procedures om de interne toegang te vergroten. Wel blijkt dat, op het moment waarin gesprekken niet worden gevoerd door een homogene groep mensen die allen hetzelfde belang nastreven, op dezelfde manier spreken en op dezelfde manier kijken naar co-creatie, de afwezigheid van gespreksleiders die gespreksregels handhaven wordt gemist. Dit gemis leidt ertoe dat er langs elkaar wordt gepraat, soms leidt dit zelfs tot

conflicten. Hierdoor hebben participanten de neiging elkaar onderling niet serieus te nemen, gesprekken lopen hierdoor dood waardoor conflict ontstaat of waardoor meningen worden gediskwalificeerd. Hoewel uit het empirisch onderzoek is gebleken dat de meerderheid van de respondenten wel het idee heeft daadwerkelijk diens mening te kunnen geven en zich serieus genomen voelt, is gebleken dat daar waar conflicten zijn ontstaan en leden elkaar diskwalificeren, geen gespreksleider aanwezig is geweest. Zo is er gesproken over “de gemeente heeft het (de conflicten in de groep) maar laten gaan” en “we misten iemand die kan vertalen”. Het missen van gespreksregels en iemand die hierop toeziet is ook nauw verbonden aan taligheid. Hierover meer in het onderdeel ‘betekenissysteem’.

Deelconclusie regels en procedures

Bij complexere werkgroepen (die meerdere belangen kennen en inhoudelijk en praktisch gezien ingewikkeld zijn) heeft het invoeren van organisatorische structuren, het verdelen van een werkgroep in themagerichte teams, als effect dat de interne toegang hiermee vergroot wordt doordat meer mogelijkheid bestaat om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. De splitsing van werkgroepen in taakgerichte groepen, als gevolg van diverse geldstromen van andere partijen die graag hierover zeggenschap behouden, leidt tot verkleining van de interne toegang doordat participerende bewoners in de bewonersgroep niet het idee hebben daadwerkelijk op gelijkwaardige voet mee te mogen praten/doen.



Figuur 8: visueel overzicht van de invloed van regels en procedures op de interne toegang.

Invloed normen

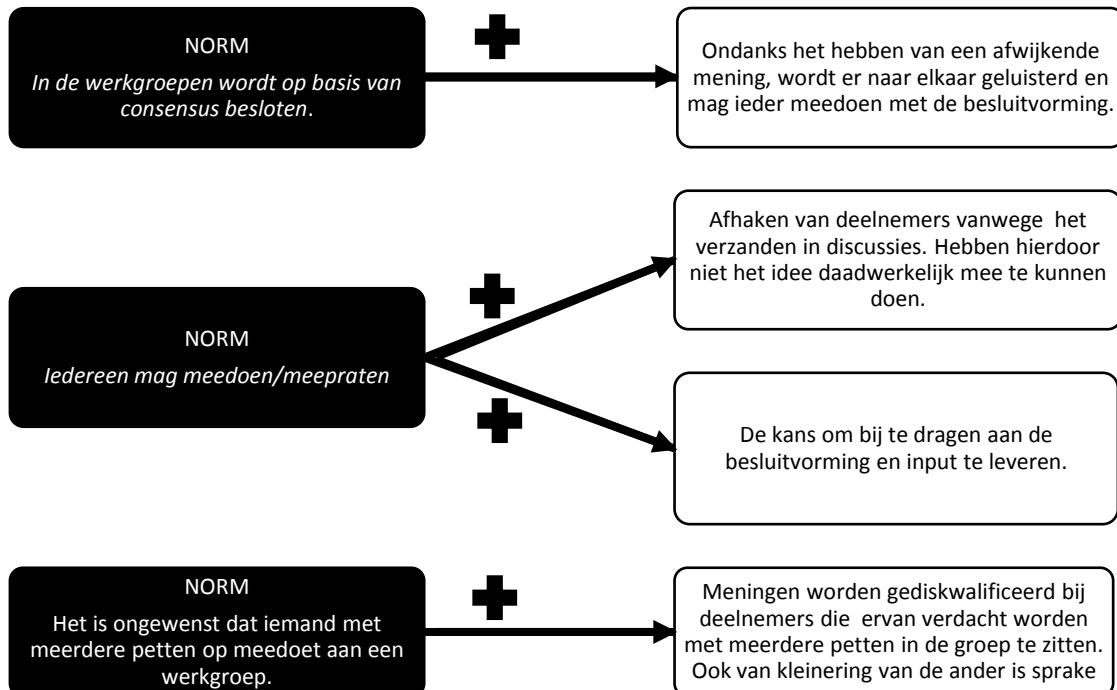
Normen kunnen zowel een bevorderend evenals een belemmerend effect hebben op de interne toegang. Zo blijkt de algemene norm, dat er gestreefd wordt naar consensus, ertoe te leiden dat er naar elkaar geluisterd wordt naar elkaar, ondanks het hebben van een afwijkende mening. Hiermee wordt de interne toegang vergroot. Een norm die zowel bevorderend evenals belemmerend wordt bevonden voor de interne toegang is de norm ‘iedereen mag meedoen/meepraten’. Enerzijds krijgen participanten hierdoor een kans om bij te dragen aan de besluitvorming, echter is de keerzijde van deze norm dat mensen afhaken vanwege het verzanden in discussies. Mensen zijn uitgevallen omdat ze niet het idee hebben dat zij daadwerkelijk mee kunnen doen en invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming, omdat het besluitvormingsproces te lang duurt.

Verder lijkt de huidige groep respondenten niet tegen de norm ‘intellectuele bagage en capaciteit’ aan te lopen. Een bevestiging hiervan is dat alle respondenten aangeven zelf dominant en mondig te zijn en hun weg wel weten te vinden. Dit geeft blijk dat deze norm geen invloed heeft op de interne toegang.

Een norm die slechts de interne toegang lijkt te verkleinen is de norm dat het niet wenselijk is dat mensen met meerdere petten op (en met een verhouding individueel belang) zich voegen aan een werkgroep. Wanneer eenmaal het idee bestaat dat een werkgroep wel zulke mensen onder zich lijkt te hebben, is gebleken dat er sneller conflict kan ontstaan. Meningingen van de mensen die ervan verdacht worden met meerdere petten in de groep zitten worden sneller gediskwalificeerd, en ook van kleinering van de ander is sprake. Een tekort aan vertrouwen (zie volgende paragraaf) werkt hierin versterkend. Opvallend is wel dat ondanks dat er een vermoeden bestaat dat iemand het eigen belang voorop stelt aan het groepsbelang, er alsnog wordt getracht samen te werken met het lid. De norm ‘iedereen mag meedoen’ blijkt een dominante rol hierin te spelen. Ook projectleiders, die enigszins meer vrijheid hebben in het maken van besluiten namens de werkgroep, zetten leden niet buiten spel door niet meer met hen in gesprek te gaan of de desbetreffende personen zelfs buiten de groep te zetten. Aannemelijk is ook dat het niet hebben van regels rondom dit dilemma hierin versterkend werkt en als effect heeft dat participanten een medelid niet de entree tot de werkgroep zullen ontzeggen.

Deelconclusie normen

Afhankelijk van de gehanteerde norm, kan de interne toegang vergroot evenals verkleind worden. De meest aanwezige normen en hun effect zijn in figuur 9 gevisualiseerd.



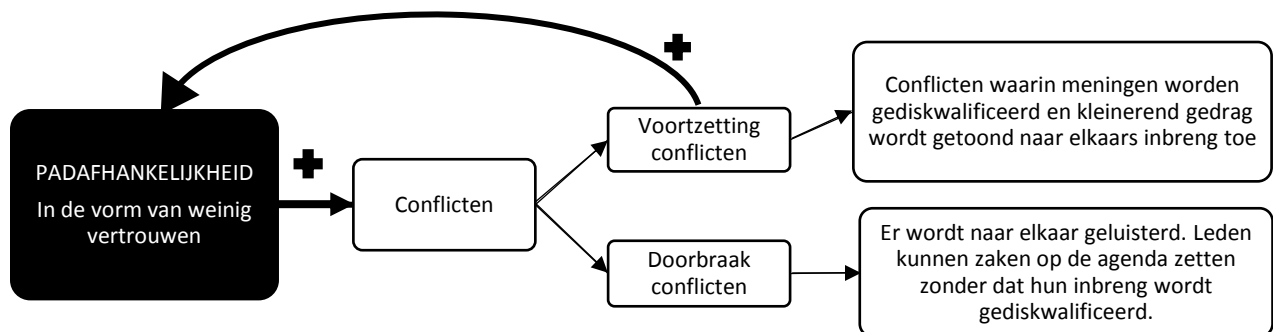
Figuur 9: visueel overzicht van de invloed van normen op de interne toegang.

Invloed padafhankelijkheid

Padafhankelijkheid heeft in een zekere zin invloed op de interne toegang. Onderlinge vertrouwen in elkaars intenties leidt tot samenwerkingen waarbij leden naar elkaar luisteren en zoeken naar consensus. Er is sprake van discussie, echter geen escalatie tot een conflict. Bij de meeste werkgroepen bleek dan ook een hoge mate van vertrouwen aanwezig te zijn tussen de leden van een werkgroep. De enige twee werkgroepen die blijken gaven van weinig vertrouwen in de gemeente (doelende op ambtenaren vanuit een cluster en niet op de ambtenaren Gebied) of in hun medeleden, waren ook de twee werkgroepen die te maken hadden gehad met constante conflicten waarin meningen werden gediskwalificeerd en kleinerend gedrag werd getoond naar elkaars inbreng toe. Dit werd op een gegeven moment een patroon. Zichtbaar is ook dat het veel tijd en energie kost van een projectleider om dat vertrouwen weer op te bouwen en niet te vervallen in 'voorspelbare' discussies die uitmondten in conflicten. Tot de komst van een projectleider of ingrijpen van een ambtenaar Gebied vervielen deze werkgroepen volgens de respondenten in ruzie en discussie. Hiermee wordt bevestigd dat padafhankelijkheid inderdaad van invloed kan zijn op de interne toegang.

Deelconclusie padafhankelijkheid

Onderlinge vertrouwen in elkaars intenties leidt tot samenwerkingen waarbij leden naar elkaar luisteren en zoeken naar consensus. Er is sprake van discussie, echter geen escalatie tot een conflict. Bij groepen waar weinig onderling vertrouwen in elkaars intenties heerste tussen leden was sprake van constante conflicten waarin meningen werden gediskwalificeerd en kleinerend gedrag werd getoond naar elkaars inbreng toe. Dit duidt op de invloed van padafhankelijkheid op de interne toegang. Zie onderstaande figuur voor een visualisatie van de relatie tussen padafhankelijkheid en de interne toegang.



Figuur 10: visueel overzicht van de invloed van padafhankelijkheid op de interne toegang.

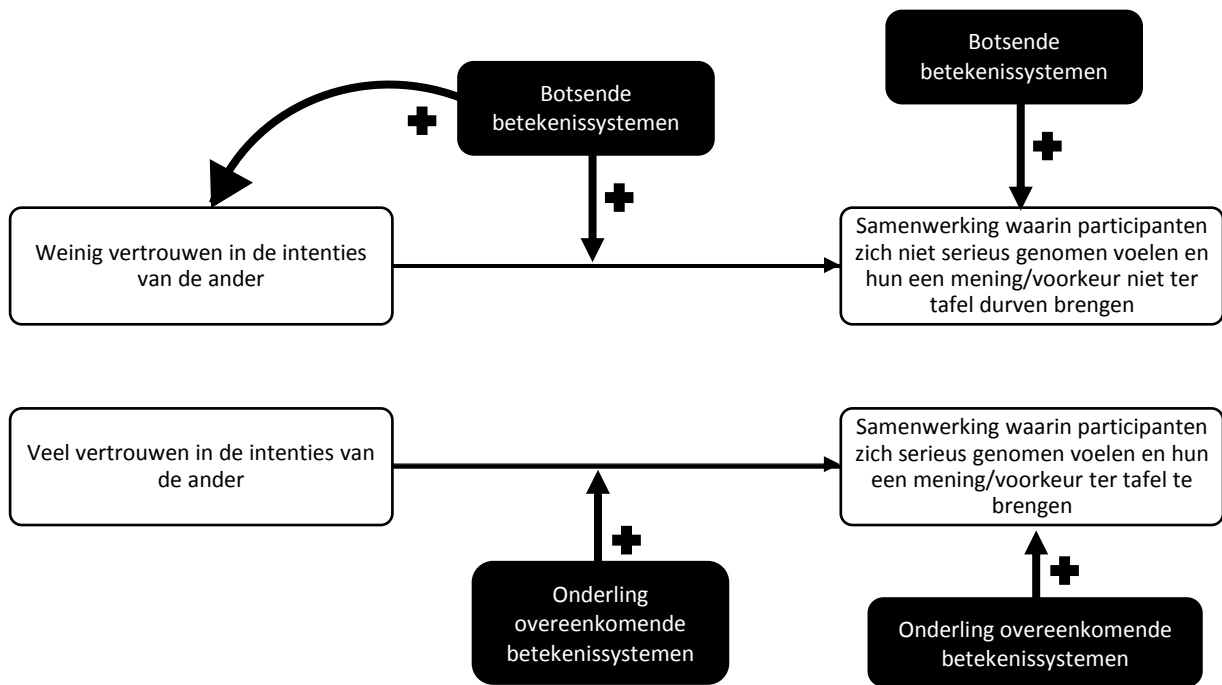
Betekenisstelsel

De invloed van taal en etikettering op het verloop van het discours van overleggen is groot gebleken bij groepen waarin reeds sprake is van weinig vertrouwen in elkaars intenties. Dit heeft invloed op de mate waarin participanten zich serieus genomen voelen tijdens de co-creatie en de mate waarin men daadwerkelijk durft een mening/voorkeur ter tafel te brengen of informatie met de ander te delen. Zo kunnen bepaalde woorden (zoals "bewoners zijn geen continue partij aan tafel") in combinatie met de

associatie of het etiket (stigma) die de ander krijgt, ertoe leiden dat deze woorden als negatief worden geïnterpreteerd (zoals “we gaan op de traditionele manier te werk, bewoners hebben hierin een minimale rol”) en leiden tot ruzies. Stigma’s blijken in alle gevallen een resultante te zijn uit een opbouw van negatieve ervaringen die participanten in het verleden hebben opgedaan, wat nauw samenhangt met vertrouwen in andermans intenties en hiermee met padafhankelijkheid. Opvallend is dat gevoeligheden voor taal een rol spelen op het moment dat leden elkaar zien als tegengestelden in visie en normen, en/of op het moment dat er vertrouwen ontbreekt in de intenties van de ander. Taal leidt vaak in dit soort gevallen tot discussie. Dit blijkt uit gevallen waarin, ondanks dat participanten in de kern hetzelfde zeggen, de specifieke woordkeuze ertoe leidt dat de ander de woorden anders opvat. Bij afwezigheid van een gespreksleider met de competentie om de verschillende taligheden en achterliggende belangen te vertalen, zodat ieder aan tafel hetzelfde begrijpt en zich in de ander kan inleven, kunnen dergelijke gevoeligheden voor taal leiden tot conflict of deze doen voortzetten. De interne toegang wordt in dit geval verkleind, omdat in een beladen sfeer of wanneer een participant het idee heeft in de minderheid te zijn, deze huiverig zal zijn om diens mening te geven vanwege de angst dat de ander informatie zal misbruiken of vanwege de angst een zeur bevonden te worden. Ook voor toeschouwers werken conflicten als een remmende factor op de mate waarin zij volwaardig mee kunnen praten of mee kunnen doen. Dit komt doordat het gesprek naar hun idee “gekaapt” wordt door degenen die onderling ruzie maken.

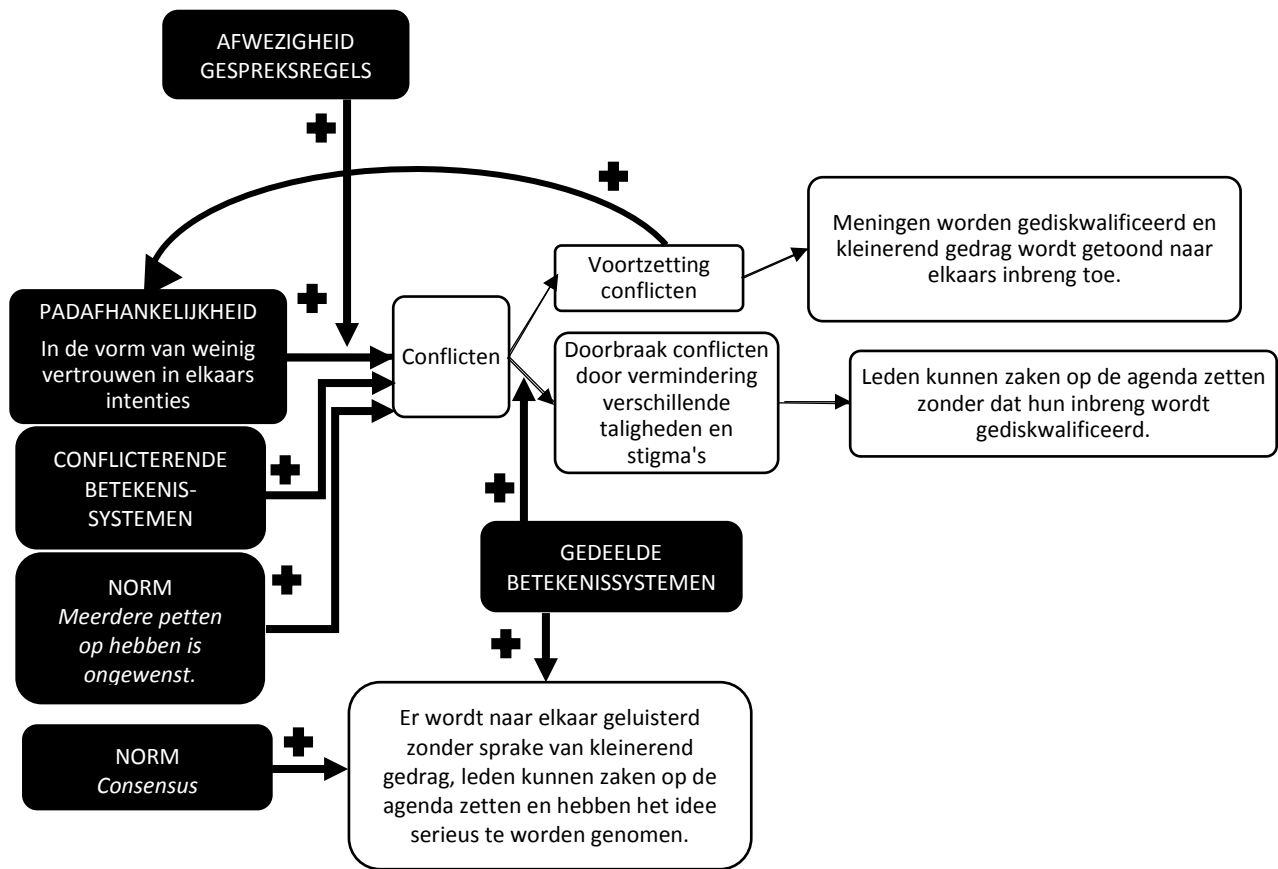
Deelconclusie betekenissystemen

De invloed van betekenissystemen in de vorm van taal en etikettering op het verloop van het discours van overleggen is groot gebleken bij groepen waarin reeds sprake is van weinig vertrouwen in elkaars intenties. Dit heeft invloed op de mate waarin participanten zich serieus genomen voelen tijdens de co-creatie en de mate waarin men daadwerkelijk durft een mening/voorkeur ter tafel te brengen of informatie met de ander te delen.



Figuur 11: visueel overzicht van de invloed van betekenissystemen op de interne toegang.

In onderstaand figuur volgt een totaaloverzicht van alle institutionele invloeden in relatie tot de interne toegang.



Figuur 11: visueel overzicht van de invloed van instituties op de interne toegang.

H7. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

In dit hoofdstuk staan de conclusie en discussie centraal. Allereerst zal in de conclusie antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Vervolgens zal in de discussie het verloop van het onderzoeksproces worden geëvalueerd, waarbij zal worden ingegaan op eventuele zwakheden van het onderzoek. Vervolgens volgt een reflectie op de relatie van dit onderzoek tot bestaande bestuurskundige literatuur.

7.1 CONCLUSIE

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: *op welke wijze beïnvloeden instituties de toegang van belanghebbenden aan het besluitvormingsproces van het co-creatieproject Mooi, mooier Middelland?* Middels een case study is onderzocht hoe de instituties regels en procedures, normen, padafhankelijkheid en betekenissystemen invloed hebben op de interne en externe toegang van belanghebbenden tot de besluitvorming in een co-creatieproces.

Mate van institutionele invloeden op de externe toegang

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de instituties regels & procedures (vooral de afwezigheid hiervan) en normen door participanten het meest genoemd zijn als van invloed op de externe toegang. De afwezigheid van regels en procedures rondom de externe toegang (wie verantwoordelijk is, welke procedures hieraan verbonden zijn en wat de consequenties zijn bij het navolgen/overtreden van regels) blijkt ruimte te bieden aan normen en betekenissystemen om invulling te geven aan wat de juiste vorm van externe toegang is en hoe deze te bereiken. De bestuurlijke procedure die een sterkere invloed heeft op de mate waarin de externe toegang wordt verleend, is de Collegedeadline met betrekking tot het verlenen en besteden van het gemeentelijke budget. Hoewel in het algemeen blijkt dat participanten het belangrijk vinden om medebewoners en andere belanghebbenden uit te nodigen en te betrekken bij te maken besluiten, weegt het halen van deze deadline zwaarder op. De deadline blijkt van negatieve invloed op de externe toegang daar deze ertoe leidt dat soms belangrijke besluiten sneller in de werkgroep worden gemaakt, zonder dat hierbij de rest van de wijk (en mogelijk belanghebbenden) wordt uitgenodigd, geïnformeerd of betrokken. Hiermee wordt (zoals in de theorie beschreven) vanuit een institutioneel keuzeperspectief bevestigd dat menselijke keuzes gebaseerd zijn op een afweging tussen de vermeende kosten en baten (Guy Peters, 1999; Hall en Taylor, 1996; Scott, 1995). In het geval van Mooi, mooier Middelland heeft het niet behalen van de Collegedeadline voor participanten grotere negatieve consequenties dan het behalen hiervan, ondanks dat dit ten koste gaat van de externe toegang. Echter, andere gemeentelijke regels en procedures met betrekking tot het informeren en betrekken van belanghebbenden bij herinrichting van de buitenruimte zijn weer wel van vergrotende invloed op de externe toegang. Doch, ook deze regels en procedures hun limiet kennen daar deze geen specifieke kaders bieden voor de invulling van wat doelgroepgericht uitnodigen en betrekken van belanghebbenden inhoudt. Zo kan de vraag gesteld worden wat te doen wanneer huis-aan-huis post niet een effectief informatie- en uitnodigingsmiddel blijkt te zijn. Die vraag wordt namelijk niet beantwoordt door de gemeentelijke kaders. Hierdoor is er ook een zekere mate van vrijblijvendheid ontstaan bij werkgroepen en diens projectleiders rondom het uitnodigen van andere belanghebbende wijkbewoners en

ondernemers of organisaties tot werkgroepbijeenkomsten. Ook de zichtbaarheid en de online vindbaarheid van Mooi, mooier Middelland is hierdoor in negatieve zin beïnvloed daar werkgroepen niet de noodzaak voelen om informatie over hun werkgroep beschikbaar te stellen voor eventueel geïnteresseerden.

Wanneer er geen sprake is van deadlines en hiermee in gevaar lopende budget, is het zichtbaar dat in Mooi, mooier Middelland sprake is van een aantal dominante normen die invloed hebben op de externe toegang. Hierin blijken door projectleiders, werkgroepleden en ambtenaren Gebied gehanteerde normen rondom wat de juiste schaalgrootte is een belangrijke rol te spelen. Deze hebben invloed op de mate waarin werkgroepen en *ambtenaren Gebied* uitnodigingen uitzetten, informatie beschikbaar stellen, doelgroepgerichte activiteiten organiseren en bestaande plannen in de wijk toetsen. Het is ook zo dat in Mooi, mooier Middelland de dominante norm geldt dat om mee te doen aan werkgroepen verwachtingen worden gesteld van het denkniveau, de taalvaardigheid, de in te zetten tijd en inhoudelijke competenties, met het gevolg dat een beperkte groep wordt uitgenodigd of daadwerkelijk mee kan doen. Dit komt doordat werkgroepen inhoudelijk gezien plannen opstellen en werk uitvoeren die tegemoet dient te komen aan de kwaliteitsnormen (ambtelijke regels) van de gemeente en van het College. Hiermee wordt de toegang voor een specifieke groep vergroot, echter voor een nog grotere groep mensen belemmerd. Ofwel, eerder in de theorie besproken: een gepassioneerde minderheid die meer invloed uitoefent op de bestuurlijke agenda, het besluitvormingsproces en de uitkomsten (De Bruin en Heuvelhof, 2012). Hier tegenover staan andere normen die positief staan ten opzichte van het verlenen van toegang aan zo veel mogelijk mensen, want in het algemeen zien participanten zichzelf niet als representatief aan de wijk, zij zien zichzelf namelijk als een hoogopgeleide voornamelijk blanke groep mensen. Hierdoor worden ook activiteiten georganiseerd om andere doelgroepen te betrekken bij besluiten. Dat normen leidend kunnen zijn voor het menselijke gedrag is eerder in de theorie besproken. In de theorie kwam namelijk aan bod dat mensen vanuit het sociologische institutionalisme gezien keuzes maken op basis van normatieve kaders ofwel cognitieve kaders/regels (Scott, 1995) over wat gepast gedrag is. Deze cognitieve kaders nemen ook bepaalde verwachtingen mee over welke rol een actor dient te vervullen in een bepaalde positie (Scott, 1995). De wisselwerking van verschillende tegenstrijdige normen leidt er in Mooi, mooier Middelland toe dat diverse doelgroepen op diverse manieren kunnen bijdragen aan de besluitvorming. Wel is zichtbaar dat de werkgroep uiteindelijk wel vrij dominant is, daar het initiatief om doelgroepgericht uit te nodigen en te betrekken in de vorm van activiteiten wel door de werkgroepen zelf genomen dient te worden.

Normen worden zowel door individuen evenals door werkgroepen gehanteerd. In de kern kunnen de verschillen in normen worden herleid naar onduidelijkheid rondom over wie wel/geen belanghebbende is (is het de straat, buurt, wijk of slechts de mensen die kunnen meedoen) en in hoeverre deze dient te worden betrokken in de besluitvorming. In het theoretisch kader is aangekaart dat de onduidelijkheid rondom wat de juiste schaalgrootte is van invloed kan zijn op de wijze waarop overheden en burgers in een co-creatieproces omgaan met het verlenen van toegang aan anderen tot de besluitvorming. Een blijk hiervan is in de praktijk het bestaan van meerdere (soms conflicterende) normen met betrekking tot de externe toegang. Bijgaand is dat op het moment dat betrokkenen co-creatie zien (betekenissysteem) als

een proces waarbij in elke fase (van planvorming tot aan uitvoering) betrokkenheid vanuit de wijk plaats kan vinden, deze geïnteresseerden niet de toegang tot de werkgroep zullen ontzeggen. Deze zullen in hogere mate trachten om de wijk mee te nemen in besluitvormingsprocessen dan participanten die co-creatie zien als een klassiek gemeentelijk programma. Het laatste heeft als effect dat bewoners slechts in de beginfase actief betrokken worden bij te maken besluiten. Betekenissystemen en normen blijken hand in hand te gaan, daar ze in Mooi, mooier Middelland op elkaar aansluiten. Het is echter niet altijd duidelijk of elke norm een resultaat is van een betekenissysteem.

De afwezigheid van regels en procedures rondom de externe toegang (het uitnodigingsbeleid en het doelgroepgericht mogelijkheden bieden om mee te doen) heeft ook beperkende gevolgen voor de procesondersteunende functie van de ambtenaren Gebied en die van de werkgroep Communicatie. Voor beiden geldt dat de vaagheid rondom hoe om te gaan met de externe toegang en over de bijbehorende verantwoordelijkheden als effect heeft gehad dat beiden beperkt worden in hun vermogen om toe te zien op de externe toegang. Inhoudende dat in een mindere mate promotie gemaakt kan worden in de wijk om mee te doen aan Mooi, mooier Middelland en dat in mindere mate werkgroepen gestimuleerd worden om zichzelf zichtbaar en vindbaar te maken voor niet-participanten. Hierbij hebben bestuurlijke deadlines een versterkend effect op het beperken van de ondersteunende rollen, daar ook voor hen deadlines inhouden dat er door een tekort aan tijd niet altijd kan worden toegezien op de externe toegang of het zorgen dat andere werkgroepen meewerken in het vergroten van de externe toegang. De aanvankelijk gemaakte keus om het co-creatieproces zonder kaders te beginnen en de hier bovenop komende deadlines, hebben ertoe geleid dat het besluitvormingsproces in een stroomversnelling is geraakt. Dit heeft geleid tot padafhankelijkheid, want de huidige werkwijze van de werkgroepen is sterk verankerd geraakt in het project. Dit houdt in dat de mogelijke opties voor een beslissing gelimiteerd zijn door beslissingen die in het verleden genomen zijn (Guy Peters, 1999). Sommige opties, zoals het met terugwerkende kracht betrekken van bewoners bij een reeds gemaakt besluit, het beschikbaar stellen van belangrijke informatie over de werkgroepen of het aanpassen van plannen vanwege nieuwe inzichten uit de wijk, zijn lastig realiseerbaar, vooral in de aanloop naar de komende begrotingsdeadline. Het effect is ook dat nieuwe deelnemers minder goed meegenomen kunnen worden in het co-creatieproces, doordat deze een informatieachterstand kennen ten opzichte van in een vroeg stadium toegetreten werkgroepleden. Het informeren en begeleiden van deze nieuwe deelnemers kost veel tijd, tijd die er vaak niet is vanwege aankomende deadlines. Het effect hiervan is dat in mindere mate uitnodigingen worden uitgezet door werkgroepen. Hierdoor bewandelden de ondersteuners (ambtenaren Gebied en werkgroep Communicatie) een pad waarin zij vaak achter de feiten aanlopen wat betreft het verlenen van de externe toegang. Dit blijkt uit het houden van meningspeilingen met betrekking tot thematische afwegingen nadat werkgroepen reeds actief zijn rondom een aantal thema's en hiertoe al budget hebben gekregen. Kortom, de verschillende instituties (regels en procedures en padafhankelijkheid) hebben een versterkend effect op elkaar en hiermee op de externe toegang.

Mate van institutionele invloeden op de interne toegang

Bij de interne toegang blijkt dat padafhankelijkheid in de vorm van vertrouwen in andermans intenties de belangrijkste factor is in de belemmering/bevordering van de interne toegang. Een grote mate van vertrouwen in elkaars intenties leidt ertoe dat er naar elkaar wordt geluisterd en dat er geen sprake is van

kleinerend gedrag, wat de interne toegang ten goede komt. Het handhaven van dezelfde normen heeft een versterkende werking op vergroting van de interne toegang, daar participanten ervaren dat zij hun voorkeur kunnen aangeven en oplossingen kunnen aandragen zonder hiervoor gekleineerd te worden. Echter, wanneer er sprake is van weinig vertrouwen in andermans intenties, wordt hiermee de interne toegang verkleind. De aanwezigheid van betekenissystemen met betrekking tot de ander werken versterkend hierin indien sprake is van een negatieve typering van de ander. Hiermee wordt ook de theorie bevestigd, hierin dienen betekenissystemen als "scripts": richtlijnen voor betekenisvorming en voor het kiezen van betekenisvolle acties (Scott, 1995). Opvallend is dat ook een negatieve interpretatie van andermans woorden samenhangt met het wantrouwen dat men heeft van diegene, dit is niet nadrukkelijk in de theorie besproken. De combinatie van wantrouwen en een negatieve typering van de ander leidt tot een vicieuze zelfversterkende cirkel waarin participanten elkaar kleineren/aanvallen vanwege hun mening. Dit duidt op de rol van padafhankelijkheid, waarbij zaken die zich in het verleden hebben voorgedaan tekenend zijn voor hoe participanten ertoe kiezen om met elkaar om te gaan. In de theorie is in dezelfde lijn gesproken over voorheen gemaakte keuzes die in sterke mate de vervolgkeuze bepaalt (Guy Peters, 1999; Hall en Taylor, 1986). Dit gaat ook ten koste van de andere mede-participanten die niets te maken hebben met de zaken die zich in het verleden hebben voorgedaan, maar toch hierdoor in mindere mate hun inbreng kunnen doen. Geconcludeerd kan worden dat het hebben van vertrouwen in elkaars intenties een voorwaarde is voor de interne toegang. Bij afwezigheid van dat vertrouwen is zichtbaar dat conflicten zich langdurig kunnen voortzetten, dit ten koste van de mate waarin participanten hun voorkeuren kenbaar kunnen maken en zich serieus genomen voelen. Omdat wantrouwen ook gepaard kan gaan met stigmatisering van de ander en misinterpretatie van elkaars woorden (negatieve betekenissystemen) is het ook belangrijk dat tijdig (voor escalatie van discussies) gebruik gemaakt wordt van een gespreksleider met een vertalend vermogen. Gespreksleiders die een mediërende rol innemen, blijken van belang in het opbouwen van vertrouwen (in andermans intenties) en in het wegnemen van een negatieve typering van de ander. Vooral bij werkgroepen waarin participanten botsende belangen en waarin reeds sprake is van wantrouwen naar de ander toe is de kans op escalatie van discussies in conflicten groot gebleken. Het invoeren van gespreksregels (gespreksagenda, onderbreking van discussies alvorens deze escaleren, iedereen een kans geven om te spreken) en procedures waarin werkgroepen themagericht opgesplitst worden kunnen hierin positief bijdragen, doordat deze de hoeveelheid van onderwerpen om over te discussiëren verminderen.

Wisselwerking tussen de externe- en interne toegang

Opvallend is dat bij langdurig conflict werkgroepen zich ook gesloten opstellen ten opzichte van niet-participerende belanghebbenden. Nieuwe deelnemers wordt de entree onthouden tot conflicten zijn opgelost. In sommige gevallen houdt een conflict dermate lang aan dat in een stroomversnelling besluiten worden gemaakt (om een deadline te behalen) zonder hierin belanghebbenden buiten de werkgroep om te betrekken of plannen vooraf aan een definitief besluit te toetsen. Dit duidt op een wisselwerking tussen de interne- en externe toegang. Hiernaast is gebleken dat doordat de mate waarin werkgroepen informatie beschikbaar stellen aan de rest van de wijk werkgroepafhankelijk is, nieuwe deelnemers moeite hebben met het bijbenen van het co-creatieproces vanwege gebrekkige informatie. Hierdoor kunnen nieuwe deelnemers ten opzichte van medeleden die vanaf het begin van het proces meedoen, in mindere mate invloed uitoefenen op de besluitvorming. Ook dit duidt op een wisselwerking tussen de

externe- en interne toegang. Hoewel de wisselwerking achteraf gezien vrij logisch is, is in dit onderzoek geen nadruk gelegd op deze relatie tussen de externe- en interne toegang. Hierdoor is de wisselwerking tussen beide vormen van toegang een nieuw opgedaan inzicht.

Geconcludeerd kan worden dat het verlenen van toegang maatwerk is. Hoewel alle institutionele variabelen tot een zekere hoogte invloed uitoefenen op de toegang, heeft dit onderzoek vooral laten blijken dat een combinatie van variabelen elkaar kunnen versterken of verzwakken in een bepaalde richting, en hiermee in hun invloed op de toegang. Dit is een nieuw inzicht. Ook niet opgenomen in het conceptueel model, maar wel van belang voor de toegang, is de onderlinge invloed tussen de externe toegang en de interne toegang. Dit betekent dat de externe- en interne toegang onderling op gespannen voet kunnen staan. Tot slot dient te worden benoemd dat met name de ambtenaren Gebied een grote rol spelen op het inspelen op de voorheen genoemde variabelen. De ambtenaren hebben een werkgroepoverstijgende rol en hebben naast overzicht ook toegang tot gemeentelijke middelen (zoals budget, contactpersonen, expertise en informatie) om het co-creatieproces enigszins bij te sturen indien dit zich zowel extern evenals intern gesloten neigt op te stellen. Het risico hierbij is wel overbelasting van deze ambtenaren, waardoor zij niet optimaal kunnen waken over zowel de externe evenals de interne toegang. Dit maakt hiermee ook dat toezien op de toegang niet een gegeven goed is en daarom vrij fragiel van aard is vanwege diens afhankelijkheid van persoonsgebonden factoren.

7.2 DISCUSSIE

7.2.1 Theoretische discussie

Op het gebied van toegang binnen de context van co-creatie waren weinig bruikbare theorieën te vinden. Zowel een eenduidig begrip evenals concrete beïnvloedende factoren waren niet één-op-één vindbaar binnen de bestuurskundige theorie. Ook verwante theorieën boden weinig houvast. Zo is tijdens het samenstellen van het theoretische kader gestuit op het CLEAR-model van Lowndes en Stoker (2006). Dit model beschrijft welke factoren ertoe leiden dat burgers participeren in de samenleving. Door beter begrip van die factoren, kunnen overheden bijvoorbeeld bij de opzet van participatieprojecten toetsen in hoeverre er potentieel is onder burgers om te participeren. Hoewel vele elementen uit het CLEAR-model in enige mate verspreid over het theoretisch kader terug te vinden zijn (vooral de elementen Can do, Enabled to, Asked to en Responded to) en deze elementen een aantal factoren beschrijven die van invloed zijn op de toegang, is de keuze gemaakt om dit model niet te gebruiken daar het niet concreet beschrijft hoe de verschillende factoren samenhangen met het vergroten of het verkleinen van de toegang. Redenen om mee te doen staan namelijk niet gelijk aan de externe- en interne toegang, hoewel raakvlakken zeker mogelijk zijn. Ook is overwogen om het CLEAR-model te gebruiken in de defintievorming van de begrippen externe – en interne toegang, echter hiertoe werden de theorieën van Bekkers en Edwards (2007) en Young (2000) meer concreet en hiermee meer toereikend bevonden. Geconcludeerd is dat het CLEAR-model goed bruikbaar is in het verklaren van de reden achter waarom reeds participerende actoren meedoen of in het verklaren waarom ex-werkgroepenleden en andere niet-participanten ertoe kiezen om niet te participeren aan co-creatieprojecten, echter is dit model minder bruikbaar bevonden in het verklaren waarom bepaalde keuzes die van invloed zijn op de toegang gemaakt zijn.

Verder is in het theoretisch kader veel gebruik gemaakt van het artikel *A Systematic Review of CoCreation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey* van Voorberg et. al, (2014). Hoewel dit artikel zeer bruikbaar bleek tijdens de definitievorming van het begrip co-creatie en het onderscheiden van verschillende fasen van co-creatie in relatie tot besluitvormingsprocessen, slaagde dit artikel net als het CLEAR-model er niet in om te beschrijven waarom bepaalde keuzen om de toegang te vergroten of te verkleinen zijn of worden gemaakt. Net als het CLEAR-model worden factoren die participanten beïnvloeden om te participeren in co-creatieprojecten beschreven. Hierbij zijn organisatieafhankelijke factoren beschreven en participantafhankelijke factoren beschreven. Hoewel de benoemde factoren vanuit de organisatorische kant beschreven bruikbaar zijn, is beredeneerd dat ook participanten een grote rol spelen in het vergroten en verkleinen van de toegang en daarom ook tot in een zekere hoogte onderdeel uitmaken van de organisatie. Het idee achter co-creatie is namelijk ook dat burgers in theorie invloed kunnen hebben op het ontwerpen van het besluitvormingsproces. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheden die ambtenaren vanuit hun functie (organisatie) kennen ten opzichte van de externe toegang ook gedeeld kunnen worden met participanten. Uiteindelijk is ervoor gekozen het menselijke gedrag te verklaren vanuit institutionele perspectieven, daar deze meer ruimte laten voor het maken van een eigen (pragmatische) redeneringen gebaseerd op de theorie (zie paragraaf 2.3 Instituties in relatie tot toegang).

7.2.2 Conceptueel model

Op het eerste gezicht lijkt het conceptueel model vrij algemeen en simpel van aard. In het model is zichtbaar dat alle instituties zowel een belemmerend evenals een versterkend effect kunnen hebben op de toegang. Hierin is geen rekening gehouden met mogelijk onderlinge invloeden van instituties of de mogelijke wisselwerking tussen de externe en de interne toegang. Hiertoe is bewust gekozen. Er werd namelijk vanwege de veelvuldigheid van de werkgroepen en de uiteenlopende hoeveelheid van doelen, groepssamenstellingen, activiteiten en tempo's verwacht dat het meten van één op één relaties tussen instituties en de toegang de nodige tijd en inspanning zou kosten. Dit blijkt ook uit de hoeveelheid aan observaties die zijn gedaan en de hoge mate van betrokkenheid die nodig was om goed grip te krijgen op de context van de casus en om een relatie op te bouwen met de respondenten. Voorzien werd namelijk wel dat verschillende instituties mogelijk invloed zouden uitoefenen op elkaar (zie tabel 1), echter is ertoe gekozen om middels de toepassing van semigestructureerde diepte-interviews en observaties de eventuele onderlinge verbanden bloot te leggen zonder hier vooraf een assumptie over te maken. Een blijk hiervan is dat zoals verwacht de onderlinge relaties tussen de instituties aan het licht gekomen tijdens de interviews en observaties, ondanks dat in het conceptuele model hier geen schijn van blijkt. Achteraf gezien zouden vooraf aan het empirisch onderzoek opgestelde aannames met betrekking tot de onderlinge invloeden van instituties op elkaar, de institutionele theorie meer kunnen verrijken. Interessant is bijvoorbeeld de vraag onder welke condities bepaalde instituties elkaar wel of niet in een bepaalde richting versterken of verzwakken. Zo was zichtbaar dat de ruimte die ontstaat voor de invloed van normen, door de afwezigheid van regels en procedures, van grote invloed is op de wijze waarop werkgroepen en ambtenaren Gebied omgaan met de externe toegang. Interessant had geweest om specifiek te onderzoeken of procedures en regels die in theorie minder ruimte toelaten voor de invloed van normen, ook ertoe leiden dat die normen in mindere mate invloed hebben op de toegang. Met andere woorden: is de aanwezigheid en invloed van normen afhankelijk van de mate waarin regels en procedures

afwezig zijn? Ook interessant om te onderzoeken is in hoeverre de interne toegang en de externe toegang elkaar daadwerkelijk beïnvloeden. Hoewel zichtbaar is dat er sprake is van een wisselwerking tussen beide vormen van toegang, zijn de bevindingen vrij oppervlakkig. Het was tijdens het onderzoek ook zichtbaar dat onder sommige respondenten de aanname heerst dat als er te veel externe toegang is, dit inhoudt dat dit ten koste gaat van de effectiviteit van besluitvormingsprocessen, wat weer ten koste gaat van de interne toegang. De vraag is dan ook in hoeverre een grotere groep mensen (als product van een grotere mate van externe toegang) in de werkgroep leidt tot een hogere mate van interne uitsluiting. Gezien de onderlinge invloed van instituties op elkaar zou de interne uitsluiting bij een kleine groep waarin vele conflicterende belangen zijn en een hoge mate van onderlinge wantrouwen bestaat logischerwijs sneller leiden tot interne uitsluiting dan een grote werkgroep waarin sprake is van een gespreksleider die duidelijke gespreksregels handhaaft en waarbij geen sprake is van conflicterende belangen of bestaande wantrouwen. Hoewel in dit onderzoek niet specifiek gekeken is naar de onderlinge verbanden tussen instituties en tussen de twee vormen van toegang, biedt dit onderzoek wel veel inzicht in waar de kansen voor verdere onderzoek liggen.

7.2.3 Gebreken onderzoek

Verder is getracht de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten door langdurige participerende observaties vanuit twee verschillende rollen en het afnemen van interviews bij meerdere werkgroepen. Echter, toch blijft de generaliseerbaarheid van dit casuonderzoek beperkt. Hoewel meerdere verschillende typen situaties zijn geobserveerd en interviews zijn gehouden met respondenten uit verschillende werkgroepen, vallen de resultaten nog steeds onder dezelfde casus. Om de generaliseerbaarheid te vergroten zou een tweede casus onderzocht dienen te worden. Dat zal echter geen makkelijke opgave zijn, daar Mooi, mooier Middelland zoals in de inleiding beschreven een vrij uniek project is. Daarentegen biedt dit onderzoek wel een zeer gedetailleerd inzicht in relaties tussen variabelen binnen deze casus.

Verder zijn tijdens dit onderzoek vooral respondenten geïnterviewd die zich actief inzetten in het co-creatieproject Mooi, mooier Middelland. In verband met de haalbaarheid van het onderzoek is ervoor gekozen om het bij deze groep te houden. Interessant was echter wel geweest als ook ex-leden zouden zijn meegenomen in het onderzoek. Zo zijn uit het onderzoek een aantal redenen aan het licht gekomen waarom volgens respondenten andere medeleden uit het proces zijn gestapt. Deze redenen zijn echter niet getoetst bij de personen in kwestie. Verder onderzoek hiernaar had dit onderzoek kracht bij kunnen zetten en rijkere bevindingen kunnen opleveren. Ook toetsing van de variabelen met betrekking tot de externe toegang onder respondenten die niet meedoen aan Mooi, mooier Middelland had dit onderzoek verder kunnen verrijken. Zo heerst het beeld onder respondenten dat co-creatieprojecten slechts aantrekkelijk en geschikt zijn voor een hoger opgeleide groep mensen, ofwel de 'usual suspects'. Ook in de theorie blijkt dit een veelgehoord geluid. De stem van jongeren, laagopgeleiden en etnische minderheden wordt onvoldoende gehoord vanwege de participerende 'participatie-elite' (Hendriks, 2006). Voor een vervolgonderzoek zou het interessant zijn om te verkennen in hoeverre het voorgaande waar is en aan welke condities een co-creatie wel moet voldoen om toch interessant te zijn voor andere doelgroepen.

7.2.4 Toekomstig onderzoek

Voorts is uit de analyse gebleken dat de afwezigheid van regels en procedures van sterke invloed is op de externe toegang. De behoefte onder de ambtenaren Gebied en de communicatiewerkgroep om verantwoordelijkheden van ambtenaren, projectleiders en bewoners ten opzichte van de co-creatie en de externe toegang te formuleren is groot gebleken. De afwezigheid hiervan heeft een belemmerend effect gehad op de toegang. Dit raakt aan de discussie over de steeds meer veranderende rollen van zowel burgers evenals die van overheid in een maatschappij waarin enerzijds vanuit de overheid steeds meer gestreefd wordt naar actieve participatie en anderzijds vanuit bewoners meer zeggenschap over de directe leefomgeving wordt geëist. Voor een vervolgonderzoek zou het allereerst interessant zijn om te verkennen wat die veranderende rollen dienen in te houden en hiernaast ook te formuleren hoe deze rollen zich vertalen naar regels en procedures die betrekking hebben op de externe en interne toegang.

Bronnenlijst

- Akkerman, T. (2004). *Democratisering in perspectief. De deliberatieve democratie. WRR Verkenning 4*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Bekkers, V.J.J.M., Heyne, P., Frissen, P.H.A., & Ester, P. (1996). *Sturingsconcepties en instrumenten in het milieubeleid. Op zoek naar nieuwe vormen van co-productie*, Den Haag/Tilburg: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Bekkers, V.J.J.M. (2002). *Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities. Handboek sturing in de sociale sector* (p. 1-26), Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging; achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag: Uitgeverij Lemma
- Bekkers, V., & Edwards, A. (2007). *Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices*. In V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards & M. Fenger (red.), *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices* (p. 35-60), Aldershot Hampshire: Ashgate
- Bekkers V. & A. Meijer (2010). *Cocreatie in de publieke sector: een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Bekkers, V. J. J. M., Voorberg, W. H., & Tummers, L. G. (2014). *A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey*. [Electronic version]. *Public Management Review*, 17:9, 1333-1357, DOI: 10.1080/14719037.2014.930505
- Benhabib, S. (1996). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press
- Blokland, H. (2005). *Pluralisme, Democratie en Politieke Kennis: ontwikkelingen in een de moderne tijd*. Rotterdam: Koninklijke Van Gorcum
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Onderwijs
- Boele, A., Dekker, P. & Houwelings, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review –September/October*, 67, 846–860.
- Bovens, M. (2006). *De diplomademocratie Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus Bert Bakker
- Bradwell, P. & Marr, S. (2008). Making the most of collaboration - an international survey of public service co-design [Electronic version]. *Demos Report 23*
- Bressers, J.Th.A., Hoogerwerf, A. (1995). *Inleiding tot de Beleidsevaluatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Bruin, H. de & Heuvelhof, E.F. ten (2012). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Amsterdam: Academic Service
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2015). Armoede en sociale uitsluiting 2015. Geraadpleegd op 12 september 2016 op <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2015/51/armoede-en-sociale-uitsluiting-2015>
- Coumans, M. (2012). Sociale uitsluiting, beschrijvende analyses. CBS-nota. Geraadpleegd op 21 mei 2016 op <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2012/51/sociale-uitsluiting-beschrijvende-analyses>
- Dahl, R.A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press
- Dahl, R.A. (2000). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press
- Derksen, W. (2014). Zonder overheid geen zelforganisatie. *Wimderksen.com*. Geraadpleegd op 16 mei 2016 op <http://www.wimderksen.com/tag/systeemwereld/>
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press
- Driessen, P.P.J., Glasbergen, P. & Verdaas, C. (2001). Interactive policy-making: a model of management for public works [Electronic version]. *European Journal of Operational Research*, 128, 322-337
- Doel, J. van den (1978). *Demokratie en welvaartstheorie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming van lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma

- Edelenbos, J., Teisman, G.R. & Reuding, M. (2001). Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave. Geraadpleegd op 21 mei 2016 op <http://edepot.wur.nl/82235>
- Edelenbos, J. & Klijn, E. (2005). *De impact van organisatorische arrangementen op de uitkomsten van interactief bestuur. Bestuurswetenschappen, 4, 281-305*
- Edelenbos, J. & Klijn, E. H. (2007) Trust in Complex Decision-making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration, *Administration and Society, 39, 25-50*
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J., & Tatenhove, J. van (2006). *Burgers als beleidsadviseurs: een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek
- Edelenbos, J. (2005). *Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. Governance, 18, 111–134*
- Edwards, A., Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma
- Eikenberry, A.M. (2007). Philanthropy, voluntary association, and governance beyond the state: Giving circles and challenges for democracy. *Administration & Society, 39:7, 857-882*. Geraadpleegd op 2 maart 2016 op <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095399707306189>
- Engelen, E.R & Sie Dhian Ho, M. (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Evers, A. & Ewert, B. (2012). "Co-Production: Contested Meanings and Challenges for User Organizations." *In New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York: Routledge
- Farrand, M. (1991). *The Records of the Federal Convention of 1787, Vol. 1– 4*. New Haven: Yale University Press
- Fishkin, S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. Yale: Yale University Press
- Fledderus, J., Brandsen, T., & Honingh, M.E. (2014). Restoring Trust Through the Co-Production of Public Services: A theoretical elaboration. *Public Management Review, 16:3, 424-443*
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review(special)*, Dec 2006, 66
- Finlayson, G. (2005). *Habermas: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press

- Gemeente Rotterdam. (2016). Bewoners Middelland gaan hun eigen wijk vormgeven. *Persberichten* Gemeente Rotterdam. Geraadpleegd op 28 juli 2016 op <http://www.persberichtenrotterdam.nl/bericht/1337/Bewoners-Middelland-gaan-hun-eigen-wijk-vormgeven>
- Graaf, L.J. de (2007). Gedragen beleid: een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht. Utrecht: Eburon Delft
- Hall, P.A. & Taylor, R.C.R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms, Political Studies XLIV*. Geraadpleegd op 22 april 2016 op http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf
- Hartman, I. (2000). Democratie van de grote bekken of leer je wat van het publieke debat? Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek
- Held, D. (2003). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Hendriks, F., (1996). Bestuurskunde en 'new institutionalism'. *Bestuurskunde*, 5:5, 217-225
- Hendriks, F. (1996). *Beleid, cultuur en instituties*. Leiden: DSWO Press
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Hindriks, F.A. (2015). Gedeelde verantwoordelijkheid in een verdeelde samenleving. Geraadpleegd op 15 juni 2016, op <http://www.rug.nl/staff/f.a.hindriks/oratie-frank-hindriks.pdf>
- Peters, P., Stipdonk, V. van, Castenmiller, P. (2014). Verkenning van lokale democratie in Nederland. Geraadpleegd op 20 mei 2016, op http://www.decentraalbestuur.nl/images/Verkenning_lokale_democratie.pdf
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom
- Klijn, E.H. (2011). Democratic legitimacy criteria in interactive governance and their empirical application in J. Torfing and P Triandfilieu (eds.). Interactive policy making, meta governance and democracy, Colchester. *ECPR press*: 205-226
- Klijn, E.H., Edelenbos, J. (2013). *The influence of democratic legitimacy on outcomes in governance networks*. *Administration & Society*, 45:6, 627- 650

- Koppenjan, J.F.M., Bruijn J.A. de & Kickert, W.J.M. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. Den Haag: VUGA
- Koopman, P., Pool, P. (1992). *Management en Besluitvorming in Organisaties*. Assen: Van Gorcum
- Koppenjan, J.F.M., Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge: Taylor & Francis
- Krieken, K.H.J. (2011). *Een toekomst voor referenda!? Onderzoek naar mogelijke toekomstscenario's voor de referendumpraktijk in Nederland*. Tilburg : Tilburg University
- Lamond, G. (2001). Coercion and the nature of law. *Legal Theory*, 7:1, 35-57
- Lelieveldt, T.H. (1999). *Wegen naar macht. Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau*. Amsterdam: ThelaThesis Amsterdam
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven & London: Yale University Press
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). CLEAR: An auditing tool for citizen participation at the local level. Manchester: IPEG
- Lowndes, V. & Sullivan, H. (2008). How low can you go? Rationales and challenges for neighborhood governance. *Public Administration*, 86:1, 1-22
- March, J.G. & Olsen J.P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78, 734-749
- March, J.G. & J.P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: The Free Press
- Michels, A.M.B. & Graaf, L. J. de (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36:4, 477-491
- Noordegraaf, M. (2005). Besluiten over besluitvorming; Van besluitvormingstheorie, via management van 'stakeholders' naar besluitvorming over huisvesting. Geraadpleegd op 20 mei 2016, op http://www.cfpb.nl/fileadmin/cfpb/images/publicaties/artikelen/BESLUITEN_OVER_BESLUITVORMING1.pdf
- Oelkers, B. (2013). 'Dag ladder!' Over overheidsparticipatie en community-development als gemeentelijke missie. Geraadpleegd op 20 maart 2017, op <http://www.planenaanpak.nl/publicaties/dag-ladder>

- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 48, 3-25
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24:6, 1073-87
- Pierson, P. (2000). The limits of design: explaining institutional origins and change. *Governance* 13:4, 475-99
- Percy, S. (1978). Conceptualizing and Measuring Citizen Coproduction of Community Safety. *Policy Studies Journal*, Special Issue, 7, 486-92
- Guy Peters, B. G. (1999). *Institutional theory in political science, The New Institutionalism*. London: Continuum International Publishing Group Pinter
- Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho
- Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek D.A. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Couthinho
- Purcell, M. (2006). Urban democracy and the local trap. *Urban Studies*. Vol. 43, No. 11.
- Raad voor het openbaar bestuur (2010). Vertrouwen op democratie. Geraadpleegd op 22 april 2016, op http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/boekje_advies_vertrouwen_op_democratie.pdf
- Rijksoverheid (2015). Burgerparticipatie. Geraadpleegd op 22 maart 2017, op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/inhoud/burgerparticipatie>
- Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P, Hart T, P. & Twist, M.J.W. van (1996). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Wilink
- Scott, W.R. (2008). Approaching adulthood: The maturing of institutional theory. *Theory and Society*, 37, 427-442
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage
- Schipper, K. & Steenbergen, F. (2017). *Laveren in Middelland. Tussentijdse evaluatie Mooi Mooier Middelland*. Rotterdam: DRIFT
- Schmidt, V.A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326

- Schmidt, V.A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2:1, 1–25
- Stadskrant Delfshaven. (2015). Bewoners en ondernemers maken plan Mooi, mooier Middelland! *Betrokken bij Rotterdam*, 7 oktober 2015, week 41. Geraadpleegd op 18 mei 2016 op http://www.betrokkenbijrotterdam.nl/Clusters/RSO/Document2015/Stadskrant/Delfshaven/wk41_web.pdf
- Steunenbergh, B. (2000). Institutionele verandering: naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde' voorkeuren. Geraadpleegd op 21 april 2016, op <http://hdl.handle.net/1887/5375>
- Sundeen Richard A. 1988. Explaining Participation in Coproduction: A Study of Volunteers. *Social Science Quarterly*, 69, 547–568.
- Teisman, G.R., J. Edelenbos, E-H. Klijn, M. Reudink (2004). *State of the Art Coproductie: STIPstudie*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden
- Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum, Coutinho
- Thiel, S. V. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho
- Thomassen, J. (1991). *Hedendaagse democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink
- Tinnevelt, R. (2003). Representatieve en Deliberatieve democratie. *Oikos*, nummer 24
- Tops, P.W. (1999). Co-productie als bestuursstijl. Ervaringen en vuistregels. *Bestuurswetenschappen*, 3, 201-225
- Tops, P.W. (1996). *Verhalen over co-productie: de praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noord-Brabantse gemeenten*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant
- Turner, J. (1997). *The Institutional Order*. New York: Longman
- Burg, V.A.M. van der. (2000). *Heuristieken in het oplossen van managementproblemen: een onderzoek naar het gebruik en invloed van heuristieken in besluitvormingsproces van managers*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag, Lemma
- Vitale, D. (2006). Between deliberative and participatory democracy. A contribution on Habermas. *Philosophy & Social Criticism*, vol. 32, no. 6

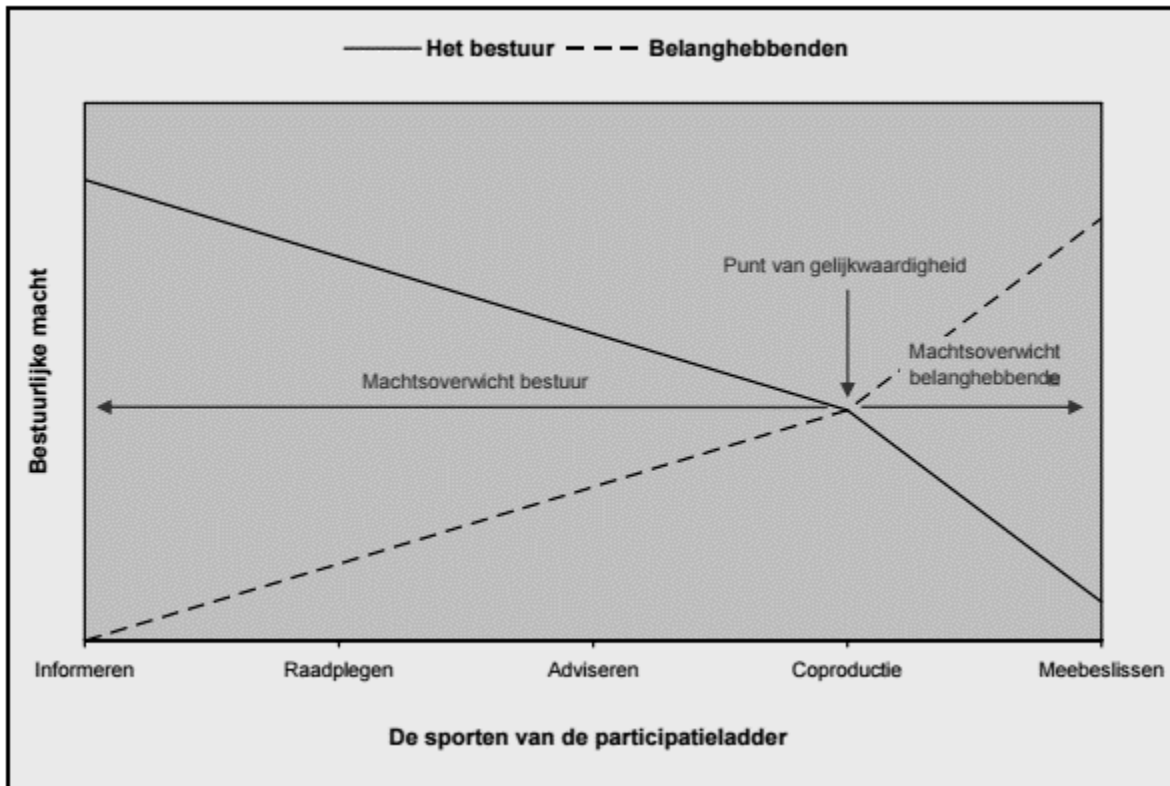
Wijdeven, T.M.F. van de., Hendriks, F. & Oude Vrielink, M.J. (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: Nicis Institute

WRR (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press

Young, M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Zwaard, J. van der & Specht, M. (2013). *Betrokken bewoners. Betrouwbare overheid*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken

Bijlage 1 | Participatieladder en bestuurlijke macht



Sporten in de participatieladder en bestuurlijke macht (Edelenbos en Monnikhof, 2001)

Bijlage 2 | Respondenten-en observatielijst

RESPONDENTENLIJST

1	Ambtenaar (gebied)
2	Ambtenaar (gebied)
3	Projectleider
4	Projectleider
5	Projectleider
6	Projectleider/bewoner
7	Projectleider/bewoner
8	Projectleider/bewoner
9	Projectleider/bewoner
10	Bewoner
11	Bewoner
12	Ondernemer
13	Bewoner

OBSERVATIES GROTERE/OVERKOELENDE BIJENKOMSTEN

	Bijeenkomst	Aanwezigen
1	Begrotingssessie	+/- 35 bezoekers kwartiermakers, ambtenaren gebied, gebiedsdirecteur, bewoners, projectleiders, ondernemers, gebiedscommissieleden
2	Wijkbijeenkomst <i>Na de letters nu de cijfers.</i>	+/- 150 bezoekers bewoners, ondernemers, ambtenaren gebied, ambtenaren cluster, projectleiders, gebiedscommissie, burgemeester, wijkagenten, huiskamers van de wijk
3	Opstellen van inkoopregels <i>Het spel en de knikkers aflevering 1</i>	+/- 25 bezoekers bewoners, ondernemers, ambtenaren gebied, bewoners, projectleiders, ondernemers, gebiedscommissieleden
4	Opstellen van inkoopregels <i>Het spel en de knikkers aflevering 2</i>	+/- 35 bezoekers bewoners, ondernemers, ambtenaren gebied, bewoners, projectleiders, ondernemers, gebiedscommissieleden
5	Selectie projectleider <i>Communicatie Vacature opstellen</i>	Bewoners (11), ambtenaar gebied (1)
6	Periodieke bijeenkomst met <i>Burgemeester Aboutaleb</i>	Ambtenaar gebied (1), voorzitter gebiedscommissie, bewoners (2)
7	Groepsbrede overleg <i>Besluitvorming en afwegingen</i>	Bewoners (13), ambtenaar gebied (2), gebiedscommissielid (1)
8	Wijkbijeenkomst <i>Zomerrevue</i>	+/- 100 bezoekers bewoners, ondernemers, ambtenaren gebied, ambtenaren cluster, projectleiders, gebiedscommissie, burgemeester, wijkagenten, huiskamers van de wijk
9	Projectleidersoverleg <i>begroting 1</i>	+/- 12 bezoekers Projectleiders, ambtenaar gebied, ambtenaar cluster
10	Projectleidersoverleg <i>begroting 2</i>	Projectleiders, ambtenaar cluster
11	Projectleidersoverleg <i>begroting 3</i>	Projectleiders, ambtenaar gebied
12	Wijkbijeenkomst <i>Publieke waarden</i>	+/- 75 bezoekers

		bewoners, ondernemers, ambtenaren gebied, ambtenaren cluster, projectleiders, gebiedscommissie, burgemeester, wijkagenten, huiskamers van de wijk
13	Periodieke bijeenkomst bij Burgemeester Aboutaleb	Ambtenaar gebied (1), voorzitter gebiedscommissie, bewoners (2)
14	Projectleidersoverleg	Projectleiders, ambtenaar gebied, bewoner
15	Periodieke bijeenkomst bij Burgemeester Aboutaleb	Ambtenaar gebied (1), voorzitter gebiedscommissie, bewoner (1), ondernemer (1)
16	Nieuwjaarsborrel	+/- 50 bezoekers actieve bewoners, ambtenaren gebied, ambtenaren cluster, gebiedscommissie, wijkagenten.

OBSERVATIES | OVERLEGSESSIES AMBTENAREN GEBIED

	Datum	Gebeurtenis
17	9 maart 2016	Introductie scrummen
18	7 mei 2016	Prikkebosjes JDV > andere methode
19	20 juni 2016	Idee voor knikkertafel
20	4 juli 2016	Contact JHDV
21	11 juli 2016	Uitsluiting ambtenaar en wethouder in beeld
22	25 juli 2016	Locatie in wijk / #war-room
23	25 juli 2016	Oostervant – co-creatie of niet
24	15 aug 2016	Uitvraag HRO-opdracht m.b.t. tot meer doelgroepen betrekken bij MMM
25	29 aug 2016	Loting Middellanders + enquête opzet
26	4 Okt 2016	Uitsluiting bewoner uit werkgroep

OBSERVATIES | OVERLEGSESSIES COMMUNICATIE

	Datum	Gebeurtenis
27	27 sept	Overleg Communicatieplan
28	11 okt	Overleg Welke rol in te nemen
29	29 nov	Overleg Lancering nieuwe Huisstijl

OBSERVATIES | OVERIGE INFORMELE GESPREKKEN

	Datum	Gebeurtenis
30	30 aug	Overleg Presentatie begroting
31	11 aug	Gesprek met bewoner Feedback op Wijkbijeenkomst
32	16 nov	Gesprek met projectleider Dilemma: toegang of geen toegang verlenen aan “lastige” bewoner
33	Oktober	Gesprek met bewoner Oostervant en verwarring rondom besluitvorming
34	December	Gesprek met ondernemer en projectleider Informatievoorziening winkelstraat

Bijlage 3 | Interviewvragen

❖ *Bij de gebiedsnetwerkers specifiek vragen om het verschil tussen de verschillende werkgroepen.*

Externe toegang

- Op welke wijze worden belanghebbenden geïnformeerd over het co-creatieproces?
- In hoeverre worden niet-participanten betrokken bij het co-creatieproces?
- Op welke wijze kunnen belanghebbenden meedoen?
- In hoeverre wordt in de benadering rekening gehouden met diverse doelgroepen?
- Wie mogen allemaal meedoen?
- In hoeverre is er ruimte voor inbreng van belanghebbenden?

Interne toegang

- Op welke wijze wordt met elkaars inbreng omgegaan?
- Hoe wordt er omgegaan met meningsverschillen?
- In hoeverre is er sprake van gelijke kansen op inbreng binnen de samenwerking?
- Hoe zijn de onderlinge verhoudingen binnen de samenwerking?
- Hoe wordt de ruimte om mee te doen ervaren?

Regels en procedures

- Zijn er spelregels gericht op de toegang?
- In hoeverre zijn er procedures die belemmerend of bevorderend werken voor de toegang?

Normen

- Wat is de taak en verantwoordelijkheid van de participant tijdens de co-creatie?
- In hoeverre gelden er normen om mee te praten of mee te doen?

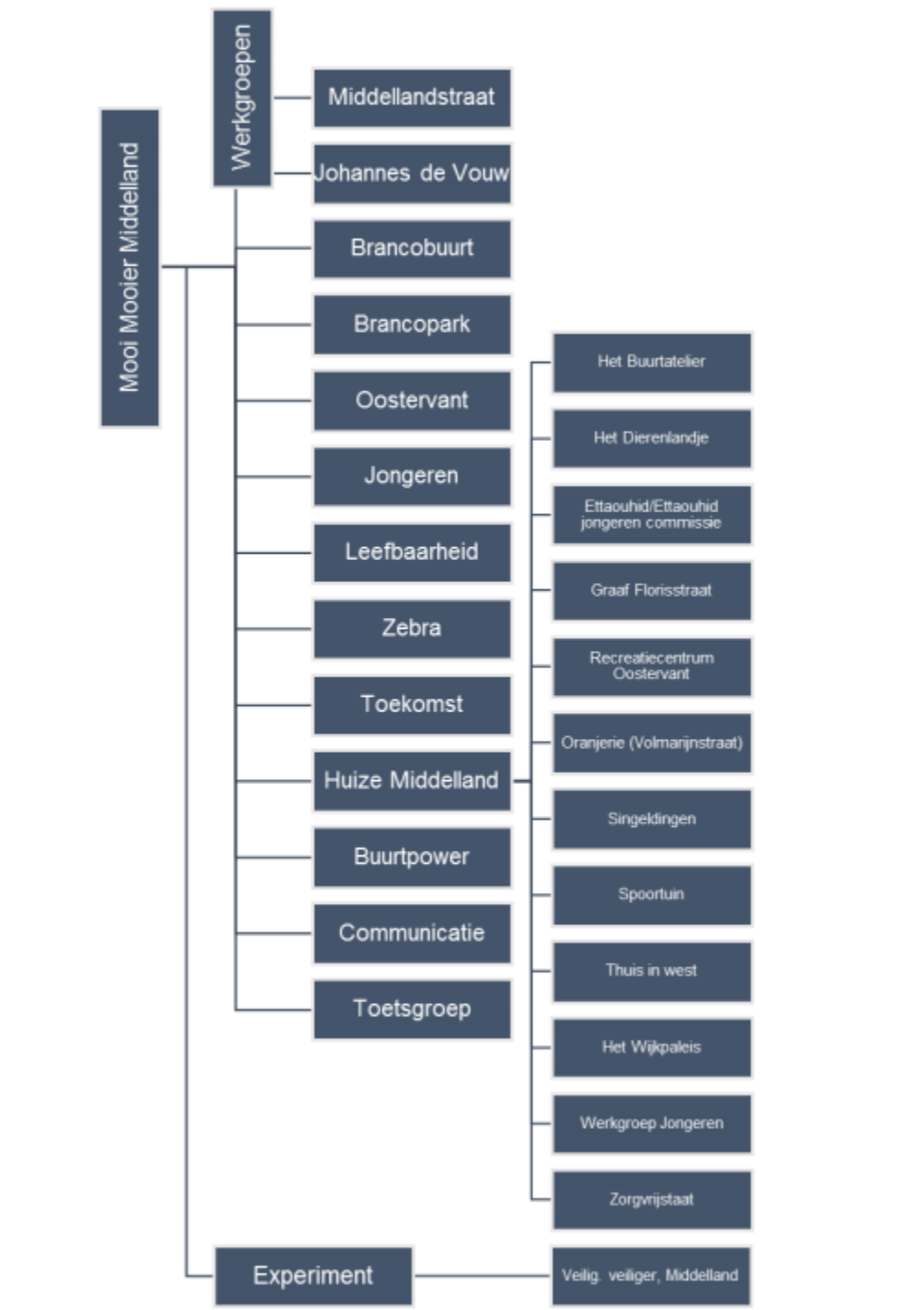
Padafhankelijkheid

- Hoe is de flexibiliteit met betrekking tot de wijziging van de huidige werkwijzen en methoden?
- Hoe is het onderlinge (wan)vertrouwen tussen participanten? En wat zijn de gevolgen hiervan?

Betekenissysteem

- Wat is volgens de participant 'toegang tot co-creatie'?
- Op welke wijze worden ideeën over co-creatie overgedragen?

Bijlage 4 | Overzicht werkgroepen⁹



⁹ Bron: DRIFT 2017, Laveren in Middelland.

Bijlage 5 | Communicatie en participatieacties

Eerste uitnodiging tot co-creatie



Gemeente Rotterdam

Onderwerp:
Uitnodiging werkbijeenkomst
Bezoekadres:
Looiershof 1, Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam
Internet: rotterdam.nl

Van: Tom Harreman
Telefoon: 06-24565588

Datum: 7 mei 2015

Retouradres: Postbus 70012, 3000 KP Rotterdam

Aan de bewoners en ondernemers van de wijk
Middelland

Geachte heer, mevrouw,

Mooi, mooier Middelland, doet u mee?

Uitnodiging werkbijeenkomst co-creatie Alliantie Middelland

De gemeente investeert 9 miljoen euro Middelland met het programma 'Alliantie Middelland'. Een aantal bewoners, verenigd in de 'republiek Middelland', hebben de burgemeester gevraagd inbreng van bewoners serieus te nemen in dit programma. Dat wil de burgemeester graag doen. De burgemeester heeft gevraagd of de gebiedscommissie Delfshaven het initiatief wil nemen in de organisatie van co-creatie. Het gaat erom dat we samen werken aan de verbetering van de veiligheid en de leefbaarheid van Middelland.

Namens gebiedscommissie Delfshaven nodig ik u uit voor een bijeenkomst op 20 mei 2015, van 19:00 tot 22:00 uur.

Tijdens deze bijeenkomst maken we een start met de co-creatie. Waar gaat het proces over? Waar gaat het niet over? Welke voorwaarden zijn er? Mag iedereen meedoen? Waar moeten we rekening mee houden en waar is behoefte aan? Hoe verhoudt het proces zich tot de gebiedscommissie? Hoe organiseren we de communicatie en hoe betrekken we alle Middellanders? Hoe zorgen we er met elkaar voor dat de investeringen in leefbaarheid en veiligheid het grootst mogelijk maatschappelijk rendement opleveren zodat een blijvende verbetering van Mooi, mooier Middelland een feit wordt?

Ook nieuwsgierig om bij te dragen aan Middelland? Kom dan op 20 mei naar de Impact HUB, 1e Middellandstraat 103. Meld u aan bij Annelot Bruring Veldhoven ac.bruringveldhoven@rotterdam.nl. U ontvangt na aanmelding alle informatie die tot nog toe beschikbaar is. Uiteraard zijn we ook nieuwsgierig naar uw inbreng.

Hartelijke groet,

Tom Harreman
voorzitter gebiedscommissie Delfshaven

Voor vragen: Niels Hoogwerf naj.hoogwerf@rotterdam.nl 06-24565588

MENINGEN PEILING 2016 MOOI, MOOIER MIDDELLAND

#KNIKKEREN

TOTAAL
AANTAL
SPELERS
609
AANTAL
PLEKKEN
16



DIRK VAN DEN BROEK | 88 SPELERS



'S GRAVENDIJKWAL | 67 SPELERS



ELOUTSCHOOL | 56 SPELERS



#ENQUETE

REACTIES
149

POPULAARSTE
63%
TIE
37%



7.4
BEWOEDING
MIDDELLAND

- 01 Overig
- 02 MBO
- 03 HBO
- 04 Universitair



MOOI, MOOIER
MIDDELLAND

FACEBOOK/MOIMOOIERMIDDELLAND
INSTAGRAM/MOIMOOIERMIDDELLAND

MIDDELLANDERS WERKEN SAMEN
MET GEMEENTE ROTTERDAM AAN
EEN MOOI, VEILIGE EN SOCIALE WILDE

#LOTING

5 NAMEN
DEEL AAN HET
DROEPGESPREK



- JOHANNES DE VOUPLEIN MAG GROENER
- MEER AANDACHT VOOR VERKEERSVEILIGHEID
- HET BRANCO-PARK IS ECHT SPANNEND OM TE SPELEN
- MEER INFO OVER BUURTACTIVITEITEN
- MEER ONTMOETINGS-PLEKKEN, OOK BUITEN