

Gemeente
Amsterdam

Erasmus
Universiteit

De invloed van de discretionaire ruimte bij subsidieverlening

Een masterscriptie onderzoek naar de modererende werking van de discretionaire ruimte bij het subsidieverleningsproces

Naam student: Ihsane Akka

Studentnummer: 2591529

Master: Bestuurskunde: Publiek Management

Datum: 26 juni 2020

Eerste lezer: dr. J. Grandia

Tweede lezer: prof.dr. S. van Thiel

Netto woordenaantal: 19.983

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie “De invloed van de discretionaire ruimte bij de subsidieverlening”. Het onderzoek heeft plaatsgevonden bij de gemeente Amsterdam en daarvoor zijn 17 medewerkers geïnterviewd die werkzaam zijn bij vier stadsdelen: Noord, Oost, Zuid en West. Deze scriptie is geschreven voor het afstudeertraject van de studie Bestuurskunde: Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook onderdeel van dit afstudeertraject is een stage, die ik heb mogen volbrengen bij Team LEERonderzoek bij de gemeente Amsterdam. Van januari 2020 tot en met juli 2020 loop ik stage bij dit team, en van januari 2020 tot en met juni heb ik dit onderzoek uitgevoerd, evenals de scriptie geschreven.

Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider, Jolien Grandia, bedanken voor haar ondersteuning en kritische blik. Het schrijven van de masterscriptie is een complex proces, en het is meerdere keren gebeurd dat ik zoekende was, maar uiteindelijk toch de goede insteek heb kunnen vinden. Dank voor de begeleiding daarin.

Ten tweede wil ik mijn stagebegeleider, Edward Elferink, bedanken voor zijn begeleiding tijdens het stage lopen en het sparren over mijn onderzoek. Edward Elferink, Edith de Meester en Suzanne Zwaneveld, jullie hebben mijn stage bij de gemeente Amsterdam extra leerzaam en fijn gemaakt. Dankjulliewel voor de fijne samenwerking.

Ten derde wil ik alle respondenten en collega's bedanken, die ofwel direct input hebben geleverd voor dit onderzoek, of mij hebben geholpen met het vinden van de juiste personen. Mijn dank hiervoor, zonder jullie was dit onderzoek niet tot stand gekomen.

Heel veel leesplezier!

Ihsane Akka

Amsterdam, 26 juni 2020

Managementsamenvatting

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieregelingen bij de gemeente Amsterdam zijn de afgelopen jaren onderhevig aan kritiek geweest van de Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam. Dit onderzoek focust zich op een aspect van de subsidieverlening waar, in zowel de wetenschappelijk literatuur als in de onderzoeksrapporten, weinig aandacht voor is: de modererende invloed van de discretionaire ruimte van de *Street-Level* Bureaucraten bij het subsidieverleningsproces.

Er is onderzocht hoe de discretionaire ruimte invloed uitoefent op de relatie tussen organisatiedoelstellingen, toetsingskaders en evaluaties en het subsidieverleningsproces. Dit wordt onderzocht in de context van de subsidieregelingen Bewonersinitiatieven en Maatschappelijk Initiatief. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de manier waarop de discretionaire ruimte deze relatie beïnvloedt, en zodoende de leemte in de wetenschappelijke literatuur op te vullen. De hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek is de volgende:

“Hoe is de discretionaire ruimte van Street-Level Bureaucraten van invloed op de organisatiedoelstellingen, toetsingskaders en evaluaties bij het subsidieverleningsproces?”

Deze vraagstelling is onderzocht middels een casestudy, waarbij 17 respondenten zijn geïnterviewd. Er zijn drie deelvragen geformuleerd en drie hypothesen. Uit de resultaten blijkt dat de discretionaire ruimte de relatie tussen organisatiedoelstellingen en subsidieverlening negatief beïnvloedt. Ook kan geconcludeerd worden dat een hogere mate aan discretionaire ruimte tot gevolg heeft dat organisatiedoelstellingen minder prominent terugkomen in de subsidieverlening. De discretionaire ruimte heeft daarnaast tot gevolg dat de toetsingskaders meer op de achtergrond worden gebruikt bij een hoge mate aan discretionaire ruimte, waardoor er een scheve balans kan ontstaan tussen kader en discretionaire ruimte. Tot slot kunnen tweezijdige loops ervoor zorgen dat de discretionaire ruimte van *Street-Level* Bureaucraten minder ondermijnt wordt door de centrale stad. In de conclusie worden de deelvragen beantwoord en de hypothesen geadresseerd. In de discussie worden de resultaten geïnterpreteerd en worden er een aantal aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek en voor in de praktijk.

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| 1. Inleiding | 5 |
| 1.1 Aanleiding | 5 |
| 1.2 Doelstelling en probleemstelling | 8 |
| 1.3 Afbakening | 8 |
| 1.4 Praktische en wetenschappelijke relevantie | 10 |
| 1.5 Onderzoeksaanpak | 10 |
| 1.6 Leeswijzer | 11 |
| 2. Theoretisch Kader | 12 |
| 2.1 De Street-Level Bureaucraat | 12 |
| 2.2 De rol van Discretie | 13 |
| 2.3 De rol van organisatiedoelstellingen | 15 |
| 2.4 De rol van toetsingskaders | 16 |
| 2.5 De rol van evaluaties | 17 |
| 2.6 Conceptueel model | 18 |
| 3. Onderzoeksmethoden | 20 |
| 3.1 Casestudy | 20 |
| 3.2 Caseselectie | 21 |
| 3.3 Methodologie | 22 |
| 3.4 Dataverzameling | 22 |
| 3.4 Operationalisering | 25 |
| 3.5 Scoringssysteem | 26 |
| 3.6 Validiteit en Betrouwbaarheid | 27 |
| 4. Context: subsidieverlening | 28 |
| 5. Analyse | 30 |
| 5.1 Doelstellingen | 30 |
| 5.1. 1 Gebiedsagenda's en Coalitieakkoord | 30 |
| 5.1. 2 Bevindingen organisatiedoelstellingen | 33 |
| <i>5.1. 2.1 Eensgezindheid</i> | 33 |
| <i>5.1. 2.2 Representativiteit</i> | 35 |
| <i>5.1. 2.3 Passendheid</i> | 37 |
| <i>5.1. 2.4 Draagvlak</i> | 39 |
| 5.1. 3 Deelconclusie | 41 |
| 5.2 Toetsingskaders | 43 |
| 5.2. 1 Toetsingskaders in de subsidieregelingen | 43 |

| | |
|---|----|
| 5.2. 1.1 <i>Bewonersinitiatieven</i> | 43 |
| 5.2. 1.2 <i>Maatschappelijk Initiatief</i> | 46 |
| 5.2. 2 Bevindingen toetsingskaders | 47 |
| 5.2. 2.1 <i>Leidraad</i> | 47 |
| 5.2. 2.2 <i>Balans</i> | 49 |
| 5.2. 3 Deelconclusie | 50 |
| 5.3 Evaluaties | 52 |
| 5.3. 1 Het communicatieproces | 52 |
| 5.3. 2 Bevindingen evaluaties | 53 |
| 5.3. 2.1 <i>Feedback</i> | 53 |
| 5.3. 2.2 <i>Informatieasymmetrie</i> | 55 |
| 5.3. 3 Deelconclusie | 57 |
| 6. Conclusie | 58 |
| 6.1 Deelconclusie deelvraag 1: Organisatiedoelstellingen | 58 |
| 6.2 Deelconclusie deelvraag 2: Toetsingskader | 60 |
| 6.3 Deelconclusie deelvraag 3: Evaluaties | 61 |
| 6.5 Conclusie | 62 |
| 7. Discussie | 65 |
| 7.1 Wetenschappelijk implicaties | 65 |
| 7.2 Beperkingen van het onderzoek | 65 |
| 7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek | 66 |
| 7.4 Aanbevelingen voor de praktijk | 67 |
| 8. Literatuurlijst | 69 |
| 9. Bijlagen | 73 |
| 9.1 Interview vragenlijst | 73 |
| 9.2 Codeboom | 75 |
| 9.3 Operationalisering | 76 |
| 9.4 Volledig lijst doelstellingen | 79 |
| 9.4.1 <i>Stadsdeel Noord</i> | 79 |
| 9.4.2 <i>Stadsdeel Oost</i> | 80 |
| 9.4.3 <i>Stadsdeel West</i> | 81 |
| 9.4.4 <i>Stadsdeel Zuid</i> | 83 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Momenteel staan er meer dan 80 subsidieregelingen op de website van de gemeente Amsterdam (Gemeente Amsterdam, z.j.-a.). Deze zijn goed voor bijna 400 miljoen euro (Gemeente Amsterdam, 2020). Deze subsidieregelingen lopen sterk uiteen wat betreft de inhoud. Zo zijn er subsidieregelingen met een budget van enkele duizenden euro's, die zijn gericht op het bevorderen van diversiteit in de Amsterdamse samenleving, en zijn er ook subsidieregelingen met een budget van tientallen miljoenen die zijn gericht op het versterken van de Amsterdamse zorg (Gemeente Amsterdam, 2020). Tussen deze kleinschalige en grootschalige subsidieregelingen in, biedt de gemeente Amsterdam een handvol regelingen aan ten behoeve van het bevorderen van de participatieve democratie in de stad. Onder deze uitgavenpost vallen de ambities van het in 2018 in werking getreden College om meer aan participatieve democratie te doen (Gemeente Amsterdam, 2018a). Participatieve democratie betekent dat burgers en bewoners worden uitgenodigd actief bij te dragen aan de stad.

Er zijn verschillende manieren waarop dit bewerkstelligt kan worden. Eén van de manieren zijn de subsidieregelingen die hiervoor kort zijn genoemd. Hierin krijgen burgers en bewoners ruimte om zelf projecten op te starten en te runnen, om de participatieve democratie te stimuleren. Een soortgelijk project zijn de Buurtbegrotingen (Gemeente Amsterdam, z.j.-b). De gemeente Amsterdam stelt in dit geval budgetten beschikbaar voor de buurten in de stad, waarbij ondernemers, bewoners en burgers plannen kunnen indienen zodat initiatieven vanuit de stad vaker gesteund kunnen worden (Gemeente Amsterdam, z.j.-b). De kern voor het stimuleren van participatieve democratie is dat bewoners op sommige domeinen over meer kennis beschikken dan de overheid, en dus effectiever te werk kunnen gaan (Gemeente Amsterdam, 2018a). Dit zijn enkele voorbeelden van de nieuwe weg die het College wil inslaan om participatieve democratie te stimuleren.

Hoewel het subsidie instrument zelf al een tool is om participatieve democratie te stimuleren, zijn er daarnaast ook subsidieregelingen die participatieve democratie projecten stimuleren. Bij een subsidie financiert de gemeente een derde partij voor een specifieke activiteit. De tegenhanger van de subsidie-tool is het inkopen van activiteiten (Gemeente Amsterdam, 2015). Subsidies verschillen van inkopen op enkele essentiële kenmerken. Zo geldt dat de aanvrager van

de subsidie het initiatief neemt om gelden aan te vragen (Gemeente Amsterdam, 2015). Ook wordt er een beoogd maatschappelijk effect nagestreefd, bij voorkeur één die past binnen de doelstellingen van de gemeente (Gemeente Amsterdam, 2015). Belangrijk is dat de gemeente de nakoming van afspraken niet kan afdwingen. De gemeente behoudt wel het recht de hoogte van het subsidiegeld te verminderen en gelden terug te vorderen (Gemeente Amsterdam, 2015). Subsidies worden afgegeven op basis van de begroting van de gemeente en de Algemene Subsidieverordening Amsterdam (ASA) (Gemeente Amsterdam, 2015). In *De Visie op Subsidies* (Gemeente Amsterdam 2015, p. 5) geeft de gemeente in vijf punten aan hoe zij omgaat met het verstrekken van subsidies. De gemeente verstrekt subsidies:

- als ze de totstandkoming van bepaalde activiteiten gerealiseerd wil zien worden;
- wanneer de maatschappij initiatief neemt, of het college via onder andere het uitschrijven van een tender of prijsvraag en die niet zou kunnen plaatsvinden zonder compensatie via een subsidie;
- waarbij de gemeente het niet nodig acht de uitvoering af te dwingen
- en daarbij gelden de voorwaarden dat de beoogde activiteiten bijdragen aan een gemeenschappelijk doel, de aanvrager geschikt is en de hoogte van de subsidie passend.

Bij subsidieverlening komen veel processen samen. Zo zijn er kaders en vaste procedures die de verlening in goede banen moeten leiden. Het proces is echter niet volledig geautomatiseerd en leunt sterk op het inzicht van openbare dienstverleners om aanvragen te verlenen. Deze openbare dienstverleners zijn wat Lipsky (1980) *Street-Level* Bureaucraten noemt, en deze hebben een bepaalde mate van discretionaire ruimte in de beslissingen die ze nemen. *Street-Level* Bureaucraten verstrekken een dienst of product namens de overheid aan de burger (Lipsky, 1980; Nielsen, 2006). De ruimte die *Street-Level* Bureaucraten hebben om afwegingen te maken bij het maken van keuzes, wordt discretie genoemd (de discretionaire ruimte) (Lipsky, 1980).

Eenzijds is er praktische aanleiding voor dit onderzoek. Zo heeft er in 2014 een onderzoek plaatsgevonden van de Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam (RMA) naar de subsidieverlening bij de gemeente (Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam, 2014). Dit onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen die de gemeente destijds heeft opgevolgd. Daaropvolgend publiceerde de rekenkamer in zowel 2016 als 2018 vervolgonderzoeken naar een aantal specifieke subsidieregelingen, Diversiteit en Maatschappelijk Initiatief – en Bewonersinitiatief (Rekenkamer

Metropoolregio Amsterdam, 2016; 2018). In deze laatste twee onderzoeken staat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieregelingen centraal. Het subsidie-instrument is in het verleden, maar ook in het heden onderhevig aan kritiek (geweest). In deze rapporten ligt de nadruk op de processen, doelmatigheid en doeltreffendheid, en in minder mate op het menselijk aspect van subsidieverlening.

Anderzijds is in de wetenschappelijke literatuur weinig te vinden over *Street-Level* Bureaucraten in de lokale overheid in de context van subsidieverlening. Een bekend Nederlands onderzoek is dat van Van Steden, Schuilenburg, Leemeijer en Loots (2012), *Toezichthouders op de tram*. Hier is onderzoek gedaan naar de discretionaire ruimte van buitengewoon opsporingsambtenaren (boa) die werkzaam zijn in het openbaar vervoer. Eén van de conclusies uit dit onderzoek is dat boa's er vaker voor kiezen een waarschuwing te geven dan een boete of overbod, ook als daar theoretisch gezien wel reden toe is. Taylor (2007) publiceerde een onderzoek naar de balans tussen de discretionaire ruimte van leraren enerzijds en controle anderzijds in het onderwijs. Taylor (2007) constateert in het onderzoek dat docenten discretie en autonomie aan elkaar linken. Bij een verlies aan autonomie, ervaren ze een verlies aan discretie en andersom, terwijl dit in de werkelijkheid niet zo hoeft te zijn. Een soortgelijk onderzoek is gedaan door Nielsen (2006), waarin zij beargumenteerde in hoeverre *Street-Level* Bureaucraten, in tegenstelling tot wat Lipsky (1980) destijds betoogde, juist handelen vanuit positieve motivatie en wel degelijk voldoening kunnen halen uit het werk dat zij doen. In de bestuurskunde is er wel veel aandacht besteedt aan de afwegingen die voorafgaan aan het verstrekken van een product, waar een subsidie een vorm van is (Taylor, 2007). Deze onderzoeken zijn in verschillende contexten gedaan, zoals met boa's, politie en leraren, maar het ontbreekt aan onderzoeken in de context van subsidieverlening bij lokale overheden (Taylor, 2007; Van Steden et. al, 2012). Er is daarom gekozen om in dit onderzoek voort te bouwen op de theorie van Howe (1991). Howe (1991) beargumenteert dat de discretionaire ruimte niet enkel een rol speelt bij persoonlijk capaciteiten en kenmerken, maar ook abstracte organisationele aspecten. In dit onderzoek wordt dan ook in gegaan op drie concepten die volgens de theorieën van Lipsky (1980), Maupin (1993) en Prottas (1978) worden beïnvloedt door de discretionaire ruimte, namelijk de organisatiedoelstellingen, toetsingskaders en evaluaties (Lipsky, 1980; Maupin, 1993; Prottas 1978).

1.2 Doelstelling en probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is meer inzicht verkrijgen in de afwegingen die *Street-Level* bureaucraten maken bij het verstrekken van subsidies over participatieve democratie, en dan specifiek de invloed van de discretionaire tijdens de subsidieverlening op de drie concepten die eerder zijn genoemd: organisatiedoelstellingen, toetsingskaders en evaluaties. Zoals eerder geconstateerd is er veel onderzoek geweest naar de discretionaire ruimte van *Street-Level* Bureaucraten, maar is er weinig tot niks onderzocht in de context van subsidieverlening bij lokale overheden. Bovendien kan dit meer context bieden bij de rapporten die in het verleden zijn gepubliceerd over het subsidieverleningsproces van de gemeente Amsterdam. Dit inzicht wordt gekregen door allereerst theoretisch te onderbouwen waarom is gekozen voor deze drie factoren, en daarna te analyseren op welke manier de discretionaire ruimte de relatie tussen deze drie concepten en het subsidieverleningsproces beïnvloedt.

De probleemstelling van dit onderzoek bestaat uit de volgende hoofdvraag: “*Hoe is de discretionaire ruimte van Street-Level Bureaucraten van invloed op de relatie tussen organisatiedoelstellingen, toetsingskaders en evaluaties en het subsidieverleningsproces?*”

Middels de volgende 3 deelvragen wordt getracht antwoord te geven op de voorgaande centrale vraag:

1. Wat zijn de organisatiedoelstellingen op het gebied van de subsidieregelingen participatieve democratie, en op welke manier beïnvloedt de discretionaire ruimte de toepassing van deze organisatiedoelstellingen?
2. Hoe ziet het toetsingskader eruit dat wordt gehanteerd door *Street-Level* Bureaucraten bij de subsidieregelingen participatieve democratie, en op welke manier beïnvloedt de discretionaire ruimte de toepassing van deze toetsingskaders?
3. Op welke manier beïnvloedt de discretionaire ruimte het onderlinge evaluatie proces van *Street-Level* Bureaucraten?

1.3 Afbakening

Het onderzoek wordt verder afgebakend door enkel te kijken naar de *Street-Level* Bureaucraten die werkzaam zijn bij de gemeente Amsterdam en subsidies verstrekken. Er zijn een aantal manieren waarop deze participatieve democratie kan worden ingericht. Zo kan de gemeente haar burgers betrekken bij het beleidsformulering proces, waarbij wordt gepeild in hoeverre bewoners

hun eigen ervaring terugzien in het beleid dat de gemeente voorstelt of kunnen meedenken over beleid (Rekenkamer Amsterdam, 2018). De gemeente kan er ook voor kiezen de uitvoering over te laten aan burgers, waarbij wet -en regelgeving gelden als kaders. Kortgezegd kunnen er twee vormen van participatieve democratie worden onderscheiden: het denk-proces en het doen-proces (Rekenkamer Amsterdam, 2018). Voor dit onderzoek wordt uitsluitend gekeken naar de subsidieregelingen waarbij burgers worden betrokken bij de uitvoering van participatieve democratie, het doen-proces.

Verder wordt het onderzoek afgebakend door naar 2 subsidieregelingen te kijken. De subsidieregelingen die in dit onderzoek centraal staan zijn twee subsidieregelingen die de gemeente vrijgeeft aan haar bewoners om participatie in de stad te vergroten (Gemeente Amsterdam, 2020; Rekenkamer Amsterdam, 2018):

1. de subsidieregeling maatschappelijk initiatief;
2. de subsidieregeling bewonersinitiatieven.

De eerste vorm van subsidieregeling is gericht aan de maatschappij als geheel en geeft ook de mogelijkheid aan ondernemers om subsidie aan te vragen. De subsidieregeling maatschappelijk initiatief is gericht op de samenwerking tussen groepen bewoners en maatschappelijke organisaties (Gemeente Amsterdam, 2020; Rekenkamer Amsterdam, 2018). Bij de subsidieregeling voor bewonersinitiatieven ligt de focus op het bevorderen van initiatieven in de buurt van alleen burgers en bewoners (Gemeente Amsterdam, 2020; Rekenkamer Amsterdam, 2018). In Figuur 1 is af te lezen welke stadsdelen de verschillende vormen van participatieve democratie-subsidies faciliteren (Rekenkamer Amsterdam 2018).

| Stadsdeel | Subsidieregeling maatschappelijk initiatief | Subsidieregeling bewonersinitiatieven |
|--------------------|--|--|
| Centrum | X | V |
| Noord | V | V |
| Oost | V | V |
| West | V | V |
| Nieuw- West | X | X |

| | | |
|-----------------|---|---|
| Zuid | V | V |
| Zuidoost | V | V |

Figuur 1: Subsidieregelingen per stadsdeel. Bron:

<https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/subsidies-maatschappelijke-en-bewonersinitiatieven-onderzoeksrapport/subsidies-maatschappelijke-en-bewonersinitiatieven-onderzoeksrapport.pdf>

1.4 Praktische en wetenschappelijke relevantie

De RMA heeft in het verleden onderzoeken gedaan naar de subsidieverlening bij de gemeente Amsterdam (Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam, 2014; 2016; 2018). Deze onderzoeken focusten zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies, en in mindere mate op de afwegingen die voorafgaan bij het wel of niet verlenen van een subsidie. Vanuit praktisch oogpunt geeft dit onderzoek inzicht in deze afwegingen die *Street-Level* Bureaucraten maken bij het wel of niet verlenen van subsidies. Dit wordt niet altijd meegenomen binnen lokale overheden, omdat de nadruk ligt op procedures en kaders (Lipsky, 1980; Maupin, 1993). Dit inzicht kan de gemeente helpen in het vormgeven van haar subsidielandschap en het beter begrijpen van processen die voorafgaan aan subsidieverlening.

In de bestaande literatuur is er nauwelijks onderzoek gedaan naar de discretionaire ruimte bij subsidieverlening. De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek ligt dan ook in het blootleggen van de manier waarop de discretionaire ruimte invloed uitoefent op de relatie tussen organisatiedoelstellingen, toetsingskader en evaluaties en het subsidieverleningsproces. Deze variabelen worden afgeleid van bestaande *Street-Level* Bureaucratie theorieën, met name die van Maupin (1993) en Prottas (1978), om tot een wetenschappelijk onderbouwde conclusie te komen. Het gat uit de theorie van Lipsky (1980), namelijk dat vooral persoonlijke attributen een relatie hebben tot de discretionaire ruimte van *Street-Level* Bureaucraten, wordt met dit onderzoek opgevuld. Hiermee wordt aangesloten bij het gedachtegoed van Howe (1991), dat organisationele attributen ook een belangrijke rol spelen bij de discretie die wordt ervaren door *Street-Level* Bureaucraten.

1.5 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek worden kwalitatieve onderzoeksmethoden gehanteerd. Allereerst zijn er een diversiteit aan documenten bestudeerd. Zowel rapportages, beleidsstukken, coalitieakkoorden,

voorjaar nota's en begrotingen zijn doorgenomen. Anderzijds is ook wetenschappelijke literatuur gelezen om tot een gebalanceerde conclusie te komen die ook wetenschappelijk onderbouwd kan worden. Tot slot zijn er ook semigestructureerde interviews gehouden om een diepgaand beeld te verkrijgen van de ervaringen van de respondenten.

1.6 Leeswijzer

De opzet van dit onderzoek loopt volgens de geformuleerde deelvragen en hypothesen. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader van dit onderzoek besproken. In het derde hoofdstuk volgt de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 4 wordt kort de context van dit onderzoek geschetst. Hoofdstuk 5 staat in het teken van de drie hypothesen en vormt de analyse van dit onderzoek. In hoofdstuk 6 wordt de conclusie gepresenteerd en in hoofdstuk 7 de discussie. In hoofdstuk 8 staan de gebruikte referenties. De bijlagen zijn te vinden in hoofdstuk 9.

2. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch raamwerk geformuleerd dat ten grondslag ligt van dit onderzoek. Er wordt kritisch gekeken naar de drie factoren die van invloed zijn bij het subsidieverleningsproces en welke rol de discretionaire ruimte speelt. Dit wordt gedaan door literatuur te analyseren en te vergelijken om tot een eenduidig beeld te komen van bewezen verbanden. Tot slot wordt het conceptueel model gepresenteerd, welke de relatie tussen de variabelen visueel vastlegt.

2.1 De Street-Level Bureaucraat

In zijn boek *Dilemma's of the Street -Level Bureaucracy: Individual in Public Services* (1980) definieert Lipsky *Street-Level* Bureaucraten als: openbare dienstverleners die door de overheid bepaalde diensten of producten verlenen aan burgers, waarbij de totale som aan beslissingen bij elkaar opgeteld het beleid vormen. Lipsky (1980) benadrukt dat beleid het best begrepen kan worden vanuit de ervaringen van *street-level workers* en niet de *top-floor* administratoren. *Street-Level* Bureaucraten zijn te vinden waar overheid en burger direct in contact staan met elkaar en nemen vele vormen aan, zoals de onderwijzer en de politieagent (Lipsky, 1980; Taylor, 2007; Tummers & Bekkers, 2014; Van Steden et al., 2012; Westherley & Lipsky, 1977).

Zo hebben Van Steden et al. (2012) onderzoek gedaan naar de handhaving van het ov-verbod in Amsterdam en Rotterdam door te analyseren hoe boa's service verlenen en de huisregels handhaven in de Amsterdamse en Rotterdamse trams. Daar was één van de conclusies dat boa's minder snel ov-verboden oplegden, omdat dit in de praktijk niet wenselijk is; zo zorgden deze verboden voor overlast voor medepassagiers en was het in de praktijk lastig een verbod te handhaven (Van Steden et al., 2012) Dit is een voorbeeld van hoe de werkprocessen die in theorie zijn vastgelegd, niet altijd op dezelfde manier worden toegepast in de praktijk van *Street-Level* Bureaucraten.

Street-Level Bureaucraten kunnen ook gezien worden als *boundary spanners*, omdat ze als brug functioneren tussen burger en overheid en daarmee onderdeel zijn van niet alleen de eigen organisatie, maar ook de omgeving (Prottas, 1978, p. 291). Hiermee bedoelt Prottas (1987) dat de vooraf beschreven manier van werken soms anders uitpakt in de praktijk. Tevens draait het er bij *Street-Level* Bureaucratie om dat er menselijk denken aan te pas komt en dit kan niet worden vervangen door een geautomatiseerd proces (Lipsky, 1980, p. 161).

Bovens en Zouridis (2002) beschrijven in hun artikel *Street-Level to System-Level Bureaucracies* twee verschillende soorten Bureaucratieën die gebruik maken van zulke geautomatiseerde processen. Deze theorie beschrijft dat *Street-Level* Bureaucraten steeds vaker worden bijgestaan door ICT systemen ten behoeve van informatie opslag. Bovens en Zouridis (2002) onderscheiden binnen *Street-Level* Bureaucratie twee soorten bureaucratie, waarvan de tweede van belang is in dit onderzoek: *Systemlevel* en *Screen-Level*. *Systemlevel* Bureaucratie onderscheidt zich omdat hierin het menselijk handelen volledig wordt vervangen door software en algoritmen. Denk aan het geautomatiseerde proces van het aanvragen van een studenten-ov. In dit geval is er geen enkel contact met een *Street-Level* Bureaucraat en wordt er een product namens de overheid verstrekt. *Screen-Level* Bureaucratie daarentegen karakteriseert zich doordat ICT vooral wordt gebruikt voor data-entry en informatieopslag.

Enerzijds zorgt *Screen-Level* Bureaucratie ervoor dat data makkelijker kan worden opgehaald, anderzijds betekent dit volgens Bovens en Zouridis (2002) dat *Street-Level* Bureaucraten verder van de cliënt komen te staan. Dit kan zorgen voor wat Bovens en Zouridis (2002) *digital rigidity* noemen. Het onvermogen om tijdig reactievermogen te tonen, wat de legitimiteit van de overheid kan schaden. Bovens & Zouridis (2002) benadrukken dat om de legitimiteit te behouden, het belangrijk is dat zelfs deze constructies onderhevig blijven aan onderzoek vanuit de overheid. Essentieel blijft hier dat het menselijke redeneringsvermogen intact blijft. Dit kenmerk van het nemen van beslissingen en het maken van afwegingen, wordt in de literatuur discretie genoemd (Lipsky, 1980; Maupin, 1993; Van Steden et al., 2012.). Discretie is in de inleiding kort genoemd in de context van dit onderzoek, de subsidieverlening. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op discretie.

2.2 De rol van Discretie

Discretie is waar volgens Lipsky (1980, p. 161) de macht van *Street-Level* Bureaucraten ligt. Discretie slaat op de ruimte die *Street-Level* Bureaucraten hebben om, ondanks de abstracte formulering van regelgeving, door middel van de eigen expertise, normen en capaciteit eigen keuzes te maken om een overheidsproduct of dienst wel of niet te verlenen (Lipsky, 1980; Maupin, 1993; Taylor, 2007; Van Steden et al., 2012). *Street-Level* Bureaucraten voegen eigen ideeën, normen en vaardigheden toe aan de bestaande organisatie. Bij het verlenen van diensten of het uitvoeren van werkzaamheden, maken *Street-Level* Bureaucraten hier gebruik van, naast de

regelgeving van de organisatie waarvoor ze werken (Maupin, 1993, p. 337; Taylor, 2007, p. 557). In het onderzoek van Van Steden et. al (2012) wordt het voorbeeld gegeven van toezichthouders in het openbaar vervoer van Rotterdam die hun discretionaire ruimte vrij kunnen gebruiken, omdat hun managers niet de hele dag om hun schouder meekijken. Op deze manier ontwikkelen *Street-Level* Bureaucraten, in dit geval toezichthouders, eigen routines en voorkeuren (Van Steden et. al, 2012). Zo een routine of voorkeur kan zijn om eerder een waarschuwing af te geven, dan een boete of ov-verbod, zoals eerder genoemd.

Een mogelijk gevolg van discretie is dat er een discrepantie kan ontstaan tussen de manier waarop de *Street-Level* Bureaucraat het werk uitvoert en de manier waarop het eigenlijk hoort volgens procedures (Maupin, 1993; Sowa & Selden, 2003; Taylor, 2007). Discretie zoals gedefinieerd door Lipsky (1980) is door de jaren heen onderhevig aan kritiek geweest. Lipsky zoekt beperkingen van de discretionaire ruimte vooral in de bureaucraat zelf en stelt dat persoonlijke attributen belangrijk zijn in het vormgeven van deze discretionaire ruimte. Howe (1991) is één van de auteurs die hier haaks staat op wat Lipsky schrijft. Lipsky zoekt verklaringen voor de mate aan discretionaire ruimte vooral bij de *Street-Level* Bureaucraten zelf. Howe (1991) daarentegen heeft uitvoerig uiteengezet dat de essentiële elementen die invloed uitoefenen op deze discretionaire ruimte, ook kunnen afkomen van externe factoren.

Met inachtneming van deze kritiek en de verschillende perspectieven in de wetenschappelijke literatuur, komen een aantal factoren naar voren die door deze discretionaire ruimte beïnvloedt worden. Er is een selectie gemaakt aan de hand van wetenschappelijk bewijs en de mate waarin dit door mede-onderzoekers wordt ondersteund. Dit bewijs is vooral afkomstig van Howe (1991) die beargumenteert dat de discretionaire ruimte een grote rol kan spelen bij organisationele aspecten – in tegenstelling tot Lipsky (1980) die zich vooral op persoonlijke attributen focust. De theorieën van Maupin (1993) over de wisselwerking tussen discretionaire ruimte en kaders en van Prottas (1978) over het effect van de discretionaire ruimte op evaluaties, zijn vooral doorslaggevend geweest in de literatuur vergaring van dit onderzoek. Er is gekozen voor drie factoren die bij de meerderheid wordt genoemd en meermaals wetenschappelijk is bewezen. Kern in deze overweging is dat er geen onderzoeken zijn gevonden in relatie tot discretionaire ruimte en subsidieverlening in lokale overheden. Hierdoor is de nadruk komen de liggen op factoren die universeel terugkomen in organisaties en die duidelijk invloed hebben op het werk dat *Street-Level* Bureaucraten doen, en waar de discretionaire ruimte een modererende

werking heeft. Zo blijkt dat de discretionaire ruimte theoretisch gezien een modererende invloed heeft op de toepassing van organisatiedoelstellingen, het gebruik van toetsingskaders en het evaluatieproces (Howe, 1991; Lipsky, 1980; Maupin, 1993; Nielsen, 2007; Prottas, 1978; Taylor, 2007; Van Steden, 2012). In de volgende drie paragrafen worden deze concepten besproken.

2.3 De rol van organisatiedoelstellingen

Uit de literatuur valt af te leiden dat in het werk dat *Street-Level* Bureaucraten uitvoeren, organisatiedoelstellingen belangrijk zijn, vooral omdat ze richting geven (Taylor, 2007). Lipsky (1980) beargumenteert dat bij een directe waarneembaarheid van organisatiedoelstellingen, *Street-Level* Bureaucraten minder vaak gebruik maken van discretie, omdat wordt uitgegaan van het doel. Hierbij blijkt dat de organisatiedoelstellingen direct worden meegenomen bij het oordeel van de *Street-Level* Bureaucraten over het wel of niet verlenen van een dienst of product, maar dat de mate waarin dit gebeurt nogal afhangt van hoeveel discretionaire ruimte er is (Van Steden et. al, 2012). Het omgekeerde telt ook: bij afwezigheid van directe doorvertaling van organisatiedoelstellingen in de werkzaamheden van *Street-Level* Bureaucraten, moeten er door de *Street-Level* Bureaucraat meer afwegingen gemaakt worden voordat een dienst of product aan de burger wordt verstrekt (Lipsky, 1980). Een bijkomend fenomeen hierbij is dat er ook nog verschillende visies kunnen zijn op deze doelstellingen. In het onderzoek van Taylor (2007) komt bijvoorbeeld naar voren dat docenten ook te maken krijgen met organisatiedoelstellingen waar zij aan moeten voldoen. Deze doelstellingen helpen docenten bij het sturen, maar bij de invulling van de lessen beschikken docenten over veel discretionaire ruimte. Dit zorgt ervoor dat docenten op verschillende manieren lesgeven. Een doelstelling van de school kan zijn om een slagingspercentage van 80% te behalen. Docenten zijn verplicht een aantal topics te behandelen tijdens hun lessen, zoals een geschiedenis docent verplicht is de jagers en verzamelaars te bespreken. De manier waarop ze dit bespreken en de manier waarop de 80% behaald zal worden, is grotendeels in te vullen door docenten zelf.

Maupin (1993) en Taylor (2007) beargumenteren dat de invloed van de discretionaire ruimte ook een belangrijke factor is bij de totstandkoming van de organisatiedoelstellingen en niet enkel achteraf. De literatuur geeft geen duidelijke voorkeur voor *top-down* of *bottom-up* totstandkoming van organisatiedoelstellingen, maar benadrukt dat de *Street-Level* Bureaucraat bij de totstandkoming van doelstellingen, design of strategieën wel betrokken moet worden (Maupin,

1993; Taylor, 2007). Taylor (2007) in het bijzonder geeft aan dat in het geval dat organisatiedoelstellingen in mindere mate *bottom-up* tot stand komen, het gevaar bestaat dat eigen creativiteit en gedachtegoed van *Street-Level* Bureaucraten wegvallen. In de inleiding is kort genoemd dat in het onderzoek van Taylor (2007) is geconstateerd dat de leraren autonomie en discretie aan elkaar verbinden. Bij de totstandkoming van organisatiedoelstellingen, wordt autonomie ervaren en het inperken van de rol van de *Street-Level* Bureaucraat bij de totstandkoming, kan dus volgens Taylor (2007) gevolgen hebben voor de mate aan discretionaire ruimte van *Street-Level* Bureaucraten.

Bovendien beargumenteert Lipsky (1980) dat *Street-Level* Bureaucraten constant bezig zijn met het verkleinen van de kloof tussen cliënt en organisatiedoelstellingen, indien organisatiedoelstellingen niet goed passen op de werkelijkheid. Dit heeft als gevolg dat organisatiedoelstellingen naar beneden worden gesteld om deze kloof te verminderen en de cliënt beter te bedienen (Lipsky, 1980; Van Steden et. al, 2012). Ook in dit proces van bijstellen van organisatiedoelstellingen komt de discretionaire ruimte te pas om deze afweging te maken.

Uit deze theorieën kan worden opgemaakt dat binnen de organisatiedoelstellingen, een aantal processen belangrijk zijn, zoals verschillende visies op doelstellingen, de mate waarin doelstellingen worden meegenomen, in hoeverre doelen bijgesteld moeten worden omdat ze niet passen, en de totstandkoming van doelen

2.4 De rol van toetsingskaders

Toetsingskaders zijn de kaders voor het verstrekken van een dienst of product. Voor elk overheidsproduct zijn toetsingskaders die doorlopen moeten worden om vast te stellen of een product verstrekt wordt of niet (Lipsky, 1980; Maupin, 1993). Deze kaders geven de beweegruimte weer waarin *Street-Level* Bureaucraten zich begeven en in hoeverre er ruimte is voor interpretatie.

Onderzoek naar *Street-Level* Bureaucratie wijst uit dat deze kaders verschillende reacties oproepen. Hoe strakker het toetsingskader geformuleerd is, hoe minder ruimte er is in de discretionaire ruimte (Maupin, 1993). Hoe kleiner het belang van het toetsingskader, hoe ruimer de discretionaire ruimte. In dit geval is er een negatief verband tussen toetsingskaders en de discretionaire ruimte (Maupin, 1993).

In het onderzoek van Van Steden et al. (2012) wordt gekeken naar de manier waarop boa's hun werk uitvoeren. Hier zijn de toetsingskaders te bevatten als de regels die de openbaarvervoerbedrijven hanteren. Bij het controleren van inzittende worden deze regels gehanteerd. Zo kunnen toetsingskaders per organisatie verschillen. Bovendien kunnen toetsingskader anders geïnterpreteerd worden, wat tot verschillende werkwijzen kan leiden (Van Steden et. al, 2012). Een concreet voorbeeld van een toetsingskader geven Van Steden et. al (2012). In hun onderzoek *Toeziethouders op de tram*, zijn de toetsingskaders “een sticker met regels en symbolen die aangeven dat passagiers niet mogen eten en drinken, geen onnodig lawaai mogen maken, niet met hun voeten op de bank mogen zitten en over een geldig vervoersbewijs moeten beschikken.” (Van Steden et. al, 2012, p. 10). Tegelijkertijd beschrijven ze dat toezichthouders ook kunnen besluiten iemand eerst te waarschuwen, terwijl zij formeel gezien een bekeuring had mogen uitschrijven – bijvoorbeeld in het geval dat een passagier niet over een geldig vervoersbewijs beschikt (Van Steden et. al, 2012). Er kan dus, wederom afhankelijk van de mate van discretionaire ruimte, ook afgeweken worden van de toetsingskaders, als de *Street-Level* Bureaucraat dit nodig acht.

In het algemeen geldt dat toetsingskaders louter als leidraad gelden en niet als overheersend tool waarmee beslissingen worden genomen, omdat deze niet altijd past bij de realiteit van het werk van *Street-Level* Bureaucraten (Lipsky, 1980; Tummers & Bekkers, 2013). Zoals eerder vernoemd kunnen kaders de *Street-level* Bureaucrat het gevoel geven dat de autonomie wordt ingeperkt, wat tot frustratie kan leiden of zelfs vervreemding (Sowa & Selden, 2003). Uit de literatuur blijkt dan ook dat vooral de balans tussen het hanteren van de kaders en aansluiting op de context en de mate waarin de kaders de overhand hebben, belangrijk zijn in het werk dat *Street-Level* Bureaucraten doen.

2.5 De rol van evaluaties

“Evaluaties” worden door Prottas (1978) gedefinieerd als feedback momenten tussen de overheid en *Street-Level* Bureaucraten (Prottas, 1978). Voorafgaand aan het werk van Lipsky (1980) introduceert Prottas (1978) de rol van evaluaties om te achterhalen wat de uitkomsten zijn van de interacties tussen *Street-Level* Bureaucraten en cliënten.

Prottas (1978, p. 294) voegt een belangrijk element toe aan *Street-Level* Bureaucratie, namelijk dat de Bureaucraten, als *boundary spanners*, de informatie uit de interactie kan

controleren en manipuleren. Dit geldt voor de communicatie naar de cliënt; Bureaucraten kiezen welke kennis en informatie wordt overgedragen naar de cliënt. Dit geldt tevens voor de interactie van cliënt naar bureaucratie; de bureaucraat filtert welke kennis wordt overgedragen naar de organisatie. In dit onderzoek is vooral het laatste element van belang: evaluaties worden geconceptualiseerd als de feedback loop tussen de *Street-Level* Bureaucraat en de overheid.

Tijdens dit proces kunnen er twee dingen optreden: dubbele feedback loops en de mate aan informatie-asymmetrie (Prottas, 1978). Deze tweezijdige loops zorgen ervoor dat er een constante informatie stroom is tussen *Street-Level* Bureaucraten en de organisatie. Prottas (1978) beargumenteert vervolgens dat de discretionaire ruimte invloed kan hebben op de manier waarop wordt omgegaan met deze informatie. Het voorbeeld dat Prottas (1978) geeft gaat over een bureaucraat die valse informatie doorgeeft aan de organisatie om het werk goed te kunnen uitvoeren. Prottas (1978) legt uit dat dit getuigt van de mate aan discretionaire ruimte waar de Bureaucraat over beschikt.

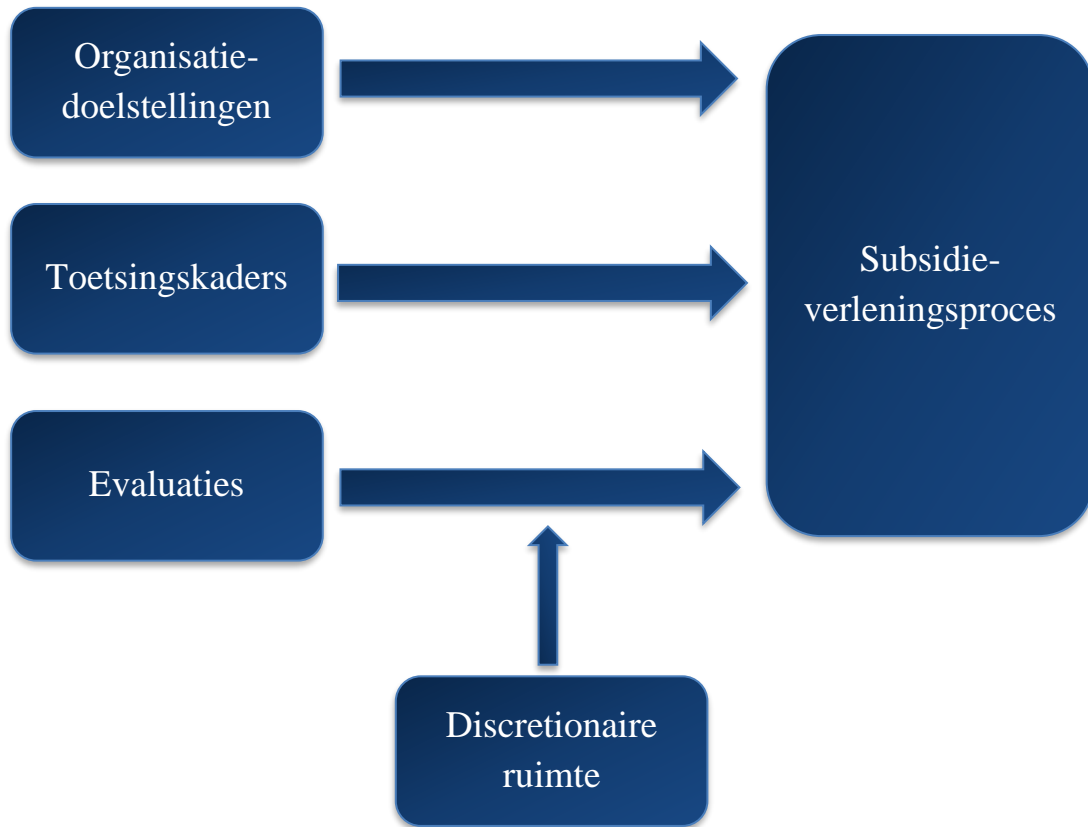
Deze informatie uitwisseling wordt vergemakkelijkt met de toevoeging van *Screen-Level* Bureaucratie. Dit wordt toegankelijker, omdat informatie in systemen wordt opgeslagen (Bovens & Zouridis, 2012). In dit onderzoek wordt uitsluitend gekeken naar de tweede vorm van evaluatie: informatie-uitwisseling tussen de *Street-Level* Bureaucraat en de organisatie, ten behoeve van feedback. Dit kan ofwel door middel van eenzijdige – of tweezijdige loops en hier kan informatieassymetrie bij optreden, afhankelijk van de mate van discretionaire ruimte. (Prottas, 1978)

2.6 Conceptueel model

Uit het theoretisch kader vloeit het conceptueel model voort. Het conceptueel model geeft de relatie weer tussen de variabelen benoemd in het theoretisch kader, namelijk enerzijds organisatiedoelstellingen, toetsingskaders en evaluaties. En anderzijds de discretie die *Street-Level* Bureaucraten ervaren bij het wel of niet verlenen van subsidies en die een modererende werking heeft op de drie concepten. Dit conceptueel model is visueel vastgelegd in Figuur 2. Naar aanleiding van de theorie zijn er tevens een drietal hypothesen geformuleerd:

1. De discretionaire ruimte die Street-Level Bureaucraten hebben, beïnvloedt de relatie tussen de toepassing van organisatiedoelstellingen en het subsidieverleningsproces negatief.

2. De discretionaire ruimte die Street-Levels Bureaucraten hebben, beïnvloedt de relatie tussen het gebruiken van toetsingskaders en het subsidieverleningsproces negatief.
3. De discretionaire ruimte die Street-Level Bureaucraten hebben, beïnvloedt de relatie tussen het evaluatieproces en de subsidieverleningsproces positief.



Figuur 2: Conceptueel Model

3. Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethode, namelijk het houden van semigestructureerd interviews. In dit hoofdstuk wordt er toegelicht wat de case is, hoe de onderzoeksmethoden vorm krijgen, hoe de operationalisering er op hoofdlijnen uitziet en hoe er rekening wordt gehouden met de validiteit en betrouwbaarheid.

3.1 Casestudy

Om de variabelen en relaties die voortkomen uit het theoretisch kader te onderzoeken, is gekozen voor een kwalitatieve casestudy. Kwalitatieve casestudies lenen zich goed voor diepgaande onderzoeken, in het bijzonder in domeinen waar nog weinig onderzoek naar is gedaan (Eisenhardt, 1989; Rowley, 2002). Dit is het geval voor nieuwe onderzoeksgebieden, of onderzoeksgebieden waarvoor de bestaande theorie ontoereikend is (Eisenhardt, 1989). Een *casestudy* leent zich goed voor dit onderzoek, omdat er weinig te vinden is in de bestaande wetenschappelijke literatuur over de discretionaire ruimte bij de subsidieverlening bij lokale overheden. Daarnaast is het geen vereiste om een grote N schaal te verkrijgen om *casestudy* onderzoek uit te voeren, waardoor het mogelijk is diepgaand onderzoek te doen (Levy, 2008; Rowley, 2002).

Er zijn verschillende soorten *casestudies*, variërend van casestudy onderzoek gericht op inductief onderzoek doen tot aan onderzoek gericht op hypothese generatie (Eckstein; 1975; Levy, 2008; Lijphart, 1971). Voor dit onderzoek wordt er gewerkt met een *Theory Guided Case Study* (Levy, 2008). *Theory Guided Case Studies* kenmerken zich door het gebruik van een conceptueel en theoretisch kader waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Binnen dit *framework* zijn er een aantal gespecificeerde theoretische aspecten die een plaats krijgen in het onderzoek; de rest wordt achterwege gelaten. Deze aspecten zijn voor dit onderzoek terug te vinden in het conceptueel model van het theoretisch kader, en bestaat uit 5 variabelen. Bovendien vindt er ook *hypothesis testing* plaats in dit onderzoek: er zijn een aantal hypotheses geformuleerd aan de hand van de theorie, die in de praktijk zullen worden getoetst. Het type *casestudy* dat in dit onderzoek wordt gedaan is Blatter en Haverland's (2012) *Co-Variational Analysis* (COV). Bij een *COV* staat het effect van de onafhankelijke variabelen centraal. In dit onderzoek is dat de discretionaire ruimte in de context van subsidieverlening.

In het kader van dit onderzoek wordt de theorie van *Street-Level* Bureaucraten getoetst in de context van subsidieverlening. Er is gekozen voor de subsidieregelingen met betrekking tot

participatieve democratie; de subsidieregelingen Maatschappelijk Initiatief –en Bewonersinitiatieven. Binnen deze subsidieregelingen is er een groot grijs gebied waarin *Street-Level* Bureaucraten veel ruimte krijgen bij het uitvoeren van hun werk. Een verklaring daarvoor is dat veelal van deze gesubsidieerde activiteiten moeilijker door te vertalen zijn in directe effecten, waardoor ze niet altijd te bevatten zijn in de hokjes die daarvoor zijn geformuleerd. Tot slot is er in de theorie rondom *Street-Level* Bureaucraten veelvuldig onderzoek gedaan binnen allerlei beleidsdomeinen, zoals onderwijs en veiligheid. In de context van subsidieregelingen bij lokale overheden is echter nihil onderzoek gedaan, wat het interessant maakt om te onderzoeken of deze theorie ook in dit domein toe te passen is.

3.2 Caseselectie

De subsidieverlening van de gemeente Amsterdam vindt in veel gevallen plaats bij de stadsdelen. De gemeente heeft in totaal 7 stadsdelen, die elk weer verdeeld kunnen worden in gebieden. De subsidieregelingen Maatschappelijk Initiatief –en Bewonersinitiatieven vallen onder de regelingen die door medewerkers van de stadsdelen verleend worden. Logischerwijs zullen dan ook medewerkers van de stadsdelen geïnterviewd worden. In Figuur 3 is de case selectie weergegeven. Stadsdeel- Nieuw-West valt buiten de scope van het onderzoek, omdat dit stadsdeel niet over deze subsidieregelingen beschikt.

| Stadsdeel | Subsidieregeling maatschappelijk initiatief | Subsidieregeling bewonersinitiatieven |
|-----------|---|---------------------------------------|
| Centrum | X | V |
| Noord | V | V |
| Oost | V | V |
| West | V | V |
| Zuid | V | V |
| Zuidoost | V | V |

Figuur 3: Case selectie

3.3 Methodologie

Om een passende conclusie te trekken over de probleemstelling, worden interviews gehouden. Kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews is erop gericht gebeurtenissen vanuit het perspectief van de respondent te begrijpen (Verhoeven, 2007). Dit past bij het huidige onderzoek, omdat getracht wordt inzicht te verkrijgen in de modererende werking van de discretionaire ruimte op de organisatiedoelstellingen, toetsingskaders en evaluaties. Uitkomsten van kwalitatief onderzoek zijn daarom niet altijd generaliseerbaar naar een breder publiek.

Middels semigestructureerde interviews wordt er gedetailleerde en diepgaande informatie opgehaald, wat belangrijk is als onderliggende belevingen naar de voorgrond gebracht moeten worden (Mack, Woodson, MacQueen, Guest & Namey, 2005). Daarnaast geeft een semigestructureerd interview de ruimte om te verdiepen waar nodig, terwijl wel dezelfde lijn wordt gehanteerd bij alle respondenten (Bryman, 2012). Deze interviews worden vormgegeven door allereerst een topiclijst op te stellen. Deze lijst bevat vanuit de wetenschap aangetoonde relevante topics, die passen bij de probleemstelling. In dit geval zijn de topics te herleiden uit het conceptueel model. De volgende topics vloeien hieruit voort: organisatiedoelstellingen, toetsingskaders en evaluaties. In Bijlage 9.1 staat de semigestructureerd vragenlijst zoals deze is voorgelegd. De interviews vormen de hoofdbron van de informatie in dit onderzoek.

Daarnaast zijn er ook rapporten, begrotingen, beleidsstukken, het coalitieakkoord en voorjaarnota's vanuit de gemeente Amsterdam en de RMA gelezen om vanuit de praktijk een relevant beeld te kunnen schetsen.

3.4 Dataverzameling

Er zijn in totaal 17 semigestructureerde interviews gehouden over de maand mei 2020. De interviews duren gemiddeld tussen de 30 en 60 minuten, terwijl was gehoopt op interviews van 60 minuten. Door het virtuele karakter is er vaak minder formeel geklets, waardoor interviews korter kunnen uitvallen. Door de coronacrisis zijn al deze interviews gehouden zonder fysiek contact. Als gevolg van de uitbraak van het virus is opgeroepen om zoveel mogelijk thuis te werken om verspreiding zo veel mogelijk af te remmen. Hierdoor zijn alle interviews telefonisch of via Microsoft Teams gehouden. Ook als gevolg van het corona-virus waren niet alle medewerkers die zijn benaderd, beschikbaar om mee te werken aan het onderzoek. Dit komt doordat deze medewerkers een vermeerdere werklust zagen door hun deelname in crisisteam. Het gaat hierbij

vooral om medewerkers die overkoepelend het subsidieproces overzien of een projectleider zijn op het gebied van participatieve democratie. Geen van deze medewerkers zijn direct betrokken bij het verlenen van subsidies, maar zijn wel benaderd om de interessante invalshoeken die zij hadden kunnen leveren. Desalniettemin zijn mensen met vergelijkbare, en in sommige gevallen dezelfde, functies gesproken.

Er zijn 17 mensen geïnterviewd met 5 verschillende relevante functies, en uit 4 verschillende stadsdelen. Het eerste contact moment verliep via de e-mail en in een enkele geval telefonisch. De respondenten zijn vooral via *snowballing* geworven. De eerste respondenten die zijn benaderd, zijn respondenten die werkzaam zijn bij het stadsdeel Noord als subsidieverleners. Deze ingang is verkregen via een college in de centrale stad. Eenmaal een collega gesproken te hebben binnen één stadsdeel, was het makkelijker via *snowballing* andere collega's binnen hetzelfde stadsdeel te spreken. Verder zijn ook veel respondenten geworven door middel van zoeken op het intranet van de gemeente Amsterdam. Daarbij is gezocht op de termen “Bewonersinitiatieven” “Maatschappelijk Initiatief”. Er is geprobeerd zoveel mogelijk respondenten te interviewen die direct betrokken zijn bij de subsidieverlening. Omdat er veel verzadiging aan het eind van de data verzamelingsfase optrad, is er voor gekozen het aantal geïnterviewde respondenten op 17 te houden. In Figuur 4 is een overzicht te vinden van de respondenten.

| Respondent | Kenmerken | Respondent | Kenmerken |
|---------------------|-----------------------------------|----------------------|---|
| Respondent 1 | Maatschappelijk Initiatief, Noord | Respondent 10 | Bewonersinitiatieven/ Maatschappelijk Initiatief, West |
| Respondent 2 | Maatschappelijk Initiatief, Noord | Respondent 11 | Maatschappelijk Initiatief, Noord |
| Respondent 3 | Bewonersinitiatieven, West | Respondent 12 | Bewonersinitiatieven/ Maatschappelijk Initiatief, Oost |
| Respondent 4 | Bewonersinitiatieven, Noord | Respondent 13 | Bewonersinitiatieven, West |

| | | | |
|---------------------|--|----------------------|-------------------------------------|
| Respondent 5 | Maatschappelijk Initiatief, Noord | Respondent 14 | Bewonersinitiatieven, Zuid |
| Respondent 6 | Bewonersinitiatieven, Noord | Respondent 15 | Maatschappelijk Initiatief, Oost |
| Respondent 7 | Maatschappelijk Initiatief, Noord | Respondent 16 | Bewonersinitiatieven, West |
| Respondent 8 | Bewonersinitiatieven, Zuid | Respondent 17 | Bewonersinitiatieven, West |
| Respondent 9 | Bewonersinitiatieven/ Maatschappelijk Initiatief, Oost | | |

Figuur 4: Overzicht respondenten

Er zijn adviseurs, gebiedsondersteuners, projectleiders, gebiedscoördinatoren en gebiedsmakelaars gesproken die zich direct bezig houden met het subsidieverlening proces.

Daarnaast is gesproken met 3 projectleiders (Stadsdeel Oost en West, respondenten 9, 10 en 12) die zelf niet structureel subsidies verlenen, maar als overkoepelende actor verbanden zien en op de hoogte zijn van de ontwikkelingen in het subsidielandschap omtrent participatieve democratie. Tot slot is er ook gesproken met Gebiedsmakelaars. Dit zijn Street-Level Bureaucraten in de meest letterlijke vertaling van het woord. Gebiedsmakelaars zijn de ogen en oren van de gemeente en opereren in de buurten en wijken van Amsterdam. Gebiedsmakelaars hebben wel kennis van wat er speelt op lokale schaal en zijn nauw betrokken bij het subsidieproces, hoewel zij deze niet zelf verlenen. Er zijn medewerkers gesproken van 4 van de 7 stadsdelen: Noord, Oost, West en Zuid.

Voor de stadsdelen Centrum en Zuidoost was het lastig om met de juiste respondenten in contact te komen. Een verklaring hiervoor is dat het stadsdeel Centrum niet veel medewerkers heeft die zich bezighouden met de subsidieregeling en enkel beschikt over een subsidieregeling Bewonersinitiatieven, waardoor het lastig was de juiste mensen te vinden. In het stadsdeel Zuidoost is er tijdens de duur van dit onderzoek aan het licht gekomen dat bijna €100.000,- onrechtmatig is gebruik door een organisatie die is voorzien van een subsidie van de gemeente Amsterdam. Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat er geen reactie kwam uit de medewerkers

van dit stadsdeel. Stadsdeel Nieuw-West heeft geen subsidieregelingen Bewonersinitiatieven en Maatschappelijk Initiatief, waardoor dit stadsdeel buiten de scope van het onderzoek valt. In totaal zijn er 11 respondenten die zich bezighouden met de subsidieregeling Bewonersinitiatieven en 9 respondenten die zich bezig houden met de subsidieregeling Maatschappelijke Initiatieven. Een aantal van de medewerkers die zich indirect bezighouden met de subsidieverlening gaan over beide subsidieregelingen, waardoor dit aantal hoger uitvalt dan het aantal respondenten en gehouden interviews.

Deze interviews zijn opgenomen en getranscribeerd in gedetailleerde gespreksverslagen. Daarna worden deze transcripten gecodeerd door middel van ATLAS.ti 8 Windows. Er zal zo veel mogelijk *selective coding* plaatsvinden. *Selective coding* betekent dat de kern topics die voortkomen uit de theorie, gebruikt worden om de transcripten te analyseren (Bryman, 2012). Deze kern topics zijn te vinden in de operationalisering in de volgende paragraaf en het resultaat van de codering wordt opgenomen in de codeboom, welke in Bijlage 9.2 terug te vinden is. *Selective coding* houdt rekening met het ontstaan van nieuwe, nog niet meegenomen topics die wel relevant zijn voor het onderzoek en de hoofdvraag.

3.4 Operationalisering

Om de juiste concepten te meten tijdens het onderzoek, worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd om ze meetbaar te maken. Deze variabelen zijn op hun beurt afgeleid uit het theoretisch kader van het vorige hoofdstuk.

Allereerst wordt met het concept organisatiedoelstellingen de doelen bij de stadsdelen bedoeld, die op hun beurt gebaseerd zijn op gemeentelijke doelstellingen. Dit concept valt uiteen in 4 deelconcepten: eensgezindheid, representativiteit, passendheid en draagvlak. Met eensgezindheid wordt beschreven in hoeverre *Street-Level* Bureaucraten het eens zijn over de definitie van de organisatiedoelstellingen. Het gaat hier dus over de eensgezindheid van *Street-Level* Bureaucraten over de organisatiedoelstellingen. Representativiteit gaat over in hoeverre *Street-Level* Bureaucraten de doelstellingen meenemen bij het subsidieverleningsproces. Als derde is er het deelconcept passendheid, hiermee wordt de aansluiting tussen subsidieaanvragen en organisatiedoelstellingen bedoeld. Het laatste deelconcept voor organisatiedoelstellingen is draagvlak. Met dit concept wordt geanalyseerd of *Street-Level* Bureaucraten betrokken worden bij de totstandkoming van de organisatiedoelstellingen.

Het concept toetsingskaders slaat op de kaders die in de subsidieregelingen Maatschappelijke Initiatief en Bewonersinitiatieven beschreven staan, die gebruikt horen te worden bij het verlenen van de subsidies. Voor het concept toetsingskaders zijn er twee deelconcepten geoperationaliseerd: leidraad en balans. Het eerste deelconcept is leidraad, waarmee wordt gekeken naar in welke mate *Street-Level* Bureaucraten het toetsingskader meenemen bij de subsidieverlening. Het tweede deelconcept is balans, welke gaat over de balans die *Street-Level* Bureaucraten hanteren tussen toetsingskader en discretionaire ruimte tijdens het subsidieverleningsproces.

Tot slot is er het derde en laatste concept, evaluaties. Dit concept valt ook uiteen in twee deelconcepten: feedback en informatieasymmetrie. Met evaluaties wordt de wederkerige communicatie tussen de stadsdelen (waarvan de medewerkers zijn gesproken) en de centrale stad bedoeld. Met het eerste deelconcept, feedback, wordt onderzocht of er een communicatieloop is die de stadsdelen hanteren met de centrale organisatie. Met informatieasymmetrie wordt bedoeld in hoeverre er in de communicatie tussen stadsdelen en centrale stad informatieasymmetrie voorkomt. In Bijlage 9.3 is de volledige operationalisering terug te vinden. Deze operationalisering bevat nog een verdere uitwerking van de deelconcepten.

3.5 Scoringssysteem

In de analyse die in hoofdstuk 5 volgt, is gebruik gemaakt van tabellen en een scoringssysteem om goed in kaart te brengen wat de meningen van de respondenten zijn. Bij elke respondent is aangegeven met welke subsidieregeling ze zich bezighouden: Bewonersinitiatieven (BI) of Maatschappelijk Initiatief (MI). Hierbij is gekozen voor een vierpuntige schaal, omdat de respondenten vaak een uitgesproken mening hebben over de drie concepten organisatiedoelstellingen, toetsingskaders en evaluaties. Er is daarom gekozen voor een even schaal, waaruit goed de contrasterende visies af te lezen is. De schaal loopt van 1 tot 4 en elk deelconcept gaat gepaard met een eigen scoringsconcept. Deze scoringsconcepten zijn niet gebaseerd op de theorie, in tegenstelling tot de deelconcepten, maar vloeien voort uit de deelconcepten. Het concept organisatiedoelstelling bijvoorbeeld valt uiteen in vier deelconcepten, zoals in de vorige paragraaf te lezen valt. Eén deelconcept hiervan is “eensgezindheid”. In hoofdstuk 5 worden alle deelconcepten geanalyseerd en gescoord, zo ook eensgezindheid. De scores die hiermee gepaard gaan lopen tussen de 1 en 4. Voor eensgezindheid gelden de scores

fragmentatie (1) en cohesie (2), en elk deelconcept is op deze manier geanalyseerd. Het volledige overzicht is te vinden in de operationalisering in Bijlage 9.3

3.6 Validiteit en Betrouwbaarheid

De validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek moeten uiteraard gewaarborgd worden. Betrouwbaarheid valt samen met de consistentie van enerzijds het onderzoek en anderzijds het meetinstrument (Bryman, 2012). Om betrouwbaarheid te garanderen, moet het onderzoek op een transparante manier plaatsvinden en vastgelegd worden, zodat het onderzoek door een ander herhaald kan worden en tot dezelfde uitkomsten leidt (Bryman, 2012). Ook de meetinstrumenten moeten betrouwbaar zijn, in dit geval interviews (Bryman, 2012). Dit houdt in dat deze instrumenten consistent en uniform ingezet worden bij alle respondenten om de data accuraat te kunnen vergelijken.

De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt geborgd door het gehele onderzoeksproces zo gedetailleerd mogelijk vast te stellen, zodat er bij herhaling dezelfde uitkomsten naar voren komen. Dit wordt gedaan door te vermelden waar het onderzoek is gehouden, welke cases zijn gebruikt, welke respondenten zijn gesproken en hoe de analyse is geoperationaliseerd. Bovendien wordt door het opstellen van een topic -en vragenlijst geborgd dat het meetinstrument consistent blijft en er geen instrumentatie optreedt die de betrouwbaarheid van het onderzoek in het geding kan brengen.

Validiteit is lastig te meten. Validiteit geeft aan of er gemeten wordt, wat er vooraf werd beoogd. Interne validiteit is hierin cruciaal, omdat deze de causaliteit vaststelt. Om de validiteit te borgen moet er constant worden nagegaan of er wordt gemeten wat vooraf is vastgesteld en of de verbanden die getrokken worden wel causaal zijn en niet kunstmatig tot stand zijn gekomen.

In dit onderzoek is het vooral belangrijk om de interne validiteit te borgen, om ambiguïteit van de causaliteit te voorkomen. Middels het conceptueel model worden de causale verbanden (en richtingen) in kaart gebracht om deze ambiguïteit te voorkomen en om de interne validiteit te borgen. Ook het theoretisch kader helpt erbij om de validiteit van het onderzoek te borgen door te verduidelijken naar welke variabelen er onderzoek wordt gedaan en wat hun relatie is tot de andere variabelen.

4. Context: subsidieverlening

In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe de subsidieverlening eruit ziet, om de context van het onderzoek te verduidelijken alvorens de analyse wordt besproken. Dit wordt gedaan middels citaten van de respondenten.

4.1 Subsidieverlening

De gemeente Amsterdam handelt merendeel van haar subsidieregeling af via een online subsidiesysteem. Daarin worden formeel de subsidiebedragen aangevraagd en afgehandeld. Initiatiefnemers kunnen op 3 manieren terecht komen bij dit subsidiesysteem.

De eerste manier is rechtstreeks via het subsidiesysteem. De initiatiefnemer zoekt de subsidieregeling online op en dient de benodigde documenten in. Het subsidiebureau doet een procedurele check – bevat de subsidieaanvraag alle elementen – en de medewerkers bij de desbetreffende directie doet de inhoudelijke beoordeling. In het geval van de subsidieregelingen Maatschappelijk Initiatief en Bewonersinitiatieven doen de medewerkers op de stadsdelen de inhoudelijke beoordeling. Deze subsidieregelingen worden namelijk alleen door de stadsdelen afgegeven. Deze teams heten de “Gebiedspools”. Respondent 4 zegt over dit proces het volgende: *“Ik kijk eerst altijd door in te loggen naar wat er binnen is gekomen. Ik begin altijd bij datgene met de grootste haast, waarvan de deadline bijna verstreken is behandel ik als eerst.”*

Een tweede manier om een subsidieaanvraag te doen is door eerst contact op te nemen met iemand uit de gebiedspool. Bij elke subsidieregeling zijn contactpersonen opgenomen, of een e-mail adres waar de aanvrager contact mee kunnen opnemen alvorens ze formeel een aanvraag indienen.

“Als zich een initiatief zich meldt, ga ik eerst in gesprek met ze. Ik zeg ook altijd: dien niet gelijk een subsidieaanvraag in. Maar ga eerst in gesprek om te kijken naar wat jullie willen en dan kan ik adviseren of een subsidie haalbaar is, waarvoor en ook de hoogte van het bedrag. Vind ik fijner werken, maar het gebeurt natuurlijk wel, je kan gewoon via de site een subsidieaanvraag indienen. Maar, de meeste nemen toch wel eerst contact op .”
(Respondent 5)

Als de subsidieaanvraag eenmaal is ingediend, komt deze terecht bij de medewerkers van het desbetreffende stadsdeel in de gebiedspool. Deze medewerker doet dan de inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvraag.

De derde optie is dat initiatiefnemers via gebiedsmakelaars of participatiemedewerkers bij een subsidieregeling uitkomen. Gebiedsmakelaars zijn de “ogen en oren” van de gemeente in de verschillende buurten van Amsterdam. Elk stadsdeel heeft een aantal van die gebiedsmakelaars. Deze gebiedsmakelaars sturen burgers en bewoners naar de juiste contactpersonen door als deze een subsidieaanvraag willen indienen. Participatiemedewerkers helpen initiatiefnemers met het juist formuleren voor hun aanvraag. Ook in dit geval wordt de inhoudelijk beoordeling van de subsidieaanvraag gedaan door een medewerker bij het stadsdeel.

Als een subsidieaanvraag eenmaal is goedgekeurd, wordt er een beschikking opgesteld. De beschikking is de bevestiging dat de subsidie is verleend. Deze beschikking gaat ook langs het subsidiebureau ter controle. Zo wordt er ook een juridische check gedaan.

5. Analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen ten aanzien van de drie centrale concepten, zoals ook opgenomen in het conceptueel model, van het onderzoek besproken: organisatiedoelstellingen, toetsingskaders en evaluaties. Onderdeel hiervan is ook de relatie van deze concepten tot het subsidieverleningsproces en de werking van de discretionaire ruimte hierop. Elk subhoofdstuk bevat een analyse van het bijbehorende concept, evenals de hypothesen die in hoofdstuk 1 zijn beschreven. In hoofdstuk 6 volgt de conclusie.

5.1 Doelstellingen

In deze paragraaf worden allereerst de organisatiedoelstellingen van de subsidieregelingen voorgelicht. Er volgt een analyse van wat de organisatiedoelstellingen zijn en op welke manier de discretionaire ruimte de relatie tussen de toepassing van deze doelstellingen en de subsidieverlening beïnvloedt. Per deelconcept wordt toegelicht in hoeverre de discretionaire ruimte hier invloed op heeft. Centraal in dit hoofdstuk staat de volgende hypothese: *“De discretionaire ruimte die Street-Level Bureaucraten hebben, beïnvloedt de relatie tussen de toepassing van organisatiedoelstellingen en het subsidieverleningsproces negatief.”* Deze zal na afloop in de deelconclusie geadresseerd worden.

5.1.1 Gebiedsagenda's en Coalitieakkoord

In het Coalitieakkoord *“Een nieuwe lente en een nieuw geluid”* worden de ambities van het college geschetst (Gemeente Amsterdam, 2018a). Dit coalitieakkoord vormt de uitgangspunten van de organisatiedoelstellingen van deze college periode. Zoals eerder kort genoemd worden de subsidieregelingen Maatschappelijk Initiatief – en Bewonersinitiatieven verleend door de stadsdelen van de gemeente Amsterdam. De stadsdelen zelf beschikken over een verlengstuk van deze organisatiedoelstellingen, genaamd Gebiedsagenda's. In deze Gebiedsagenda's wordt inhoudelijk uitvoering gegeven aan deze bestuurlijke ambities (Gemeente Amsterdam, z.j.-c). Elk stadsdeel heeft een eigen Gebiedsagenda, en elk stadsdeel is verdeeld in een aantal gebieden (tussen de drie en vijf). In totaal zijn er zeven Gebiedsagenda's en deze worden één keer in de vier jaar opgesteld (Gemeente Amsterdam, z.j.-c). In deze Gebiedsagenda's staat per gebied aangegeven wat de prioriteiten zijn gedurende vier jaar.

Deze Gebiedsagenda's vormen de organisatiedoelstellingen waar in de subsidieregelingen van de stadsdelen naar gestreefd wordt. De Gebiedsagenda's vormen niet alleen de basis voor de subsidieregelingen Maatschappelijk Initiatief – en Bewonersinitiatieven, maar spelen een belangrijke rol bij andere, grotere subsidieregelingen zoals de subsidieregeling Sociale Basis, die streeft naar het bevorderen van de samen –en zelfredzaamheid van Amsterdammers.

Om te komen tot stadsdeel-brede doelstellingen, zijn de gebieds-prioriteiten allereerst doorgenomen. Deze gebieds-doelstellingen zijn vervolgens onderverdeeld in overkoepelende thema's, waaruit de stadsdeel-brede doelstellingen voortvloeien. Zoals toegelicht in hoofdstuk 3, zijn er *Street-Level* Bureaucraten van 4 stadsdelen gesproken: Noord, Oost, West en Zuid. Voor de analyse is dus uitsluitend gekeken naar deze 4 stadsdelen. De uitwerking van de volledige gebieds-doelstellingen van de vier stadsdelen is te vinden in Bijlage 9.4. In Figuur 5 staan de organisatie doelstellingen, herleid vanuit de gebieds-doelstellingen die geformuleerd zijn in de Gebiedsagenda's 2019-2022 (Gemeente Amsterdam, z.j.-c; z.j.-e; z.j.-f; z.j.-g & z.j.-h).

| Stadsdeel Noord | Stadsdeel Oost | Stadsdeel West | Stadsdeel Zuid |
|---|---|--|---|
| 1. Jeugd: Kanselijkheid voor kinderen en jongeren | 1. Openbare ruimte: Veilige en schone openbare ruimte, leefbaarheid bevorderen in drukke stad | 1. Kansen-gelijkheid: gelijke kansen voor iedereen en voor een betere toekomst | 1. Zelfredzaamheid : zelfredzaamheid van kwetsbare bewoners bevorderen en ondersteuning bieden |
| 2. Gebieds-ontwikkeling: profiteren van stedelijke gebieds-ontwikkelingen | 2. Kanselijkheid: leefbaarheid voor kwetsbare groepen bevorderen | 2. Openbare ruimte: Veilig en prettig samenleven | 2. Samenredzaamheid : versterken gemeenschaps-gevoel en verbondenheid |
| 3. Bereikbaarheid: alle wijken zijn goed bereikbaar (OV, fiets, auto, lopend) | 3. Jeugd: Kanselijkheid bevorderen | 3. Duurzaamheid: vergroenen en verduurzamen | 3. Duurzaamheid : aantrekkelijke, duurzame leefomgeving bewerkstelligen |
| 4. Openbare ruimte: alle wijken zijn schoon, veilig en goed onderhouden | 4. Diversiteit: Borgen van inclusiviteit | 4. Leefbaarheid: Leefbaarheid borgen door toenemende drukte | 4. Leefbaarheid : leefbaarheid borgen in veranderlijk, drukke buurten, ook waar bouw-werkzaamheden plaatsvinden |
| 5. Leefbaarheid: alle wijken zijn inclusief, leefbaar en gebieden worden integraal ontwikkeld | 5. Duurzaamheid: Vergroenen en verduurzamen | 5. Economie: innovatie en ondernemersklimaat bevorderen | 5. Veiligheid : (Verkeerd)veiligheid borgen en verbeteren |

| | | | |
|---|---------------------------------------|--|---|
| 6. Vitale wijken: Duurzame en economisch gezonde wijken | 6. Economie: Buurteconomie bevorderen | 6. Buurt-participatie: meer initiatieven en invloed bewoners | 6. Jeugd: kansgelijkheid voor alle kinderen en jongeren |
|---|---------------------------------------|--|---|

Figuur 5: Overzicht Organisatiedoelstellingen

Uit Figuur 5 blijkt dat de doelstellingen per stadsdeel kunnen verschillen. Toch zijn er een aantal brede thema's die door de hele stad terugkomen, zoals de focus op jeugd, veiligheid, leefbaarheid, kansgelijkheid en de economische positie. In de volgende paragrafen wordt de analyse uitgebreid, door toe te lichten op welke manier de discretionaire ruimte de toepassing van deze doelstellingen in het subsidieverleningsproces beïnvloedt.

In de subsidieregelingen Maatschappelijk Initiatief en Bewonersinitiatieven zijn de doelstellingen van de subsidie ook terug te vinden in artikel 3 van de regeling. Artikel 3 refereert ook naar deze Gebiedsagenda's. In de subsidieregelingen zelf is dus direct rekening gehouden met deze organisatiedoelstellingen. In Figuur 6 staat de tekst die terug te vinden is in artikel 3 van de subsidieregelingen Maatschappelijk Initiatief –en Bewonersinitiatieven van stadsdeel Noord (Gemeente Amsterdam z.j.-d; 2017a). De formulering van de artikelen zijn niet voor elk stadsdeel precies hetzelfde, maar bevatten dezelfde inhoud.

| | |
|---|---|
| <p>Subsidieregeling Maatschappelijk Initiatief</p> <p>Het doel van deze subsidieregeling is het stimuleren en faciliteren van maatschappelijke initiatieven die (een deel van de) taken overnemen van overheidsorganisaties en welzijnsinstellingen en daarmee bijdragen aan opgaven in de buurt zoals geformuleerd in de gebiedsagenda's en de bestuurlijke ambitie Ruimte voor initiatief. Ook heeft de subsidie tot doel activiteiten te faciliteren die inspringen op nieuwe ontwikkelingen en actuele opgaven. (Gemeente Amsterdam, z.j.-d)</p> | <p>Subsidieregeling Bewonersinitiatieven</p> <p>Deze subsidieregeling is van toepassing op subsidie voor activiteiten die bijdragen aan de opgaven in de buurt zoals geformuleerd in de gebiedsagenda's en het Stedelijk kader afspraken basisvoorzieningen. Het doel van deze subsidieregeling is buurt- en bewonersinitiatieven te stimuleren en te faciliteren. (Gemeente Amsterdam, 2017a)</p> |
|---|---|

Figuur 6: Doelstellingen subsidieregelingen. Bron: Subsidieregeling maatschappelijk initiatief stadsdeel Noord; Subsidieregeling bewonersinitiatieven stadsdeel Noord

5.1. 2 Bevindingen organisatiedoelstellingen

Om het concept doelstellingen te analyseren, is deze opgesplitst in 4 tijdens de operationalisering: eensgezindheid, representativiteit, passendheid en draagvlak. Deze operationalisering is voortgekomen uit het theoretisch kader. De analyses van deze deelconcepten zullen één voor één worden besproken in deze paragraaf. Vervolgens volgt de deelconclusie, waarin ook de hypothese wordt behandeld.

5.1. 2.1 Eensgezindheid

Om een cijfermatig beeld te verkrijgen van de resultaten, is ervoor gekozen om scores aan de respondenten toe te kennen per concept. In het geval van het concept eensgezindheid over de doelstellingen zijn er twee uiterste scores: fragmentatie en cohesie. Fragmentatie wordt weergegeven middels een score van 1, en houdt in dat er veel fragmentatie heerst over de interpretatie van doelstellingen. Cohesie houdt in dat er juist wel een eenduidig beeld heerst onder de *Street-Level* Bureaucraten over de doelstellingen en wordt gescoord middels een score van 4. De scores liggen binnen een spectrum en vallen dus tussen de 1 en 4, waarbij de cijfers 1-2 een hoge mate aan fragmentatie weergeven en de cijfers 3-4 een hoge mate aan cohesie. In Figuur 7 zijn de resultaten opgenomen met betrekking tot de mate van eensgezindheid over de doelstellingen.

| Respondent | Score | Respondent | Score |
|---------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| Respondent 1, MI | Cohesie (4) | Respondent 10, BI/M | Cohesie (3) |
| Respondent 2, MI | Cohesie (4) | Respondent 11, MI | Cohesie (3) |
| Respondent 3, BI | Fragmentatie (2-3) | Respondent 12, BI/MI | Fragmentatie (2-3) |
| Respondent 4, BI | Fragmentatie (1-2) | Respondent 13, BI | Cohesie (3-4) |
| Respondent 5, MI | Cohesie (3) | Respondent 14, BI | Cohesie (4) |
| Respondent 6, BI | Fragmentatie (2-3) | Respondent 15, MI | Cohesie (3) |
| Respondent 7, MI | Cohesie (3-4) | Respondent 16, BI | Fragmentatie (2-3) |
| Respondent 8, BI | Fragmentatie (2-3) | Respondent 17, BI | Cohesie (3) |
| Respondent 9, BI/MI | Fragmentatie (2-3) | | |

Figuur 7: Scores Eensgezindheid

Uit de resultaten blijkt dat er bij 10 respondenten van de 17 overwegend cohesie omtrent de doelstellingen heerst. Dit betekent dat de meerderheid van de respondenten aangeeft het onderling eens te zijn over wat de doelstellingen zijn, en wat er met de subsidieregeling bereikt dient te worden. Ook noemden vrijwel alle respondenten het belang van deze doelstellingen.

De respondenten die in het lagere spectrum vallen (respondenten 3, 4, 6, 8, 9, 12 en 16) zijn overwegend respondenten die werkzaam zijn binnen de subsidieregeling Bewonersinitiatieven. Dit betekent dat er binnen dit domein relatief meer fragmentatie is en verschillende interpretaties heersen dan binnen het Maatschappelijk Initiatief. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat hoewel de doelstellingen wel degelijk een belangrijke rol spelen, er veel ruimte is voor interpretatie (dit kwam ook naar voren bij respondenten die werkzaam zijn bij de subsidieregeling Maatschappelijk Initiatief). Dit kan ervoor zorgen dat er ook daadwerkelijk meerdere interpretaties onder de *Street-Level* Bureaucraten heersen. Echter wordt dit niet gezien als een belemmering, maar als een verrijking. Respondent 12 verwoordt dit op de volgende manier:

“Soms passen die initiatieven daar [doelstellingen] niet allemaal helemaal in. En dan heb je inderdaad discussies van, valt het er wel in, valt het er niet in. Dan merk je dat je ook interpretatieverschillen hebt. En daar heb je dus heel interessante, maar ook botsende discussies over. De een zegt, “de regeling hebben we zo opgesteld, dus die moeten we zo toepassen” en een ander kan zeggen, “je kan hem ook zó interpreteren” en deze organisatie is ook bezig met meer doelstellingen, dus daar moeten we ook iets mee doen en als het niet helemaal in die regelingen vallen maar wel hele interessante nieuwe dingen doen, zie je dat interessante nieuwe initiatieven ontstaan, dan moet je dat misschien toch anders gaan interpreteren en daar is echt wel in de loop der jaren veel discussie over geweest. Het loopt inderdaad niet allemaal over het leien dakje, maar die schuring... Ja, schuring leidt dan tot glans.” (Respondent 12)

In dit deelconcept is goed de rol te zien van de discretionaire ruimte. Namelijk dat, wanneer er sprake is van een hoge mate aan fragmentatie (interpretatieverschillen) er een groter beroep wordt gedaan op de discretionaire ruimte om zoveel mogelijk afstemming te verkrijgen. Zelfs als er geen fragmentatie heerst, is er sprake van discretionaire ruimte, omdat *Street-Level* Bureaucraten veel

bewegingsvrijheid hebben voor eigen invulling, zoals ook bij Maatschappelijk Initiatief waar te nemen is.

De discretionaire speelt dus een rol bij de mate van cohesie en fragmentatie van organisatiedoelstellingen bij de subsidieverlening, zoals geïllustreerd met het verschil tussen de respondenten bij Bewonersinitiatieven en Maatschappelijk Initiatief. Concreet betekent dit: hoe meer discretionaire ruimte bij de subsidieverlening, hoe meer *Street-Level* Bureaucraten ruimte hebben voor eigen interpretatie van die doelstelling, wat kan leiden tot een hogere mate aan fragmentatie.

5.1.2.2 Representativiteit

Naast dat er in een aantal gevallen sprake is van interpretatieverschillen, is meermaals in de interviews naar voren gekomen dat de mate van representativiteit van de doelstellingen sterk verschilde. Representativiteit betekent in dit onderzoek de mate waarin *Street-Level* Bureaucraten de organisatiedoelstellingen meenemen bij de subsidieverlening. Net zoals het geval is bij het concept eensgezindheid, is voor het concept representativiteit gekozen voor een vierpuntsschaal om de scores weer te geven. De representativiteit heeft vervreemding (1) (waarbij de doelstellingen niet of nauwelijks worden meegenomen bij de subsidieverlening) en weerspiegeling (4) (waarbij de organisatiedoelstellingen wel worden meegenomen bij de subsidieverlening) als uiterste waarden. In Figuur 8 is weergegeven hoe de respondenten omgaan met de representativiteit.

| Respondent | Score | Respondent | Score |
|----------------------------|--------------------|-----------------------------|----------------------|
| Respondent 1, MI | Weerspiegeling (3) | Respondent 10, BI/MI | Weerspiegeling (3) |
| Respondent 2, MI | Weerspiegeling (4) | Respondent 11, MI | Weerspiegeling (3) |
| Respondent 3, BI | Weerspiegeling (3) | Respondent 12, BI/MI | Weerspiegeling (3) |
| Respondent 4, BI | Vervreemding (1) | Respondent 13, BI | Weerspiegeling (3) |
| Respondent 5, MI | Weerspiegeling (3) | Respondent 14, BI | Weerspiegeling (3-4) |
| Respondent 6, BI | Vervreemding (2) | Respondent 15, MI | Weerspiegeling (3-4) |
| Respondent 7, MI | Weerspiegeling (3) | Respondent 16, BI | Weerspiegeling (3) |
| Respondent 8, BI | Vervreemding (2-3) | Respondent 17, BI | Weerspiegeling (3) |
| Respondent 9, BI/MI | Weerspiegeling (3) | | |

Figuur 8: Scores Representativiteit

Uit de analyse blijkt dat 14 van de 17 respondenten de organisatiedoelstellingen wel meenemen bij de subsidieverlening. Aanvullend is er ook samenhang waar te nemen tussen de eensgezindheid en de representativiteit. Namelijk dat als er een hoge mate aan fragmentatie is, er een vergrote kans is op een lage mate aan representativiteit (met name Respondenten 4, 6, 8). Dit betekent dat als *Street-Level* Bureaucraten fragmentatie ervaren (zoals meningsverschillen, interpretatieverschillen, etc.) de doelstellingen minder frequent worden meegenomen bij de subsidieverlening. Vooralsnog is er geen opvallend verschil te zien tussen stadsdelen onderling, hoewel de doelstellingen wel anders kunnen zijn. Bovendien is opvallend dat er van de 17 respondenten, drie respondenten een score van 4 hebben. De grote meerderheid van de *Street-Level* Bureaucraten in dit onderzoek nemen dus niet bij elke aanvraag 100% van de doelstellingen mee. Uit de gesprekken met deze respondenten blijkt dat ook aanvragen die niet geheel overeenkomen met de doelstellingen, maar wel naar hun mening bijdragen aan de buurt, worden goedgekeurd.

Voordat kan worden toegelicht hoe de discretionaire ruimte hierin ingrijpt, wordt de tweedeling tussen de respondenten weergegeven. Respondent 4 zegt het volgende: *“Ik ben zelf daar niet zelf mee bezig. Alles wordt al opgenomen in de regeling [qua informatie] ik ga dat [doelstellingen in de plannen] niet vergelijken ... Daar kijk ik zelf persoonlijk niet naar.”* Hoewel een kleine minderheid de doelstellingen niet meeneemt, neemt merendeel van de respondenten de doelstellingen wel mee (14 van de 17), en probeert hierin actief een fit te vinden. Respondent 3 verwoordt dit op de volgende manier: *“Wat wij doen is inderdaad, die aanvragen initiatieven tegen die achtergrond af te wegen (...) of een aanvraag in die opgave past (...) Gebiedsplan hangt daar wel als belangrijk document achter om te toetsen.”* Deze tweedeling geeft de reikwijdte aan van hoe divers *Street-Level* Bureaucraten om gaan met het representativiteit aspect van de organisatiedoelstellingen. Bij respondenten zoals Respondent 4, die de organisatiedoelstelling niet of nauwelijks meenemen, wordt vooral vanuit het eigen perspectief subsidies verleent om het gebrek aan organisatiedoelstellingen te ondervangen. Dezelfde respondent, Respondent 4, licht toe:

“Mocht diegene nog niet bekend zijn met ons, mochten wij nog niet bekend zijn met hen, dan neem ik even contact met ze op, maak ik een afspraak om ze even te ontmoeten

afhankelijk van wat voor initiatief het is. Als het best veel geld is en een groot initiatief is en ze zijn redelijk onbekend, dan wil ik ze eerst ontmoeten om te kijken wat zij van plan zijn, of ze al eerder contact hebben gehad met andere organisaties, werken ze samen en hoe ze dit willen gaan aanpakken. Op die manier probeer ik het een beetje te meten of het wel een goed project is en of het kan bestaan met alleen die initiatiefnemers, of het toekomst heeft, of er genoeg deelnemers zijn en interesse is van bewoners.” (Respondent 4)

Concreet betekent dit: wanneer veel discretionaire ruimte wordt ervaren, worden de organisatiedoelstellingen dus minder vaak meegenomen bij de subsidieverlening (in extreme gevallen zelfs niet). Het gat van de organisatiedoelstellingen wordt in dat geval opgevuld vanuit de *Street-Level Bureaucraten* zelf.

5.1. 2.3 *Passendheid*

In de vorige paragraaf is besproken in hoeverre de *Street-Level Bureaucraten* de doelstellingen meenemen (representativiteit) en hoe de discretionaire hier ingrijpt. Deze paragraaf staat in het teken van het deelconcept passendheid. Dit heeft betrekking op de passendheid tussen de organisatiedoelstellingen en de subsidieaanvragen. Bovendien zal ook voor dit concept onderzocht worden op welke manier de discretionaire ruimte hier invloed op uitoefent. Er zijn twee soorten passendheid gedefinieerd in het onderzoek: *proper fit* en *improper fit*. In het geval van *improper fit*, zijn *Street-Level Bureaucraten* van mening dat organisatiedoelstellingen niet goed aansluiten op de aanvragen. Bij *proper fit* is er wel goede aansluiting. Voor het concept passendheid zijn er dus wederom twee uiterste scores: *improper fit* (1) en *proper fit* (4) In Figuur 9 staan de resultaten.

| Respondent | Score | Respondent | Score |
|-------------------------|--------------------|-----------------------------|----------------|
| Respondent 1, MI | Proper fit (3) | Respondent 10, BI/MI | Proper fit (3) |
| Respondent 2, MI | Proper fit (3) | Respondent 11, MI | Proper fit (3) |
| Respondent 3, BI | Improper fit (2) | Respondent 12, BI/MI | Proper fit (3) |
| Respondent 4, BI | Improper fit (2) | Respondent 13, BI | Proper fit (3) |
| Respondent 5, MI | Proper fit (3) | Respondent 14, BI | Proper fit (4) |
| Respondent 6, BI | Improper fit (2-3) | Respondent 15, MI | Proper fit (3) |

| | | | |
|----------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| Respondent 7, MI | Proper fit (4) | Respondent 16, BI | Proper fit (3) |
| Respondent 8, BI | Proper fit (3) | Respondent 17, BI | Proper fit (3) |
| Respondent 9, BI/MI | Proper fit (3) | | |

Figuur 9: Scores Passendheid

Uit de analyse blijkt dat de grote meerderheid, 14 van de 17 respondenten, vindt dat er over het algemeen sprake is van proper fit tussen de organisatiedoelstellingen en de subsidieaanvragen. Respondenten vinden het echter wel lastig uitspraken te doen over de aansluiting van doelstellingen en aanvragen, omdat aanvragen erg kunnen verschillen. Ook het niveau tussen aanvragen onderling kan verschillen. Zo zijn er aanvragers die goed weten welke documenten ze moeten raadplegen en hoe te verantwoorden, maar is er ook een groep aanvragers die veel hulp nodig hebben bij het indienen van een aanvraag. De *improper fit* lijkt dan ook voor te komen bij andere componenten van de subsidieverlening (zoals achteraf verantwoorden en begroting) en niet zozeer de doelstellingen.

Er kan wel het een en ander verteld worden over de manier waarop *Street-Level* Bureaucraten omgaan als er *improper fit* met de organisatiedoelstellingen optreedt. Respondenten beargumenteren dat het belangrijk is om genoeg ruimte te hebben bij het beoordelen van die aanvragen. Ook als er op eerste blik een passende *fit* lijkt te zijn, is het toch belangrijk om twee keer na te denken. “*We proberen vooral, ik probeer vooral, die ruimte te houden en te nemen om die te interpreteren, en om die passend te maken.*”, is hoe Respondent 3 dit uitlegt. Dit beeld ondersteunen meerder respondenten, zo ook Respondent 5 die de visie van Respondent 3 op een andere manier verwoordt:

“*Het is ook niet ons geld. Je moet het goed afwegen, de voor –en tegens en niet puur kijken naar: die komt met een vraag en wat wil je? Dat was in het verleden bij de overheid veel vaker, dat een burger met een vraag kwam en dat je kijkt als overheid kan dat wel, of kan dat niet, punt.*” (Respondent 5)

Wat hiermee wordt geïllustreerd is dat er niet alleen een afweging wordt gemaakt tussen “ja” (*proper fit*) en “nee” (*improper fit*), maar ook “misschien” en op welke manier een aanvraag wél passend gemaakt kan worden om aan te sluiten bij de doelstellingen. Dit wordt gezien als een

belangrijke verschuiving, en een verschuiving die veel *Street-Level* Bureaucraten borgen en belangrijk vinden. Er is vaak sprake van grijs gebied in de subsidieregelingen participatieve democratie, waarbij de discretionaire ruimte belangrijk is om juiste overwegingen te maken, beargumenteert het overgrote deel van respondenten.

5.1. 2.4 Draagvlak

Het draagvlak dat gepaard gaat met de totstandkoming van de doelstellingen wordt in dit onderzoek gemeten middels de waarden *top-down* (1) en *bottom-up* (4). Wanneer doelstellingen op een *top-down* manier tot stand komen, houdt dit in dat de *Street-Level* Bureaucraten weinig tot geen inspraak hebben in het proces en weinig tot niet betrokken worden. Aan de andere kant van het spectrum ligt de *bottom-up* manier. Bij doelstellingen die via het *bottom-up* proces tot stand komen, worden *Street-Level* Bureaucraten wel betrokken bij de formulering en opstelling. De mate van draagvlak loopt tussen 1 en 4, met de waarden 1-2 als aanzienlijk *top-down* en de waarden 3-4 als voornamelijk *bottom-up*. In Figuur 10 staan de scores per respondent.

| Respondent | Score | Respondent | Score |
|----------------------------|-----------------|-----------------------------|-----------------|
| Respondent 1, MI | Bottom-up (3) | Respondent 10, BI/MI | Bottom-up (4) |
| Respondent 2, SB | Bottom-up (4) | Respondent 11, MI | Bottom-up (3-4) |
| Respondent 3, BI | Bottom-up (3-4) | Respondent 12, BI/MI | Bottom-up (3) |
| Respondent 4, BI | Bottom-up (3) | Respondent 13, BI | Bottom-up (4) |
| Respondent 5, MI | Bottom-up (3-4) | Respondent 14, BI | Bottom-up (3-4) |
| Respondent 6, BI | Bottom-up (3) | Respondent 15, MI | Bottom-up (3-4) |
| Respondent 7, MI | Bottom-up (3-4) | Respondent 16, BI | Bottom-up (4) |
| Respondent 8, BI | Bottom-up (3-4) | Respondent 17, BI | Bottom-up (4) |
| Respondent 9, BI/MI | Bottom-up (3-4) | | |

Figuur 10: Scores Draagvlak

De doelstellingen waarop de subsidieregelingen aangesloten zijn, komen volgens de respondenten vooral tot stand in een *bottom-up* proces, wat af te lezen is uit de tabel in Figuur 10. De respondenten met een score van 4 zijn direct betrokken bij de totstandkoming van deze organisatie doelstellingen in de Gebiedsplannen (Respondenten 2, 10, 13, 16 en 17). Deze respondenten staan

in de meeste gevallen het dichtst bij de subsidieaanvrager (maatschappelijke organisaties of bewoners) en zijn voornamelijk gebiedsmakelaars en gebiedscoördinatoren. Deze respondenten helpen over het algemeen direct mee met het vergaren van input voor de Gebiedsagenda's. Respondenten met een score van 3 geven aan dat het proces van de totstandkoming van de doelstellingen *bottom-up* gebeurt, maar dat zij hier niet bij betrokken zijn. Respondenten met een score van 3-4 geven aan meer onderdeel te willen zijn bij de totstandkoming van de doelstellingen. Hierbij wordt veel informatie opgehaald uit medewerkers die direct in contact staan met bewoners, zoals gebiedsmakelaars, en in enkele gevallen wordt deze direct opgehaald vanuit bewoners. Respondent 9 zegt hierover het volgende:

“De gebiedsteams die maken de gebiedsplannen in de stadsdelen. We hebben X gebieden in Y en die maken voor hun gebied de plannen. Dat gebeurt echt in het stadsdeel en wij hebben vanuit Maatschappelijk Initiatief een eigen regeling in Z en die hebben wij ook zelf gemaakt.” (Respondent 9)

Daarop aanvullend wordt er kennis van verschillende collega's en beleidsvelden verzameld om deze doelstellingen zo volledig mogelijk te kunnen formuleren. Respondent 10 zegt het volgende: *“Het is eigenlijk een continue interactie met wat buiten gebeurt en speelt en hoe we dat goed kunnen combineren met waar wij intern mee werken en mee bezig zijn.”* Dit sentiment wordt door meerdere respondenten gedeeld. De discretionaire ruimte speelt een belangrijke bij het omzetten van de geluiden en signalen die worden opgehaald in de buurt, naar doelstellingen die in de gebiedsplannen opgenomen kunnen worden. Bovendien wordt er actief aansluiting gezocht tussen de organisatie en de buitenwereld. Hierin is de expertise van de respondenten belangrijk om te onderscheiden tussen de prioriteiten en bijzaken:

“Gaat vooral over wat er speelt in het gebied, en wat zijn de prio's [prioriteiten] en waar is inzet nodig. En dat we goed afstemmen met elkaar en dat doen we eigenlijk op basis van analyses die we elk jaar maken. Waar zien we de problemen die er zijn, die we moeten aanpakken? Dat verwerken we jaarlijks tot een gebiedsplan.” (Respondent 10)

Uit de analyse kan daarom worden geconcludeerd dat de discretionaire ruimte vooral een rol speelt bij het omzetten van geluiden en signalen naar concrete doelstellingen. Hoe meer *Street-Level* Bureaucraten over discretionaire ruimte bezitten, hoe meer inbreng zij hebben op de totstandkoming van deze organisatiedoelstellingen. Als gevolg wordt dit steeds meer een *bottom-up* proces.

5.1. 3 Deelconclusie

Allereerst is geconstateerd dat vanzelfsprekend de doelstellingen van de gemeente Amsterdam voortkomen uit het Coalitieakkoord. In de stadsdelen worden de Gebiedsagenda's gebruikt als verlengstuk van de bestuurlijk ambities uit het Coalitieakkoord.

Uit dit onderzoek blijkt dat de discretionaire ruimte het mogelijk maakt om de doelstellingen op verschillende manieren te interpreteren. Tegelijkertijd wordt er ook veel afgestemd, en worden deze interpretatieverschillen gezien als een verrijking van het subsidieverleningsproces. Vooral in het geval van fragmentatie wordt er een groter beroep wordt gedaan op die discretionaire ruimte om afstemming met elkaar over de doelstellingen te verkrijgen. Bovendien neemt het overgrote deel van de *Street-Level* Bureaucraten de organisatiedoelstellingen wel mee bij de subsidieverlening. De kleine groep die dat niet doet, redeneert vooral vanuit die discretionaire ruimte om dit gat op te vullen. Daarnaast speelt de discretionaire ruimte een belangrijke rol bij het dichten van de kloof tussen doelstellingen in aanvragen en de organisatiedoelstellingen. Tot slot komen de doelstellingen tot stand in een *bottom-up* proces. De *Street-Level* Bureaucraten hebben ruimte om de invulling hiervan te formuleren. Dit gebeurt in vrijwel alle gevallen in samenwerking. Hier wordt de discretionaire ruimte gebruikt om signalen van de omgeving om te zetten in doelstellingen waarmee ze op de stadsdelen iets mee kunnen.

Er wordt ook een uitspraak gedaan over de volgende hypothese:

- *“De discretionaire ruimte die Street-Level Bureaucraten hebben, beïnvloedt de relatie tussen de toepassing van organisatiedoelstellingen en het subsidieverleningsproces negatief.”*

Deze hypothese wordt bevestigd door de bevindingen: de relatie tussen de toepassing van organisatiedoelstellingen en de subsidieverlening wordt negatief beïnvloedt door de discretionaire ruimte. Bij een grotere discretionaire ruimte, worden organisatiedoelstellingen onderhevig aan

eigen interpretatie, minder vaak meegenomen bij de subsidieverlening en wordt eigen expertise ingezet bij totstandkoming van de organisatiedoelstellingen. Een grote rol voor de discretionaire ruimte, heeft als gevolg een kleine rol voor de organisatiedoelstellingen.

5.2 Toetsingskaders

In dit subhoofdstuk wordt de analyse van het concept toetsingskaders besproken. In het eerste deel wordt toegelicht welke toetsingskaders worden gehanteerd bij de subsidieverlening en hoe deze kaders eruit zien. Daarna volgt een analyse van hoe de kaders worden toegepast bij het subsidieverleningsproces en welke invloed de discretionaire ruimte heeft op deze relatie. De volgende hypothese wordt in de deelconclusie behandeld: *“De discretionaire ruimte die Street-Levels Bureaucraten hebben, beïnvloedt de relatie tussen het gebruiken van toetsingskaders en het subsidieverleningsproces negatief.”*

5.2.1 Toetsingskaders in de subsidieregelingen

Zoals eerder toegelicht zijn er respondenten uit vier stadsdelen geïnterviewd (Noord, Oost, West en Zuid). Er is dus enkel gekeken naar het toetsingskader dat gehanteerd wordt bij deze stadsdelen. Net zoals de organisatiedoelstellingen is het toetsingskader toegespitst op elk stadsdeel, met enkele kleine verschillen tussen de toetsingskaders. Alle toetsingskaders van de subsidieregelingen Bewonersinitiatieven en Maatschappelijk Initiatief bestaan echter uit de volgende elementen

- Artikel 7: in te dienen gegevens;
- Artikel 8: weigeringsgronden;
- Artikel 9: aanvullende verplichtingen.

Hoewel de opbouw van de toetsingskaders grotendeels hetzelfde is, zijn er wel verschillen te vinden tussen de toetsingskaders van de stadsdelen. Om een concreet beeld te verkrijgen van hoe de toetsingskaders eruit zien, is allereerst gekeken naar de overeenkomsten tussen de kaders. Het toetsingskader van de subsidieregeling Bewonersinitiatieven zal eerst besproken worden in de volgende paragraaf.

5.2.1.1 Bewonersinitiatieven

In Figuur 11 is in steekwoorden weergegeven welke eisen en voorwaarden bij alle vier de stadsdelen terugkomen in de subsidieregelingen Bewonersinitiatieven (Gemeente Amsterdam, 2016a; 2016b; 2017a; 2017b). Deze eisen en voorwaarden zijn verkregen door de vier subsidieregelingen naast elkaar te leggen en de overeenkomsten te vergelijken (Gemeente Amsterdam, 2016a; 2016b; 2017a & 2017b). Alle subsidieregelingen van de gemeente Amsterdam vallen onder de Algemene Subsidieverordening Amsterdam (ASA) (Gemeente Amsterdam, 2013).

Dit is een overkoepelend document dat ten grondslag ligt aan alle subsidieregelingen. Zo ook de subsidieregelingen Maatschappelijk Initiatief en Bewonersinitiatieven.

Generieke opbouw subsidieregelingen Bewonersinitiatieven Stadsdelen Noord, Oost, West en Zuid

Artikel 7: In te dienen gegevens (7 eisen)

- Beschrijving van activiteiten; toelichting van verwachte resultaten; toelichten van bereik en doelgroep; waar de activiteiten plaatsvinden; eventuele samenwerkingsverbanden; vermelding van alle initiatiefnemers; mate van cofinanciering.

Artikel 8: Weigeringsgronden (9 eisen)

- onvoldoende bijdrage aan doelen in gebiedsagenda; andere financiering mogelijk (regeling); het project wordt een structurele activiteit; subsidiegeld wordt besteed aan huisvestingskosten; commerciële doeleinden; gericht op vermaak; subsidie wordt gebruikt voor voortbestaan organisatie; weinig draagvlak; activiteiten hebben al plaatsgevonden.

Artikel 9: Aanvullende verplichtingen (5 eisen)

- Bekendmaking via communicatiekanalen voor de buurt; subsidieontvanger draagt zorg voor vergunningen; subsidieontvanger draagt zorg voor afsluiten verzekeringen; binnen acht weken na afronding een kort verslag; algemeen bestuur kan nader richting geven.

Figuur 11: Opbouw toetsingskaders Bewonersinitiatieven Stadsdeel Noord, Oost, West en Zuid

Stadsdeel Noord is een uitschieter wat betreft weigeringsgronden. Dit stadsdeel beschrijft 16 weigeringsgronden in de subsidieregeling (Gemeente Amsterdam, 2017a). Deze aanvullende weigeringsgronden zijn de volgende:

- Meer dan 20% van het aangevraagde bedrag is voor organisatiekosten;
- Er wordt subsidie aangevraagd voor een excursie dat geen educatief doel dient;
- Er wordt uitsluitend subsidie aangevraagd voor activiteiten gericht op het beoefenen van sport of kunst, en andere fysieke posten;
- Het project heeft geen open karakter en is niet vrij toegankelijk;
- Er wordt meer dan €1,- per persoon per activiteit aangevraagd voor consumptie;

- Er wordt subsidie aangevraagd voor vrijwilligersvergoedingen/ kosten voor beheer en onderhoud.

Verder hanteert Stadsdeel Noord geen aanvullende eisen of voorwaarden, en is het toetsingskader gelijk aan het kader dat in Figuur 11 is weergegeven (Gemeente Amsterdam, 2017a).

Stadsdeel Oost heeft afgezien van Artikel 7 en Artikel 9 geen aanvullende voorwaarden, en volgt ook het standaardmodel. Stadsdeel Oost heeft echter drie aanvullende weigeringsgronden (Gemeente Amsterdam, 2016a):

- Bekostigen van personeelskosten, tenzij de uitvoering van de activiteiten professionele inzet vergen;
- Het gebied waar de aanvraag voor is, is in voldoende mate voorzien van zulk soort activiteiten zoals is beschreven in de aanvraag;
- De aangevraagde bedragen verhouden zich niet redelijk tot de duur, bereik of het verwachte resultaat.

Stadsdeel West houdt zich, net als Stadsdeel Oost grotendeels aan de uniforme voorwaarden en eisen. Echter hanteert dit stadsdeel uitsluitend de eerste vier van de standaard negen weigeringsgronden (Gemeente Amsterdam, 2017b).

Tot slot is er stadsdeel Zuid, dat op grote lijnen ook conform het standaard toetsingskader werkt. In dit stadsdeel zijn er op alle drie artikelen wel aanvullende eisen (Gemeente Amsterdam, 2016b). Voor de in te dienen gegevens worden de volgende aanvullende eisen gehanteerd:

- Er moet worden aangegeven hoe de activiteiten bekend gemaakt worden en hoe het draagvlak is georganiseerd;
- Er moet worden aangegeven wat de omvang is van de activiteiten en de wijze waarop bewoners bij de uitvoering, beheer en onderhoud betrokken zijn.

Voor de weigeringsgronden hanteert Stadsdeel Zuid de volgende aanvullende eisen (Gemeente Amsterdam, 2016b):

- Meer dan 10% van het bedrag is bestemd voor professionele ondersteuning;
- Het project heeft een politiek of religieus kenmerk.

Voor de aanvullende verplichtingen werkt Stadsdeel Zuid met één verplichting die bij de andere Stadsdelen niet wordt gehanteerd (Gemeente Amsterdam, 2016b):

- Voor activiteiten die met jeugdigen worden uitgevoerd, moeten de initiatiefnemers beschikken over een Verklaring Omtrent het Gedrag.

5.2. 1.2 Maatschappelijk Initiatief

Net zoals bij de regelingen Bewonersinitiatieven, is er voor de subsidieregelingen Maatschappelijk Initiatief ook een basismodel te herleiden. Dit model komt terug bij bijna alle vier stadsdelen, en is in Figuur 12 beschreven (Gemeente Amsterdam, z.j.-d; 2016c; 2017c; 2018b).

Generieke opbouw subsidieregelingen Maatschappelijk Initiatief Stadsdelen Noord, Oost, West en Zuid

Artikel 7: In te dienen gegevens (7 eisen)

- Beschrijving van activiteiten; toelichting van verwachte resultaten; toelichting van het bereik en hoeveelheid van mensen; waar de activiteiten plaatsvinden; eventuele samenwerkingsverbanden; vermelding van alle initiatiefnemers; mate van cofinanciering.

Artikel 8: Weigeringsgronden (10 eisen)

- Voortbestaan organisatie garanderen; *onvoldoende financiële onderbouwing*; commerciële doeleinden; gericht op vermaak; activiteiten hebben al plaatsgevonden; weinig draagvlak; onvoldoende bijdragen aan doelen; het gebied al voorzien is van zulke activiteiten; aangevraagde bedragen niet redelijke verhouding duur, bereik en effect; financiering kan via andere regeling.

Artikel 9: Aanvullende verplichtingen (6 eisen)

- Bekendmaking via communicatiekanalen voor de buurt; subsidieontvanger draagt zorgt voor vergunningen; subsidieontvanger draagt zorgt voor afsluiten verzekeringen; *de activiteiten zijn bereikbaar en toegankelijk*; binnen acht weken na afronding een kort verslag; algemeen bestuur kan nader richting geven

Figuur 12: Opbouw toetsingskaders Maatschappelijk Initiatief Stadsdeel Noord, Oost, West en Zuid

Dit model is op twee regels na identiek aan het toetsingskader van de subsidieregeling Bewonersinitiatieven. In zowel Artikel 8 en Artikel 9 wordt een extra eis gehanteerd, deze zijn gecursiveerd.

Waar bij de subsidieregeling Bewonersinitiatieven Stadsdeel Noord aanvullende eisen heeft opgenomen, is dit bij de subsidieregeling Maatschappelijk Initiatief niet het geval (Gemeente Amsterdam, z.j.-d). Het toetsingskader in dit stadsdeel is gelijk aan het basismodel, op twee wegeringsgronden na. Ditzelfde geldt voor Stadsdeel West, die op deze 2 weigeringsgronden na,

ook het gehele basis toetsingskader hanteert (Gemeente Amsterdam 2017c). De volgende twee weigeringsgronden worden in stadsdelen Noord en West niet gebruikt:

- Het gebied is al voorzien van zulke activiteiten;
- Aangevraagde bedrag verhoudt zich niet redelijk tot de duur, het bereik en het effect.

Voor Stadsdeel Oost zijn er geen afwijkingen van het basis toetsingskader (Gemeente Amsterdam, 2016c). Tot slot wordt Stadsdeel Zuid besproken. Dit stadsdeel wijkt nauwelijks af van het basismodel (Gemeente Amsterdam, 2018b). Dit gebeurt alleen bij Artikel 7, de in te dienen gegevens. De aanvullende eisen hebben vooral te maken met professionele organisaties die een subsidie aanvragen, en gaan over het indienen van een begroting, uittreksel van het handelsregister en een jaarverslag.

5.2. 2 Bevindingen toetsingskaders

In deze paragraaf wordt het concept toetsingskaders geanalyseerd aan de hand van de operationalisering uit hoofdstuk 3. Ook volgt er een analyse van de invloed van de discretionaire ruimte op de relatie tussen het toetsingskader en het subsidieverleningsproces. Het toetsingskader is ingedeeld in twee deelconcepten: leidraad en balans. De analyses van deze deelconcepten zullen tevens in deze volgorde terugkomen in deze paragraaf. In paragraaf 4.2. 3 volgt de deelconclusie waarin ook de hypothese wordt geadresseerd.

5.2. 2.1 Leidraad

Net zoals bij het concept doelstellingen, zijn er ook voor het concept toetsingskader scores toegekend aan de respondenten. Om goed in beeld te brengen in welke mate de respondenten het kader op de voor –of achtergrond gebruiken, worden er scores toegekend tussen de 1 en 4. Een score van 1 geeft aan dat een respondent het kader op de voorgrond gebruikt, een score van 4 houdt in dat de respondent het kader op de achtergrond gebruikt. De scores bevinden zich op een spectrum. De resultaten voor het deel concept leidraad staan in onderstaand figuur.

| Respondent | Score | Respondent | Score |
|-------------------------|-----------------|-----------------------------|-----------------|
| Respondent 1, MI | Voorgrond (1-2) | Respondent 10, BI/MI | Voorgrond (2-3) |
| Respondent 2, MI | Voorgrond (1) | Respondent 11, MI | Voorgrond (2) |
| Respondent 3, BI | Voorgrond (2-3) | Respondent 12, BI/MI | Achtergrond (3) |

| | | | |
|----------------------------|-------------------|--------------------------|-----------------|
| Respondent 4, BI | Achtergrond (3-4) | Respondent 13, BI | Voorgrond (2-3) |
| Respondent 5, MI | Achtergrond (3-4) | Respondent 14, BI | Voorgrond (2) |
| Respondent 6, BI | Achtergrond (3-4) | Respondent 15, MI | Achtergrond (3) |
| Respondent 7, MI | Voorgrond (2-3) | Respondent 16, BI | Achtergrond (3) |
| Respondent 8, BI | Achtergrond (3-4) | Respondent 17, BI | Achtergrond (3) |
| Respondent 9, BI/MI | Voorgrond (2-3) | | |

Figuur 13: Scores Leidraad

Om te achterhalen op welke manier het toetsingskader wordt toegepast bij de subsidieverlening, is allereerst gekeken naar of het kader op de voor – of achtergrond gebruikt wordt. Een kleine meerderheid gebruikt het kader vooral op de achtergrond (scores 3, 4, en 3-4). Dit betekent dat het toetsingskader bij deze respondenten niet bij elke aanvraag wordt gebruikt of gerefereerd. 10 van de 17 respondenten geven dit aan, zoals afgelezen kan worden uit Figuur 13. Uit de analyse komt ook voort dat *Street-Level* Bureaucraten die werkzaam zijn bij Maatschappelijk Initiatief de toetsingskaders meer op de voorgrond gebruiken. Respondent 4 zegt hierover: *“Ik denk dat, dat [gebruik van toetsingskader] meer is bij maatschappelijke initiatieven, grotere initiatieven, meer geld.”* Hieruit kan verondersteld worden, dat als gevolg de *Street-Level* Bureaucraten die werkzaam zijn bij de subsidieregelingen Bewonersinitiatieven een zekere hoge mate van discretionaire ruimte ervaren die hen in staat stellen de toetsingskaders anders – meer op de achtergrond – mee te nemen, dan *Street-Level* Bureaucraten bij Maatschappelijk Initiatief.

Een overeenkomst tussen alle respondenten is dat het toetsingskader vooral bij tekortkomingen wordt toegepast. Een tekortkoming kan zijn een tekort aan expertise (nieuwe werknemers), maar ook in het geval dat een aanvraag niet voldoende kan bijdragen aan een buurt. Respondent 5 zegt hierover het volgende: *“Het is meer als je een aanvraag hebt gekregen voor een bedrag en je wilt hem lager subsidiëren.”* (Respondent 5)

Bij de respondenten met een gemiddelde score (2-3) wordt dit ook waargenomen. Het gebruik van het toetsingskader verschuift van achtergrond naar voorgrond op het moment dat een aanvraag niet geheel aansluit. Dit betekent dat wanneer een aanvraag onvoldoende kan bijdragen aan een buurt en zal worden afgekeurd, er wordt teruggevallen op het toetsingskader. Dit heeft als gevolg dat in deze fase ook weinig invloed van de discretionaire ruimte wordt ondervonden, omdat deze minder wordt gebruikt. Deze bevinding correspondeert met een eerdere bevinding met

betrekking tot de doelstellingen. Bij dit concept blijkt dat bij het zoeken naar een *proper fit* de doelstellingen belangrijker worden. In dat geval wordt vanuit de discretionaire ruimte geprobeerd aansluiting te vinden tussen organisatiedoelstellingen en aanvraag. In het geval van het toetsingskader, is de rol van de discretionaire ruimte niet prominent, omdat wordt uitgegaan van het kader.

5.2. 2.2 Balans

Naast het achterhalen van of het toetsingskader voornamelijk op de voorgrond of achtergrond wordt gebruikt, is ook gekeken naar de mate van balans bij de toepassing van het kader bij de subsidieverlening. Met dit concept wordt geanalyseerd in welke mate de respondenten rekening houden met een balans van het toetsingskader en de eigen discretionaire ruimte. De scores hebben twee uitersten: geen balans (1) en wel balans (4). Figuur 14 bevat de resultaten

| Respondent | Score | Respondent | Score |
|----------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|
| Respondent 1, MI | Balans (3) | Respondent 10, BI/MI | Geen balans (2-3) |
| Respondent 2, MI | Balans (3) | Respondent 11, MI | Balans (3) |
| Respondent 3, BI | Balans (3-4) | Respondent 12, BI/MI | Balans (3-4) |
| Respondent 4, BI | Geen balans (2-3) | Respondent 13, BI | Geen balans (2-3) |
| Respondent 5, MI | Balans (3) | Respondent 14, BI | Balans (4) |
| Respondent 6, BI | Geen balans (2-3) | Respondent 15, MI | Geen balans (2-3) |
| Respondent 7, MI | Balans (3) | Respondent 16, BI | Balans (3) |
| Respondent 8, BI | Geen balans (2-3) | Respondent 17, BI | Balans (3) |
| Respondent 9, BI/MI | Balans (3-4) | | |

Figuur 14: Scores Balans

Uit de analyse is voortgekomen dat alle 17 respondenten het enigszins belangrijk vinden om een balans te vinden bij elke aanvraag. Geen enkele respondent scoort een 1. Ook is er een samenhang waarneembaar tussen respondenten die een lage score op leidraad toegekend hebben gekregen en respondenten die een lagere score op balans hebben gekregen. Hoe minder het toetsingskader wordt gebruikt als leidraad, hoe minder er wordt gedacht aan de balans tussen kader en discretionaire ruimte. Respectievelijk lichten Respondent 3 en Respondent 12 hun visie op de

volgende manier toe: *“Die formele toets moet er wel zijn, past dit wel en dat is ook een beetje een formaliteit. Maar we zijn ook niet heel streng in de leer dat je het moet toepassen.”* En, Respondent 12: *“Je gebruikt wel degelijk je kaders, maar ik moet ook zeggen dat het MI [maatschappelijk initiatief] ook vrij ruim is opgesteld om juist ruimte te bieden aan die integraliteit.”*

Desalniettemin geeft een meerderheid van de respondenten aan dat hoewel dit kader niet bij elke stap in het proces prominent wordt gebruikt, het wel van belang is deze enigszins mee te nemen. Meerdere respondenten vinden het toetsingskader niet zozeer nauw, maar beargumenteren dat het menselijke aspect van de subsidieverlening niet goed genoeg terugkomt in het kader. Dit zorgt ervoor dat de *Street-Level* Bureaucraten middels hun discretionaire ruimte aanvullende afwegingen maken bij het verstrekken van de subsidies. Respondent 4 zegt hierover het volgende: *“Het is niet altijd 100% de regels volgen. Want het gaat gewoon om mensen, je kan niet alles volgens de regels doen. Je moet soms op de persoon, op de aanvraag zelf beoordelen.”*

Respondent 5 beaamt dit en zegt het volgende: *“Puur de regeltjes volgen, zo een besluit nemen, dat werkt eigenlijk niet meer, dat formele. Je moet meer samen denken en meedenken met het initiatief om te kijken wat ik voor je kan betekenen.”* Ook dit bevestigt het beeld dat de *Street-Level* Bureaucraten veel meer gebruik maken van de discretionaire ruimte bij de betrekking van het toetsingskader en dit niet letterlijk opvolgen.

5.2. 3 Deelconclusie

Het toetsingskader kan verschillen per stadsdeel, maar de opbouw is hetzelfde en bestaat uit: Artikel 7: in te dienen gegevens; Artikel 8: weigeringsgronden en Artikel 9: aanvullende verplichtingen. Daarnaast is uit de analyse voortgekomen dat meerderheid van de respondenten het toetsingskader op de achtergrond gebruikt en het kader vooral wordt toegepast wanneer de eigen discretionaire ruimte tekortschiet en een gegronde reden moet worden aangegeven. Bij het afkeuren van een aanvraag, wordt het toetsingskader wel op de voorgrond gebruikt en wordt er minder uit de discretionaire ruimte geput door de *Street-Level* Bureaucraten.

Wat betreft de balans kan worden geconcludeerd dat hoewel de respondenten aangeven dat het belangrijk is een balans te vinden tussen de eigen discretionaire ruimte en het toetsingskader, er wel de neiging is vanuit de eigen discretionaire ruimte te handelen. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat veel *Street-Level* Bureaucraten het gevoel hebben dat het toetsingskader niet voldoende het menselijk aspect bevat van het subsidieverleningsproces.

Naast de deelconcepten van het toetsingskader staan ook de volgende hypothese centraal in deze paragraaf en deze luidt als volgt:

- *“De discretionaire ruimte die Street-Levels Bureaucraten hebben, beïnvloedt de relatie tussen het gebruiken van toetsingskaders en het subsidieverleningsproces negatief.”*

Deze hypothese is bevestigd. Uit de analyse en de resultaten blijkt dat het toetsingskader vooral op de achtergrond wordt gebruikt en bij het afwijzen van een aanvraag, vooral op de voorgrond wordt gebruikt (door een groot deel van de respondenten). Wanneer het toetsingskader op de voorgrond wordt gebruikt, is de rol van de discretionaire ruimte kleiner. Respondenten geven aan dat er vaak wordt meegedacht met aanvragers als de mogelijkheid er is om een subsidie te verlenen om aanvraag en kader goed op elkaar te laten passen. In deze fase wordt veel vanuit discretionaire ruimte geredeneerd en minder vanuit het toetsingskader. In deze fase is dan ook een negatieve relatie waar te nemen.

5.3 Evaluaties

In dit laatste subhoofdstuk wordt de rol van evaluaties besproken. Dit concept is onderverdeeld in 2 deelconcepten: feedback en informatie. Allereerst volgt de analyse van het concept evaluaties en daarna de deelconcepten. Tot slot zal de volgende hypothese worden besproken: “*De discretionaire ruimte die Street-Level Bureaucraten hebben, beïnvloedt de relatie tussen het evaluatieproces en het subsidieverleningsproces positief.*” Met dit subhoofdstuk wordt de analyse afgesloten. In het volgende hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd.

5.3.1 Het communicatieproces

Zoals eerder genoemd, zijn evaluaties gedefinieerd als feedback momenten tussen de overheid en *Street-Level* Bureaucraten. In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen tweezijdige –en eenzijdige loops en de mate aan informatie (as)symmetrie. Voordat hier echter verder over gesproken kan worden, is belangrijk toe te lichten welke partijen in de centrale stad contact hebben met de *Street-Level* Bureaucraten in de stadsdelen. Uit de analyse blijkt dat er twee partijen binnen de centrale overheid zijn, waarmee de *Street-Level* Bureaucraten te maken kunnen hebben. Allereerst is er het subsidiebureau. Het subsidiebureau overziet de administratieve lasten van het subsidieverleningsproces. De eisen die in artikel 7 van het toetsingskader zijn opgenomen, worden ook door het subsidiebureau gecontroleerd. Het subsidiebureau is dus altijd betrokken bij elke subsidieaanvraag. Respondent 6 verwoordt dit op de volgende manier: “*Subsidiebureau gaat meer over de rompslomp, wij gaan zelf over inhoud.*” En met ‘rompslomp’ wordt bedoeld op het veelal bureaucratische aspect van de subsidieverlening. De inhoudelijke beoordeling blijft bij de *Street-Level* Bureaucraten op de stadsdelen, die de meeste expertise hebben.

In dit geval is er sprake van dubbelzijdige loops als er wederzijds contact is tussen de medewerkers bij het subsidiebureau (de centrale stad) en de medewerkers in de stadsdelen die de subsidies daadwerkelijk verlenen en als dit contact verder gaat dan alleen elementen afvinken bij de aanvraag. Te denken valt aan inhoudelijke overleggen of het van elkaar leren.

Naast het subsidiebureau, hebben subsidieverleners ook incidenteel contact met de beleidsdirecties. Deze directies bevinden zich ook op de stadsdelen. Dit contact gebeurt niet structureel en uitsluitend wanneer er subsidieaanvragen binnenkomen die grote overlap vertonen met een ander beleidsdomein. Respondent 8 geeft een voorbeeld:

“Ik beslis uiteindelijk erover [over het verlenen van een subsidie], maar ik doe het niet alleen, altijd in samenwerking met andere afdelingen die er ook iets op te zeggen hebben. Bijvoorbeeld, gaat het om een groen initiatief, dan bespreek ik dat ook met de gebiedsbeheerder, en ook de afdeling Groen. (...) Dus zo zijn er veel initiatieven die ik eerst bespreek met anderen, voordat ik zelf een besluit neem.” (Respondent 8)

Dit soort contact vindt voornamelijk plaats wanneer er binnen een aanvraag grote overlap is met een ander domein, waarvan de *Street-Level* Bureaucraten niet genoeg kennis hebben, of collega’s in de centrale stad voor moeten raadplegen.

5.3. 2 Bevindingen evaluaties

In deze paragraaf wordt het concept evaluaties verder geanalyseerd aan de hand van twee deelconcepten: feedback en informatie(as)symmetrie. De analyse van het concept evaluaties wordt afgesloten met een deelconclusie in paragraaf 4.3. 3, waarin ook de hypothese die in hoofdstuk 1 is geformuleerd, wordt geadresseerd.

5.3. 2.1 Feedback

De scoringsmethode in de voorgaande subhoofdstukken wordt ook voor dit deelconcept voortgezet. Om te achterhalen op welke manier evaluaties de discretionaire ruimte van *Street-Level* Bureaucraten beïnvloeden, is er allereerst gekeken naar de aanwezigheid van tweezijdige – en eenzijdige feedback loops. Bij eenzijdige loops (1) verloopt het contact vooral binnen de eigen collegiale kring, in dit geval het stadsdeel. Bij tweezijdige loops (4) is er sprake van contact met de centrale organisatie, in di geval de centrale stad. In Figuur 15 zijn de resultaten van de scores te zien.

| Respondent | Score | Respondent | Score |
|-------------------------|------------------|-----------------------------|------------------|
| Respondent 1, MI | Eenzijdig (2) | Respondent 10, BI/MI | Tweezijdig (2-3) |
| Respondent 2, MI | Eenzijdig (2) | Respondent 11, MI | Eenzijdig (2) |
| Respondent 3, BI | Eenzijdig (1) | Respondent 12, BI/MI | Eenzijdig (2) |
| Respondent 4, BI | Eenzijdig (1) | Respondent 13, BI | Tweezijdig (2-3) |
| Respondent 5, MI | Tweezijdig (2-3) | Respondent 14, BI | Eenzijdig (2) |

| | | | |
|----------------------------|----------------|--------------------------|------------------|
| Respondent 6, BI | Eenzijdig (1) | Respondent 15, MI | Tweezijdig (2-3) |
| Respondent 7, MI | Eenzijdig (2) | Respondent 16, BI | Eenzijdig (1-2) |
| Respondent 8, BI | Eenzijdig (2) | Respondent 17, BI | Eenzijdig (1-2) |
| Respondent 9, BI/MI | Tweezijdig (3) | | |

Figuur 15: Scores Feedback

Uit de analyse blijkt dat drie van de 17 respondenten een 1 scoort, wat inhoudt dat er geen enkele sprake is van tweezijdige loops, ook niet (of in kleine mate) met beleidsdirecties op het eigen stadsdeel. Respondenten met een score van 2 communiceren frequent met collega's van andere directies of collega's van andere stadsdelen. Ook in dit geval is er geen sprake van communicatie met collega's bij de centrale stad. Dit geldt voor zeven respondenten. De hoogste score voor dit deelconcept is een score van 3, omdat geen respondent structureel een tweezijdige communicatie loop hanteert met de centrale stad. Respondenten met een score van 3 of 2-3, vijf in totaal, hebben in uitzonderlijke gevallen contact met de centrale stad. Er blijkt dus nauwelijks structureel sprake te zijn van tweezijdige loops tussen de *Street-Level* Bureaucraten en de centrale stad, op de administratieve werkzaamheden na.

Als er sprake is van een tweezijdige loop, is dat vooral op een aantal *key* momenten en voor vaste respondenten die in contact staan met de centrale overheid, zoals projectleiders. Er is niet structureel sprake van tweezijdige communicatie. Een voorbeeld van een *key* moment legt Respondent 5 voor: *“Toevallig heb ik net bij Maatschappelijk Initiatief een aanvraag gehad die de hele gemeente bedient, en daardoor heeft ie ook subsidie aangevraagd bij alle stadsdelen.”* In dit geval is een *key moment* wanneer een aanvraag binnenkomt die de hele stad bedient, waardoor Street-Level Bureaucraten met elkaar in gesprek moeten gaan om zo'n aanvraag te kunnen behandelen. Een met name de medewerkers in de gebiedsteams, zoals gebiedsmakelaars die heel actief zijn op buurtniveau, hebben nauwelijks te maken met de tweezijdige loops. Op stadsdeel niveau is er geen groot verschil te zien. Respondent 10 vertelt hierover het volgende:

“Je merkt toch dat de afstand tussen de directie en het stadsdeel best groot is. Wat je ziet dat wij als gebiedsteam dat veel minder hebben (...) Dus zeg maar soort vak-afdeling, die hebben wel regulier contact met de directies. Wij als gebiedsteams, hebben dat iets minder. (...) Wij hebben 1 vakgebied, wij gaan over sociaal (...). En dus als wij iets willen, dan

doen wij dat via onze collega's van de Sociale Basis, Duurzaamheid [‘vak’-afdelingen] of noem maar op. Om dat contact met de directie te krijgen.” (Respondent 10)

Hoewel respondenten wel aangeven dat afstemming belangrijk is (zoals eerder is geconstateerd), lijkt dit niet het geval te zijn met betrekking tot de centrale organisatie, of collega's van andere stadsdelen. Een enkeling geeft aan dat dit het leereffect zou vergroten, zoals Respondent 9: *“Het viel mij nogal op, dat er niet zoveel sprake was van onderling contact. Ik denk toch wel, hoe meer hoe beter [over overleggen], we moeten ook een heleboel van elkaar leren en dat gebeurt nog te weinig.”* Er is dus een groot contrast tussen de onderlinge feedbackloop, die erg hoog is in frequentie en intensiteit, en tussen externe actoren, die nagenoeg niet bestaat. Deze interne feedback loop is weliswaar leerzaam, maar het leereffect blijft beperkt, omdat dit plaatsvindt in dezelfde omgeving (stadsdeel). Aanvullend op de visie van Respondent 9 beargumenteren een aantal respondenten dat door het bewerkstelligen van een dubbele feedback loop, en dus het creëren van een vergroot leereffect, er meer kan worden gehandeld op basis van die discretionaire ruimte.

5.3. 2.2 Informatieasymmetrie

Het tweede en laatste deelconcept in deze paragraaf heeft betrekking op de mate van informatie(as)symmetrie. Naast in hoeverre er sprake is van eenzijdige –en tweezijdige loops, is ook van belang te analyseren of er sprake is van informatiesymmetrie (1) of informatieasymmetrie (4) om een conclusie te trekken over op welke manier de discretionaire ruimte invloed uitoefent op de relatie tussen het evalueren en de subsidieverlening. In Figuur 16 staat de resultaten van deze analyse.

| Respondent | Score | Respondent | Score |
|-------------------------|------------------|-----------------------------|------------------|
| Respondent 1, MI | Symmetrie (1) | Respondent 10, BI/MI | Symmetrie (1-2) |
| Respondent 2, MI | Symmetrie (1) | Respondent 11, MI | Symmetrie (2) |
| Respondent 3, BI | Symmetrie (1) | Respondent 12, BI/MI | Asymmetrie (2-3) |
| Respondent 4, BI | Symmetrie (2) | Respondent 13, BI | Asymmetrie (2-3) |
| Respondent 5, MI | Symmetrie (2) | Respondent 14, BI | Symmetrie (1) |
| Respondent 6, BI | Asymmetrie (2-3) | Respondent 15, MI | Asymmetrie (2-3) |

| | | | |
|----------------------------|-----------------|--------------------------|---------------|
| Respondent 7, MI | Symmetrie (1-2) | Respondent 16, BI | Symmetrie (1) |
| Respondent 8, BI | Symmetrie (2) | Respondent 17, BI | Symmetrie (1) |
| Respondent 9, BI/MI | Asymmetrie (3) | | |

Figuur 16: Scores Informatie

Bij het analyseren van de mate van informatie(as)symmetrie is vooral rekening gehouden met de respondenten die wel contact hebben (gehad) met collega's buiten het eigen stadsdeel (Respondenten 5, 9, 10, 13 en 15). Hierbij is naar voren gekomen dat er geen asymmetrische informatie wordt doorgegeven, maar dat er wel sprake is van een asymmetrische manier van werken. Zoals in paragraaf 4.3. 1 uitgelegd, is het subsidiebureau een partij in de centrale stad die bij elke subsidieaanvraag betrokken is. De taak die het subsidiebureau heeft, is vooral een administratieve. Uit dit onderzoek blijkt dat er wel spanning is tussen deze twee groepen. Respondent 9 is één van de *Street-Level* Bureaucraten die hierover het volgende zegt:

“Ik merk soms wel dat het subsidiebureau op die rechtmatigheid zit, ook wel die doelmatigheid en die hebben daarin hun eigen afwegingskader. Ik merk, als wij de afweging op het stadsdeel hebben gemaakt dat we ruimte nemen en dus misschien iets makkelijker een subsidie verstrekken om welke reden dan ook, er soms nog een extra check is vanuit het subsidiebureau die zowel de professionaliteit van m'n collega's kan ondermijnen, of daarop kan laten lijken, wat vaak helemaal niet de bedoeling is.”
(Respondent 9)

Deze spanning zorgt ervoor dat *Street-Level* Bureaucraten op sommige aspecten hun discretionaire ruimte moeten inleveren. Zoals de respondent vertelt, en zoals in het onderzoek ook is waargenomen, worden de toetsingskaders niet altijd 100% meegenomen, evenals de doelstellingen. Hierop doelt de respondent wanneer deze spreekt over 'ruimte nemen'. Het nemen van deze ruimte, kan op verzet stuiten wanneer de aanvraag naar het subsidiebureau wordt doorgestuurd. In deze fase van het subsidieverleningsproces, kan voorkomen dat de discretionaire ruimte van de *Street-Level* Bureaucraten in twijfels wordt getrokken. Respondent 9 licht toe:

“Uit die spanning kom je niet uit, omdat je allebei een andere opdracht hebt. Is hetzelfde als dat je moeder heeft gezegd: jullie zitten op een tandem: jij moet naar rechts en je zusje moet naar links. Je hebt allebei gelijk, maar je hebt allebei een andere opdracht gekregen maar je zit wel op dezelfde fiets. Succes.” (Respondent 9)

5.3. 3 Deelconclusie

De analyse heeft laten zien dat de feedbackmomenten tussen de *Street-Level* Bureaucraten en de centrale stad incidenteel zijn en dat in de stadsdeel vooral contact is met directe collega's. Een klein aantal van de respondenten heeft wel contact (gehad) met de centrale stad. Deze respondenten geven aan dat het leereffect kan worden vergroot als er meer tweezijdig contact zou zijn. Deze tweezijdige loops zouden kunnen voorkomen dat de discretionaire ruimte ondermijnd wordt bij de centrale stad. Uit de analyse blijkt dat er geen sprake is van asymmetrische informatie, maar een asymmetrisch normenkader tussen centrale stad en stadsdeel. Dit kan tot botsing leiden, en “ondermijning” van die discretionaire ruimte. Respondenten geven aan dat door een structurele tweezijdige loop de discretionaire ruimte juist uitgebouwd kan worden, waarbij de centrale stad beter meegenomen kan worden in het subsidieverleningsproces en men van elkaar kan leren. De discretionaire ruimte zou er dus voor kunnen zorgen dat de positie van de *Street-Level* Bureaucraten versterkt tegenover de centrale stad bij het evaluatie proces.

Tot slot is er in hoofdstuk 1 de volgende hypothese geformuleerd:

“De discretionaire ruimte die Street-Level Bureaucraten hebben, beïnvloedt de relatie tussen het evaluatieproces en het subsidieverleningsproces positief.”

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat deze hypothese wordt bevestigd. De eenzijdige feedback loops zorgen voor veel intern leren, waardoor uiteindelijk vaker op de eigen discretionaire ruimte gerekend kan worden. Dit leereffect blijft echter beperkt omdat de interactie voornamelijk binnen het eigen stadsdeel blijft. Dubbele feedback loops zou het leereffect kunnen vergroten, waardoor er meer discretionaire ruimte wordt gebruikt. Deze discretionaire ruimte wordt nu in enkele gevallen in twijfel getrokken. Volgens de respondenten zou een dubbelzijdige feedback loop echter wel het leereffect vergroten, waardoor vaker op basis van de eigen expertise en discretionaire ruimte gehandeld zou kunnen worden. Bovendien zou dit ervoor kunnen zorgen dat de discretionaire ruimte minder in twijfel zal worden getrokken. Dit zou concreet betekenen dat de relatie tussen het evaluatieproces en de subsidieverlening positief beïnvloed wordt.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd die voortvloeien uit de analyses van het vorige hoofdstuk. Zowel de drie deelvragen als de hoofdvraag worden in dit hoofdstuk beantwoord. Allereerst worden de drie deelvragen beantwoordt en daarna volgt een algehele conclusie, waarin antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

6.1 Deelconclusie deelvraag 1: Organisatiedoelstellingen

In dit onderzoek zijn een drietal deelvragen geformuleerd. De eerste deelvraag staat centraal in deze conclusie paragraaf en luidt als volgt:

- *“Wat zijn de organisatiedoelstellingen op het gebied van de subsidieregelingen participatieve democratie, en op welke manier beïnvloedt de discretionaire ruimte de toepassing van deze organisatiedoelstellingen?”*

De doelstellingen van de gemeente Amsterdam komen voort uit het Coalitieakkoord. Momenteel geldt het Coalitieakkoord *Een nieuwe lente, en een nieuw geluid*, (Gemeente Amsterdam, 2018) dat in 2018 is gepubliceerd. De subsidieregelingen Maatschappelijk Initiatief –en Bewonersinitiatieven worden door de stadsdelen behandeld. In de 7 stadsdelen van de gemeente Amsterdam worden de Gebiedsagenda’s gebruikt als verlengstuk van de bestuurlijk ambities uit het Coalitieakkoord en wordt per gebied aangegeven wat de prioriteiten zijn. De doelstellingen kunnen daardoor verschillen tussen stadsdelen onderling. Desalniettemin zijn dit allemaal thema’s die door de hele stad terugkomen, zoals jeugd, veiligheid, leefbaarheid en kansengelijkheid.

Uit dit onderzoek blijkt dat de eensgezindheid rondom de doelstellingen grotendeels positief is, met de meerderheid van de respondenten die cohesie ervaart. Een kanttekening hierbij is dat er bij de subsidieregeling Bewonersinitiatieven ten op zichte van de subsidieregeling Maatschappelijk Initiatief meer respondenten zijn die lager scoren. Tussen de stadsdelen onderling zijn er geen grote verschillen naar voren gekomen, wat erop duidt dat hoewel de doelstellingen verschillen, dit niet leidt tot een andere mate van eensgezindheid. Uit de analyse blijkt dat de discretionaire ruimte het mogelijk maakt om de doelstellingen op verschillende manieren te interpreteren. De *Street-Level* Bureaucraten hebben veel vrijheid in hoe ze doelstellingen opvatten. Tegelijkertijd wordt er veel afgestemd, en worden interpretatieverschillen gezien als een verrijking van het subsidieverleningsproces. Vooral in het geval van fragmentatie wordt er een groter beroep

gedaan op die discretionaire ruimte om afstemming met elkaar over de doelstellingen te verkrijgen.

Bij de representativiteit blijkt al snel dat een groot deel van de respondenten de organisatiedoelstellingen wel meeneemt bij het verlenen van de subsidies. 14 van de 17 respondenten nemen de doelstellingen wel mee. Er is ook een samenhang waar te nemen tussen de representativiteit en de eensgezindheid: bij een hoge mate aan fragmentatie, is er een toenemende kans op een lage mate aan representativiteit. Dit is met name waargenomen bij respondenten binnen de regeling Bewonersinitiatief. Bij de representativiteit zien we een hoog contrast: één respondent die de doelstellingen nauwelijks of zelf helemaal niet meeneemt, een kleine minderheid die deze minimaal meeneemt en een grote meerderheid die deze wel actief meeneemt. Concreet betekent dit dat wanneer veel discretionaire ruimte wordt ervaren, de organisatiedoelstellingen minder vaak worden meegenomen bij de subsidieverlening. Het gat van de organisatiedoelstellingen wordt in dat geval opgevuld door vanuit de discretionaire ruimte redeneren.

Dit brengt het derde concept aan het licht: de passendheid. Aanvragen kunnen sterk verschillen van elkaar, waardoor respondenten het moeilijk vinden uitspraken te doen over de passendheid. Uit de analyse blijkt wel dat respondenten bij een *improper fit* middels hun discretionaire ruimte de aanvraag passend proberen te maken. De discretionaire ruimte speelt dus vooral een belangrijke rol bij het dichten van de kloof tussen doelstellingen in aanvragen en de organisatiedoelstellingen.

Ook kan geconcludeerd worden dat de doelstellingen via een *bottom-up* proces tot stand komen. Dit geven alle 17 respondenten aan. Vijf van de 17 respondenten zijn direct betrokken bij het proces en spelen een belangrijke rol bij de totstandkoming van de doelstellingen in de Gebiedsagenda's. Deze respondenten zijn voornamelijk gebiedsmakelaars en gebiedscoördinatoren, die ook direct in contact staan met bewoners in de buurten. Uit de analyse komt voort dat het omzetten van deze signalen en geluiden in concrete doelstellingen mogelijk is door de discretionaire ruimte die de *Street-Level* Bureaucraten bezitten. Hierin is de expertise van de respondenten belangrijk om te onderscheiden tussen de prioriteiten en bijzaken.

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat geldt, dat hoe meer discretionaire ruimte de *Street-Level* Bureaucraten ervaren, hoe meer de doelstellingen

- onderhevig worden aan interpretatie;

- een kleinere rol spelen bij de verlening en
- worden gebruikt voor het dichten van de kloof in plaats van simpelweg afwijzen.

6.2 Deelconclusie deelvraag 2: Toetsingskaders

De tweede deelvraag die is geformuleerd betreft de toetsingskaders. Deze zijn in hoofdstuk 4.2 uitvoerig besproken en geanalyseerd. Deelvraag 2 is de volgende:

- *“Hoe ziet het toetsingskader eruit dat wordt gehanteerd door Street-Level Bureaucraten bij de subsidieregelingen participatieve democratie, en op welke manier beïnvloedt de discretionaire ruimte de toepassing van deze toetsingskaders?”*

Hoewel de toetsingskaders inhoudelijk kleine verschillen vertonen, bevatten ze dezelfde elementen en opbouw. Het toetsingskader ziet er als volgt uit

- Artikel 7: in te dienen gegevens;
- Artikel 8: weigeringsgronden;
- Artikel 9: aanvullende verplichtingen.

Bij zowel de subsidieregeling Bewonersinitiatieven als de subsidieregeling Maatschappelijk Initiatief kunnen de toetsingskader herleid worden tot één basismodel dat terugkomt bij alle vier stadsdelen. Deze toetsingskaders verschillen niet van elkaar op twee aanvullende regels bij het Maatschappelijk Initiatief na.

Het toetsingskader voor Bewonersinitiatieven beschikt over zeven eisen voor artikel 7, negen eisen voor artikel 8 en 5 eisen voor artikel 9. Bij het toetsingskader voor Bewonersinitiatieven is er de meeste variatie waar te nemen. Stadsdeel Noord hanteert zeven extra eisen voor de weigeringsgronden, die de andere drie stadsdelen niet hanteren. Stadsdeel Oost heeft drie aanvullende weigeringsgronden en Stadsdeel West hanteert vier van de negen standaard weigeringsgronden. Stadsdeel Zuid houdt zich het meest aan het standaard kader en werkt met één aanvullende weigeringsgrond bovenop de negen uit het standaard model.

Het standaard toetsingskader voor Maatschappelijk Initiatief gaat uit van zeven eisen voor artikel 7, tien eisen voor artikel 8 en zes eisen voor artikel 9. Voor dit kader hanteren de stadsdelen weinig individuele variatie. Stadsdeel West en Noord laten beiden dezelfde twee weigeringsgronden weg. Stadsdeel Oost wijkt niet af van het standaard kader. Stadsdeel Zuid formuleert tot slot extra eisen voor artikel 7, die vooral van toepassing lijken te zijn op professionele maatschappelijke organisaties die een subsidie aanvragen.

Verder blijkt uit de analyse dat 10 van de 17 respondenten het toetsingskader op de achtergrond gebruikt. Deze 10 respondenten zijn voornamelijk werkzaam bij de subsidieregeling Bewonersinitiatieven. Hieruit kan verondersteld worden, dat *Street-Level* Bureaucraten die werkzaam zijn bij de subsidieregeling Bewonersinitiatieven over het algemeen de kaders meer op de achtergrond gebruiken dan *Street-Level* Bureaucraten die werkzaam zijn in de subsidieregeling Maatschappelijk Initiatief. Dit kan erop duiden dat de *Street-Level* Bureaucraten bij Bewonersinitiatieven over meer discretionaire ruimte beschikken. Een overeenkomst tussen bijna alle respondenten is dat het toetsingskader op de voorgrond wordt gebruikt bij tekortkomingen zoals te weinig expertise (nieuwe werknemers) en wanneer een aanvraag niet voldoende bijdraagt aan de buurt. Wanneer een aanvraag onvoldoende bijdraagt aan een buurt wordt er naar het toetsingskader gekeerd voor een gegronde afwijzingsreden. In deze fase van het subsidieverleningsproces verschuift het toetsingskader van de achtergrond naar de voorgrond, waardoor er in deze fase weinig discretionaire ruimte wordt gebruikt om tot een besluit te komen.

De balans van het gebruik van het toetsingskader wordt door alle 17 respondenten gezien als belangrijk, hoewel er wel een verschil is in de mate van belang. Er is ook een relatie te zien tussen de respondenten die laag op leidraad hebben gescoord en respondenten die laag op balans hebben gescoord. Deze kwamen namelijk overeen, waardoor af te leiden is dat wanneer het toetsingskader niet of in kleine mate wordt gebruikt als leidraad, er minder rekening wordt gehouden met het balanceren van het toetsingskader en de discretionaire ruimte.

Er kan dus geconcludeerd worden dat een hoge mate aan discretionaire ruimte ervoor zorgt dat de toetsingskaders als ondersteunend worden gebruikt en alleen in enkele gevallen de voorhand krijgt.

6.3 Deelconclusie deelvraag 3: Evaluaties

De derde en laatste deelvraag gaat over het concept evaluaties, dat in het laatste analyse subhoofdstuk is besproken. Deze deelvraag is als volgt geformuleerd:

- *“Op welke manier beïnvloedt de discretionaire ruimte het onderlinge evaluatie proces van Street-Level Bureaucraten?”*

Uit de analyse blijkt dat de feedback momenten die plaatsvinden tussen de *Street-Level* Bureaucraten en de centrale stad vooral incidenteel gebeuren, de interactie met het subsidiebureau terzijde. In de stadsdelen is voornamelijk eenzijdige feedback te zien met interne collega's. Uit de

analyse blijkt dat deze interacties erg leerzaam zijn, en plaatsvinden wanneer *Street-Level* Bureaucraten ofwel ondersteuning, of advies nodig hebben. Deze interacties vinden dus plaats als de eigen discretionaire ruimte tekortschiet bij een subsidieaanvraag. Zeven respondenten communiceren met collega's van andere directies of stadsdelen. Het verschil in of er wel of geen interactie met andere collega's plaatsvindt, hangt sterk af van de functie. Zo interacteren gebiedsmakelaars over het algemeen weinig met collega's buiten de eigen directe kring, of van de centrale stad. Projectleiders interacteren meer met collega's buiten de eigen directe kring. Over de gehele lijn is de tweezijdige loop echter matig. Enkele respondenten geven aan dat het leereffect zou vergroten als er vaker contact zou zijn met de centrale stad, buiten het subsidiebureau om.

Verder blijkt er uit dit onderzoek geen informatieasymmetrie te bestaan tussen de *Street-Level* Bureaucraten en collega's bij de centrale stad. Wel is er een spanning te zien in de normenkaders die de centrale stad, met name het subsidiebureau, hanteert en de uitgangspunten van de *Street-Level* Bureaucraten in de stadsdelen. Zoals in de voorgaande paragrafen geconstateerd, worden over het algemeen niet bij elke aanvraag alle doelstellingen en kaders meegenomen. Voor een groot deel zetten *Street-Level* Bureaucraten de discretionaire ruimte in om aanvullende afwegingen te maken. Het nemen van deze ruimte, kan op verzet stuiten wanneer de aanvraag naar het subsidiebureau wordt doorgestuurd.

De conclusie hierin is dat het leereffect kan worden vergroot als er meer tweezijdig contact zou zijn. Dit zou ook kunnen voorkomen dat de discretionaire ruimte ondermijnd wordt. De discretionaire ruimte zou er dus voor kunnen zorgen dat de positie van de *Street-Level* Bureaucraten versterkt tegenover de centrale stad bij het evaluatie proces.

6.5 Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek is de volgende:

- *“Hoe is de discretionaire ruimte van Street-Level Bureaucraten van invloed op de relatie tussen organisatiedoelstellingen, toetsingskaders en evaluaties en het subsidieverleningsproces?”*

Er is geconstateerd dat de discretionaire ruimte een mediërend effect heeft op de relatie tussen organisatiedoelstellingen, toetsingskader en evaluaties en het subsidieverleningsproces. Uit het onderzoek blijkt dat een hogere mate aan discretionaire ruimte tot gevolg heeft dat organisatiedoelstellingen minder prominent terugkomen in de subsidieverlening. Dit manifesteert

zich in dat organisatiedoelen meer onderhevig worden aan interpretatieverschillen, de organisatiedoelen een kleine rol innemen bij het beoordelen van subsidieaanvragen en dat doelstellingen ten dienste komen te staan aan de discretionaire ruimte om de kloof tussen doelen en aanvragen te dichten in plaats van aanvragen af te wijzen. Hiermee is ook de eerste hypothese bevestigd: *“De discretionaire ruimte die Street-Level Bureaucraten hebben, beïnvloedt de relatie tussen de toepassing van organisatiedoelstellingen en het subsidieverleningsproces negatief.”*

Wat betreft de toetsingskaders heeft de discretionaire ruimte ook een negatieve invloed. De toetsingskaders worden meer op de achtergrond gebruikt bij een hoge mate aan discretionaire ruimte, waardoor er een scheve balans kan ontstaan tussen kader en discretionaire ruimte. Er kan dus geconcludeerd worden dat een hoge mate aan discretionaire ruimte ervoor zorgt dat de toetsingskaders als ondersteunend worden gebruikt en alleen in enkele gevallen de voorhand krijgt. De volgende hypothese wordt bevestigd: *“De discretionaire ruimte die Street-Level Bureaucraten hebben, beïnvloedt de relatie tussen het gebruiken van toetsingskaders en het subsidieverleningsproces negatief.”*

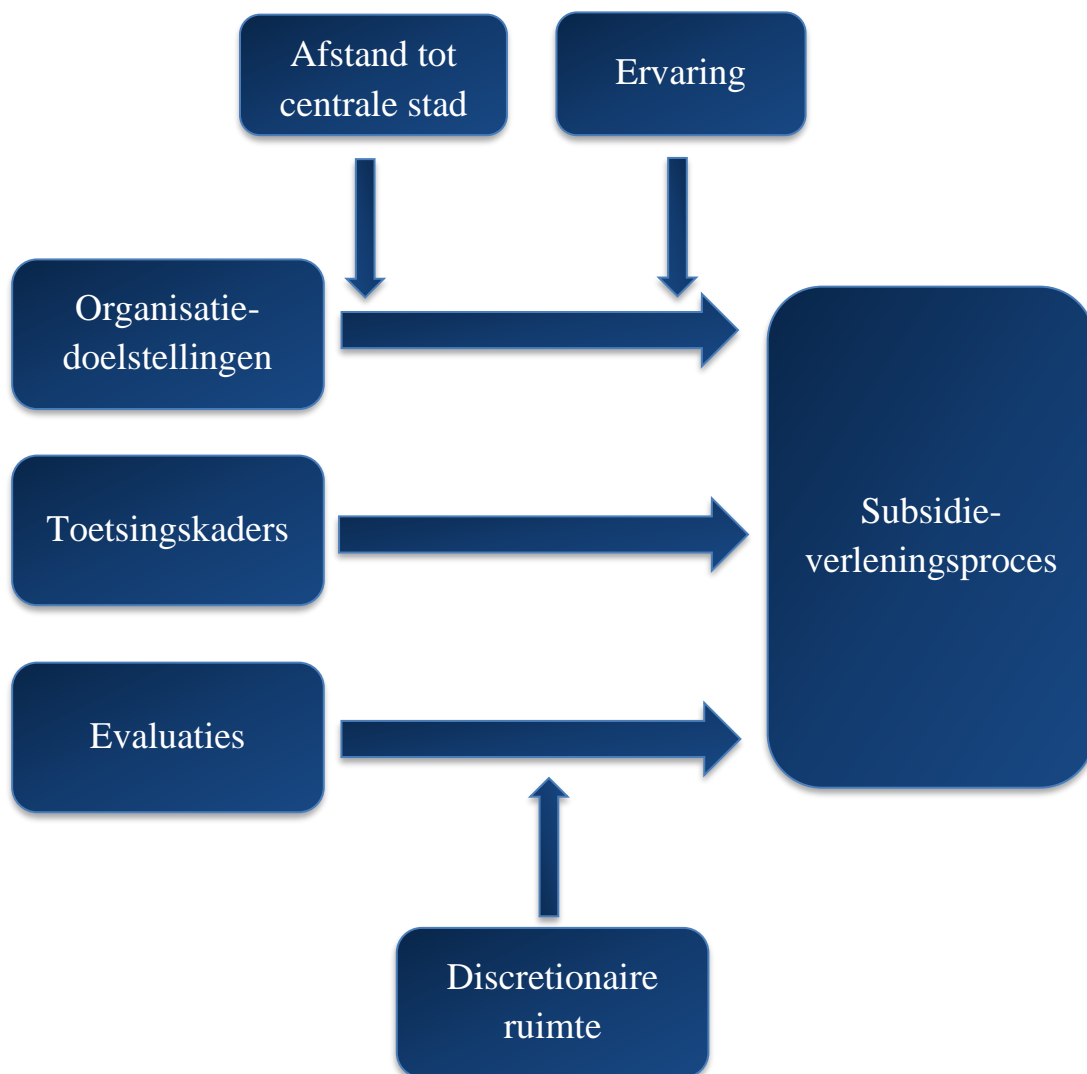
Tot slot kunnen tweezijdige loops ervoor zorgen dat de discretionaire ruimte van Street-Level Bureaucraten minder ondermijnt wordt door de centrale stad. De conclusie hierin is dat het leereffect kan worden vergroot als er meer tweezijdig contact zou zijn, en dit zou kunnen voorkomen dat de discretionaire ruimte ondermijnd wordt. De discretionaire ruimte zou er dus voor kunnen zorgen dat de positie van de *Street-Level Bureaucraten* versterkt tegenover de centrale stad bij het evaluatie proces. Dit betekent dat ook de laatste hypothese wordt bevestigd: *“De discretionaire ruimte die Street-Level Bureaucraten hebben, beïnvloedt de relatie tussen het evaluatieproces en het subsidieverleningsproces positief.”*

6.4 Bijvangst

Afgezien van de organisatiedoelstellingen, toetsingskaders en evaluaties is tijdens het onderzoek gebleken dat er in ieder geval twee concept zijn die een belangrijke rol spelen in de subsidieverlening die buiten de scope van het onderzoek liggen.

Het eerste concept is “ervaring”. De ervaring van respondenten lijkt een belangrijke factor te zijn die niet meegenomen is in het conceptueel model, maar wel uitvoerig naar voren is gekomen tijdens het onderzoek. De ervaring van respondenten is belangrijk bij de afweging een subsidie wel of niet te verlenen, maar onduidelijk is of ervaring ook invloed uitoefent op de discretionaire

ruimte die *Street-Level* Bureaucraten hebben in dit onderzoek. Wel is gebleken dat ervaring een belangrijke rol speelt bij de subsidieverlening. Daarnaast lijkt ook belangrijk te zijn de afstand tussen de stadsdelen en de centrale organisatie bij het verlenen van subsidies. Dit kan invloed hebben op de manier waarop subsidies worden verleend, en wellicht ook op de mate van discretionaire ruimte die *Street-Level* Bureaucraten hebben. Deze tweede relatie is echter onduidelijk, en behoeft extra onderzoek om te kunnen bewijzen. Als deze concepten het conceptueel zouden aanvullen tot een empirisch model, zou dit er zo uit komen te zien:



Figuur 17: Conceptueel Model

7. Discussie

Dit is het laatste hoofdstuk van dit onderzoek, en staat in het teken van het interpreteren van de resultaten. Eerst worden de wetenschappelijke implicaties besproken, daarna de beperkingen van het onderzoek en tot slot worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek en voor in de praktijk.

7.1 Wetenschappelijk implicaties

Het doel van dit onderzoek is om de theorie van Lipsky's *Street-Level* Bureaucratie te verrijken door het toe te passen in een nog onontgonnen terrein: de context van subsidieverlening bij een lokale overheid. In de literatuur is weinig tot niks te vinden over deze context hoewel de *Street-Level* Bureaucratie theorie meermaals bij gemeenten is toegepast in verscheidene andere domeinen. Met dit onderzoek is getracht hier duidelijkheid over te scheppen in de context van subsidieverlening en te analyseren of de drie concepten die in de literatuur terugkomen, ook in deze context op dezelfde of een andere manier terugkomen. En, nog belangrijker: of er andere concepten zijn die ook een rol spelen.

Uiteindelijk zijn de hypothesen bevestigd, maar is uit het onderzoek gekomen dat er twee andere concepten zijn die ook een belangrijk rol spelen bij het subsidieverleningsproces. Namelijk de ervaring van een *Street-Level* Bureaucaat en de afstand tussen het stadsdeel en de centrale organisatie.

Allereerst is geconcludeerd dat de discretionaire ruimte een negatieve invloed heeft op de relatie tussen de doelstellingen en het subsidieverleningsproces. Ten tweede blijkt de discretionaire ruimte ook een negatieve invloed te hebben op de relatie tussen de toetsingskaders en de subsidieverlening. De derde hypothese was het lastigst te onderzoeken, omdat vrijwel snel bleek dat de stadsdelen dermate hoge autonomie beschikken en dat maar een kleine groep respondenten contact heeft met de centrale stad of andere stadsdelen. Deze hypothesen is desalniettemin wel bevestigd door deze klein groep respondenten.

7.2 Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek heeft ook beperkingen. De eerste beperking ligt in het researchdesign van het onderzoek, waarin *casestudy* onderzoek is gebruikt met een kleine N. Zoals in de inleiding is vermeld, heeft de gemeente Amsterdam meer dan 80 subsidieregelingen; dit onderzoek gaat over

twee subsidieregelingen. Daarnaast zijn er niet veel mensen gesproken, 17 van de honderden mensen die zich in de gehele gemeente bezighouden met subsidies. Bovendien zijn er enkel respondenten uit 4 van de 6 stadsdelen met de subsidieregeling Maatschappelijk Initiatief en Bewonersinitiatieven geïnterviewd. Voor de stadsdelen Centrum en Zuidoost zijn er geen medewerkers gesproken, hoewel dit wel is geprobeerd. Hierdoor is minder informatie opgehaald dan vooraf beoogd en kan ook niet worden nagegaan of de bevindingen die gelden voor de vier stadsdelen die wel zijn meegenomen, overeenkomen met deze twee stadsdelen. Deze beperking inachtneming, is het onderzoek niet op elke context generaliseerbaar.

Daarnaast heeft dit onderzoek zoals eerder genoemd een enigszins exploratief karakter. De theorie plaatsen in de context van subsidieverlening bij lokale overheden is redelijk nieuw. Dit heeft ervoor gezorgd dat er drie grote overkoepelende organisationele concepten zijn gekozen (doelstellingen, toetsingskader en evaluaties).

De derde en laatste beperking is dat het scriptietraject anders is verlopen dan vooraf gedacht door de onvoorziene gevolgen van het coronavirus. Dit heeft er voor gezorgd dat de interactie met respondenten uitsluitend virtueel is verlopen, en dat in sommige gevallen de interviews korter zijn dan als de interviews *face-to-face* zouden zijn gehouden. De pandemie heeft er ook voor gezorgd dat enkele medewerkers een verhoogde werklast zagen, waardoor het lastig of onmogelijk was deze te interviewen voor het onderzoek. Dit heeft natuurlijk ook gevolgen voor het onderzoek gehad. Namelijk dat er wellicht minder informatie is opgehaald dan als er wel fysiek contact zou zijn geweest.

7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Voor vervolgonderzoek zijn een aantal dingen aan te bevelen. In deze paragraaf worden vier aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

De eerste aanbeveling gaat over het concept evaluaties. De discretionaire ruimte beoefent invloed uit op de evaluaties in organisaties, volgens de theorie van Prottas (1978). Tijdens dit onderzoek is gebleken dat de stadsdelen bij de gemeente Amsterdam over veel autonomie beschikken waardoor er weinig sprake is van extern contact met de lokale overheid. Hierdoor was het lastig hypothese 3 optimaal te kunnen onderzoeken en bleek er uiteindelijk enkel een kleine groep respondenten te zijn die wel een dubbelzijdige loop met de centrale stad hebben (gehad). Hoewel de hypothese volgens deze respondenten wel is bevestigd, is het interessant te

onderzoeken of de hypothese ook standhoudt bij lokale overheden die geen stadsdeel systeem hanteren.

Ten tweede is aan te bevelen om onderzoek te doen bij anderen gemeente, vooral om na te gaan of de autonomie van de stadsdelen een groot effect heeft op de mate van discretionaire ruimte van de *Street-Level* Bureaucraten bij de gemeente Amsterdam en om te onderzoeken of de hypothesen ook standhouden bij andere subsidieregelingen in andere gemeenten.

De derde aanbeveling richt zich op het karakter van de subsidieregelingen zelf. Er is gekozen om dit onderzoek te houden in de context van de subsidieregelingen Maatschappelijk Initiatief en Bewonersinitiatieven. Het zou echter ook interessant zijn om te kiezen voor subsidieregelingen die niet worden afgegeven door de stadsdelen, maar door directies die los staan van de stadsdelen. Hierbij zou specifiek onderzoek gedaan kunnen worden naar de mate van discretionaire ruimte die deze *Street-Level* Bureaucraten genieten, en of dit verschilt ten op zichte van de *Street-Level* Bureaucraten in de stadsdelen. Hierin zou het concept “afstand tot de centrale stad” getoetst kunnen worden.

Tot slot zou het interessant zijn voor vervolgonderzoek om te analyseren in hoeverre ervaring en rol speelt bij de subsidieverlening, en of het subsidieproces hierop ingericht zou moeten worden. Ook zou hierbij nagegaan kunnen worden of ervaring een mediërend effect heeft op de discretionaire ruimte en wat dit betekent voor de subsidieverlening.

7.4 Aanbevelingen voor de praktijk

Hoewel dit onderzoek wetenschappelijk van aard is, kunnen er naar aanleiding van de bevindingen een aantal praktische aanbevelingen worden gedaan ten behoeve van het versoepelen van het subsidieverleningsproces.

Allereerst is gebleken dat over het algemeen de organisatiedoelstellingen minder prominent worden meegenomen bij een hoge mate aan discretionaire ruimte. Om ervoor te zorgen dat *Street-Level* Bureaucraten zoveel mogelijk organisatiedoelstellingen meenemen bij de subsidieverlening, is aan te raden ze zoveel mogelijk te betrekken bij het proces rondom de totstandkoming van die doelstelling. Op deze manier hoeven *Street-Level* Bureaucraten niet elke keer een Gebiedsagenda erbij te pakken om een aanvraag te beoordelen, maar is dit wel kennis waarover zij bezitten.

Daarnaast geven alle respondenten aan dat het belangrijk is om naast de schriftelijke procedures en stappen, te luisteren naar initiatiefnemers en te luisteren wat er nodig is in de buurt. Niet alles valt de bevatten in een toetsingskader, zoals nu het geval is door de corona-crisis. De toetsingskaders die nu gelden, sluiten momenteel niet aan bij wat er echt nodig is in de stad als gevolg van de pandemie. De respondenten geven aan dat het in zulke gevallen belangrijk is om flexibel in te kunnen spelen en dat daarvoor ruimte nodig is voor professionals om met initiatiefnemers mee te denken. Dit betekent dat men er soms ervoor kiest een initiatief een kans te geven als deze kansrijk is, al had dat niet gemogen volgens de kaders. Het is daarom ook belangrijk dat deze discretionaire ruimte behouden blijft. Momenteel is er echter geen eenduidig beeld over de toetsingskader en gebruiken sommige respondenten ze wel en anderen helemaal niet. Het zou de uniformiteit en vooral de duidelijkheid over de reikwijdte van hun discretionaire ruimte verbeteren als er een aantal kaders zijn waar initiatieven echt aan moeten voldoen, en een aantal tweederangs eisen zijn waar beslissingen gemaakt mogen worden op basis van de discretionaire ruimte van *Street-Level* Bureaucraten.

Ten slotte komt uit de analyse voort dat er nog maar weinig sprake is van tweezijdige loops tussen de stadsdelen en de centrale organisatie. Er is veel ruimte voor verbetering wat betreft de communicatie tussen de stadsdelen, zowel onderling als met de centrale stad. Er kan veel van elkaar geleerd worden, maar het lijkt er nu nog op dat dit te weinig gebeurt. Dit zou de discretionaire ruimte van de *Street-Level* Bureaucraten ten goede kunnen komen en het leren tussen collega's stimuleren.

8. Literatuurlijst

- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing case studies: Explanatory approaches in small-N research*. Palgrave Macmillan.
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174–184. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (fourth revised edition). Oxford: Oxford University Press
- Buffat, A. (2013). Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Public Management Review*, 17(1), 149–161. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>
- Eckstein, H. (2000). Case study and theory in political science. *Case study method*, 119-164.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4), 532-550. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.2307/258557>
- Gemeente Amsterdam. (z.j.-a). Subsidies op alfabet. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van <https://www.amsterdam.nl/subsidies/subsidies-onderwerp/subsidies-alfabet/>
- Gemeente Amsterdam. (z.j.-b). Buurtbudget Zuid. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van <https://www.amsterdam.nl/zuid-gebied/buurtbudget-zuid/>
- Gemeente Amsterdam. (z.j.-c). Gebiedsagenda's 2019 – 2022. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/stadsdelen/gebiedsgericht/gebiedsagenda/>
- Gemeente Amsterdam. (z.j.-d). Subsidieregeling maatschappelijk initiatief stadsdeel Noord. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van <http://kanadocumenten.amsterdam.nl/SRVS/Data/Amsterdam/KnowledgeBases/Kennisbanc/document/Extern/Subsidiebureau/Subsidieregeling-maatschappelijk-initiatief-Noord.pdf>
- Gemeente Amsterdam. (z.j.-e). Gebiedsagenda's Noord 2019 – 2022. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/910373/gebiedsagenda_noord_2019-2022.pdf
- Gemeente Amsterdam. (z.j.-f). Gebiedsagenda's Oost 2019 – 2022. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/910373/gebiedsagenda_oost_2019-2022.pdf
- Gemeente Amsterdam. (z.j.-g). Gebiedsagenda's West 2019 – 2022. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/910373/gebiedsagenda_west_2019-2022_1.pdf
- Gemeente Amsterdam. (z.j.-h). Gebiedsagenda's Zuid 2019 – 2022. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/910373/gebiedsagenda_zuid_2019-2022.pdf
- Gemeente Amsterdam. (2013, 18 december). Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2013. Geraadpleegd op 13 juni, 2020 van

- https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/419314/419314_3.html
- Gemeente Amsterdam. (2015). Visie op Subsidies. Geraadpleegd van https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/subsidies-bewonersondersteuning-en-belangenbehartiging/img/pdf/PDF-download-2.-20150602_Visie_op_subsidies.pdf
- Gemeente Amsterdam. (2016a, 1 oktober). Subsidieregeling Bewonersinitiatieven stadsdeel Oost. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/465108/465108_1.html
- Gemeente Amsterdam. (2016b, 1 oktober). Subsidieregeling Bewonersinitiatieven stadsdeel Zuid. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/469228/469228_1.html
- Gemeente Amsterdam. (2016c, 1 oktober). Subsidieregeling maatschappelijk initiatief stadsdeel Oost. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/465109/465109_1.html
- Gemeente Amsterdam. (2017a, 11 mei). Subsidieregeling Bewonersinitiatieven stadsdeel Noord. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/CVDR609087/CVDR609087_1.html
- Gemeente Amsterdam. (2017b, 11 mei). Subsidieregeling Bewonersinitiatieven stadsdeel West. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/CVDR468399/CVDR468399_1.html
- Gemeente Amsterdam. (2017c, 11 mei). Subsidieregeling maatschappelijk initiatief stadsdeel West. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/CVDR468511/CVDR468511_1.html
- Gemeente Amsterdam. (2018a). Coalitieakkoord Amsterdam 2018: Een nieuwe lente en een nieuw geluid. Geraadpleegd van <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/coalitieakkoord-2018/>
- Gemeente Amsterdam. (2018b, 26 januari). Subsidieregeling maatschappelijk initiatief stadsdeel Zuid. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/CVDR482314/CVDR482314_1.html
- Gemeente Amsterdam. (2020). Begroting 2020 na raadsbehandeling. Geraadpleegd van <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/financien/begroting-2020/>
- Howe, D. (1991). Knowledge, power and the shape of social work practice, in Davies, M., *The Sociology of Social Work*. London, Routledge

- Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict management and peace science*, 25(1), 1-18. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65(3), 682-693. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. Geraadpleegd van www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713
- Mack, N., Woodsong, C., MacQueen, K.M., Guest, G. & Namey, E. (2005). *Qualitative research methods: A data collector's field guide*. Geraadpleegd van <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/Qualitative%20Research%20Methods%20-%20A%20Data%20Collector's%20Field%20Guide.pdf>
- Maupin, J.R. (1993). Control, Efficiency, And The Street-Level Bureaucrat. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 335-357. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037174>
- Nielsen, V. L. (2006). Are Street-Level Bureaucrats compelled or enticed to Cope? *Public Administration*, 84(4), 861-889. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00616.x>
- Protas, J. M. (1978). The Power of the Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies. *Urban Affairs Quarterly*, 13(3), 285-312. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1177/107808747801300302>
- Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam. (2014). *Onderzoeksrapport: Grip op Subsidies*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/grip-op-subsidies/>
- Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam. (2016). *Onderzoeksrapport: Subsidies Diversiteit*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/subsidies-diversiteit/>
- Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam. (2018). *Onderzoeksrapport: Maatschappelijke -en Bewonersinitiatieven*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/subsidies-maatschappelijke-en-bewonersinitiatieven/>
- Rowley, J. (2002). Using case studies in research. *Management Research News*, 25(1), 16-27. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1108/01409170210782990>
- Sowa, J.E. & Seldan, S.C. (2003). Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, 63(6), 700-710. Geraadpleegd van <https://www.jstor.org/stable/3542465>
- Taylor, I. (2007). Discretion and Control in Education: The Teacher as Street-Level Bureaucrat. *Educational Management Administration & Leadership*, 35(4), 555-572. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1177/1741143207081063>
- Tummers, L. & Bekkers, V. (2013). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Van Steden, R., Schuilenburg, M.B., Leemeijer, L. & Loots, L. (2012). *Toezichthouders op de*

tram: Een studie naar de handhaving van het ov-verbod in Amsterdam en Rotterdam.
Tijdschrift voor Toezicht, 3(4), 9-21. Geraadpleegd van
<https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/3158621/Toezichthouders+op+de+tram.pdf>
Verhoeven, N. (2007). *Wat is onderzoek: Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

9. Bijlagen

9.1 Interview vragenlijst

Opening

Allereerst wil u hartelijk danken voor uw tijd. Handig om wat achtergrondinformatie te geven over mijn onderzoek. Ik volg momenteel de master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en voor mijn masterscriptie doe ik onderzoek naar de afwegingen die Street-Level Bureaucraten/ Screen-level Bureaucrats maken bij het wel of niet verlenen van een subsidie. Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in deze afweging en ze in kaart te brengen.

Intro

- Kunt u iets vertellen over eigen functie in relatie tot subsidieverlening?
- Hoe ziet uw gemiddelde dag eruit?
- Hoe ziet een gemiddelde aanvraag eruit en wat vraagt dat van u? Waar denkt u aan bij het behandelen van zo'n aanvraag

Eigen expertise (discretion)

- In hoeverre krijgt u eigen ruimte bij de beoordeling van een subsidie?

Organisatiedoelen

- Neemt u zelf de organisatiedoelen mee bij het verlenen van de subsidies (of afwijzen?)
- Krijgen jullie deze doelen ook actief mee?
- Hebben jullie inspraak bij totstandkoming van die doelstellingen?
- Dekken de doelen de lading?

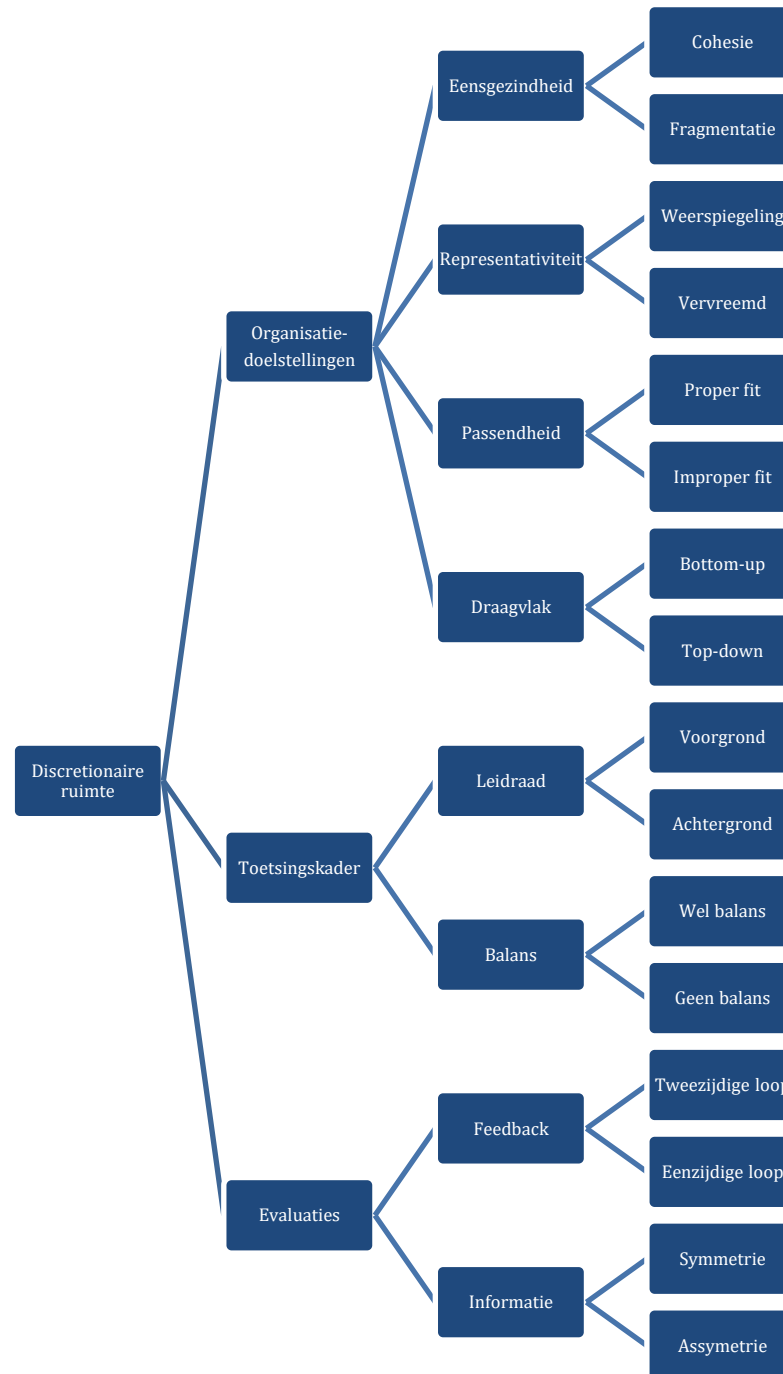
Toetsingskader

- Kunt u iets vertellen over het toetsingskader?
- Wat is uw ervaring met het toetsingskader?
- Gebruikt u het toetsingskader als leidraad? Wijkt u er ook vanaf, zo ja, in welke gevallen?
- Is het toetsingskader geschikt om de gemeente te vertegenwoordigen?

Evaluaties

- Wordt er feedback gevraagd vanuit jullie en zo ja op welke manier?
- Contact met “organisatie”/ beleidsdirectie
 - Assymmetrisch/ symmetrisch
 - Eenzijdig/ dubbelzijdig
- In hoeverre communiceren jullie aan de gemeente? Is er een feedback loop?

9.2 Codeboom



9.3 Operationalisering

| Organisatiedoelen | | | |
|---------------------------|------------------|--|--------------------------|
| Dimensie | Sub-dimensie | Indicatoren | Literatuur |
| <i>Eensgezindheid</i> | - cohesie | - de doelen zijn gegrond in de organisatie - medewerkers kennen de doelen | Lipsky (1980) |
| | - fragmentatie | - doelen zijn niet overal gegrond - doelen zijn versnipperd en niet iedereen kent ze (verschillend interpretatie van doelen) | |
| <i>Representativiteit</i> | - weerspiegeling | - medewerkers nemen doelstellingen mee bij de verlenen (wel/niet) - medewerkers vinden makkelijk een fit met doelstellingen en subsidieverlening (afhankelijk van wel of niet verleend) | Van Steden et. al (2012) |
| | - vervreemd | - medewerkers nemen doelen niet mee - doelen komen volgens medewerker niet overeen met bedoelingen van bewoners | |

| | | | |
|-------------|----------------|---|--------------------------------|
| Passendheid | - proper fit | - doelstelling en aanvraag passen over het algemeen goed bij elkaar - er hoeft weinig geschoven te worden bij aanvragen | Lipsky (1980) |
| | - improper fit | - medewerkers moeten aanvragen regelmatig bijstellen om aan doelen te voldoen - medewerkers vinden dat doelen niet goed passen bij de regeling | |
| Draagvlak | - bottom-up | - medewerkers hebben een bijdrage geleverd bij het formuleren van doelen - doelen kunnen worden veranderd na kritiek | Maupin (1993) Taylor (2007) |
| | - top-down | - doelen worden opgelegd - geen betrokkenheid bij het opstellen van doelen - doelen staan vast en kunnen niet worden veranderd | |

Toetsingskader

| Dimensie | Sub-dimensie | Indicatoren | Literatuur |
|----------|--------------|-------------|------------|
|----------|--------------|-------------|------------|

| | | | |
|----------|--------------|---|----------------|
| Leidraad | -voorgrond | - medewerkers gebruiken kader als leidraad bij elke stap - kader dient als uiteindelijk op te volgen, ondanks de aanvraag | Maupin, (1993) |
| | -achtergrond | - medewerkers gebruiken kader op de achtergrond - medewerker valt terug op kader indien nodig, maar gebruikt deze niet uitsluitend | |
| Balans | -niet | - medewerker gaat uitsluitend uit van kader | Maupin, (1993) |
| | - wel | - medewerker probeert balans te vinden tussen kader en aanvraag | |

| Evaluaties | | | |
|-------------------|---------------------|--|-------------------|
| Dimensie | Sub-dimensie | Indicatoren | Literatuur |
| Feedback | Tweezijdige loop | - medewerkers hebben wederzijds contact met "overheid" | Prottas, (1978) |
| | Eenzijdige loop | - medewerkers ervaren eenzijdig contact (of, contact komt alleen vanuit hen) | |
| Informatie | Symmetrisch | - medewerkers koppelt juiste informatie door aan overheid | Prottas, (1978) |
| | Asymmetrisch | - medewerker koppelt niet (altijd) de correctie informatie door | |

9.4 Volledig lijst doelstellingen

9.4.1 Stadsdeel Noord

Stadsdeel Noord bestaat uit drie gebieden: (1) Noord-West, (2) Oud-Noord en (3) Noord-Oost. De Gebiedsagenda formuleert voor alle gebieden in het stadsdeel prioriteiten, die als doelstellingen gelden voor de gebieden. De optelsom van de prioriteiten in de gebieden zijn de doelstellingen voor het gehele stadsdeel. In de volgende tabel staan de prioriteiten, overgenomen van Gebiedsagenda Noord, 2019 – 2022 (Gemeente Amsterdam, z.j.-e, p. 4, p. 18 & p. 32).

In de laatste kolom is getracht op grote lijnen de doelstellingen van stadsdeel Noord wat betreft de Gebiedsagenda's weer te geven. Dit is bij alle stadsdelen op dezelfde manieren gedaan. Deze kolom is tot stand gekomen door te analyseren welke overkoepelende thema's er tussen de gebieden zijn, en de subdoelstellingen hierin in te delen.

| Noord-West | Oud-Noord | Noord-Oost | Stadsdeel Noord |
|--|---|--|--|
| 1. Jeugd – Alle kinderen en jongeren krijgen dezelfde kansen | 1. Zorg | 1. Jeugd – Alle kinderen en jongeren krijgen dezelfde kansen | 1. Jeugd – Kanselijkheid voor kinderen en jongeren |
| 2. Gelukkige wijk – Alle wijken zijn inclusief, leefbaar en levendig | 2. Gebiedsontwikkeling - Bewoners en ondernemers in bestaande wijken profiteren zichtbaar van gebiedsontwikkeling | 2. Veerkrachtige wijken – Kwetsbare bewoners krijgen meer kansen en hulp | 2. Gebiedsontwikkeling – profiteren van stedelijk gebiedsontwikkeling |
| 3. Ongedeelde wijk – Bestaande wijken profiteren van stedelijke ontwikkeling | 3. Jeugd – kinderen en jongeren krijgen alle kansen om zich te ontwikkelen | 3. Gebiedsontwikkeling – Bestaande wijken profiteren mee van stedelijke ontwikkeling | 3. Bereikbaarheid – Alle wijken zijn goed bereikbaar (OV, fiets, te voet en met de auto) |
| 4. Bereikbaarheid – Alle wijken zijn veilig bereikbaar met OV, fiets, te voet en met de auto | 4. Bereikbaarheid – Alle wijken zijn goed bereikbaar | 4. Openbare ruimte – Alle wijken schoon, veilig en goed onderhouden | 4. Openbare ruimte – Alle wijken zijn schoon, veilig en goed onderhouden |
| 5. Openbare ruimte – Alle wijken zijn schoon en goed onderhouden | 5. Openbare ruimte – de openbare ruimte is schoon, heel en veilig | 5. Bereikbaarheid – Alle wijken zijn toegankelijk en bereikbaar | 5. Leefbaarheid - Alle wijken zijn inclusief, leefbaar en gebieden |
| 6. Duurzaamheid – | 6. Participatie – (Nieuwe) gebieden worden integraal en in samenspraak met bewoners en ondernemers ontwikkeld | | |

| | | | |
|---|--|--|--|
| Wonen en werken in een duurzame en gezonde wijk | | 6. Economisch gezonde wijken – Wonen en werken in een vitale wijk | worden integraal (met bewoners en ondernemers) ontwikkeld 6. Vitale wijken - Duurzame en economische gezonde wijken |
|---|--|--|--|

9.4.2 Stadsdeel Oost

Stadsdeel Oost bestaat uit vijf gebieden: (1) Oud-Oost, (2) Indische Buurt, (3) Oostelijk (4) Havengebied, (5) Watergraafsmeer en (5) IJburg. In de volgende tabel staan de prioriteiten, overgenomen van Gebiedsagenda Oost, 2019 – 2022 (Gemeente Amsterdam, z.j.-f, p. 4, p. 18, p. 32, p. 46 & p. 60). Net zoals het geval is bij Stadsdeel Noord, zijn ook de doelstellingen voor Stadsdeel Oost in de laatste kolom herleidt uit de prioriteiten van de gebieden.

| Oud-Oost | Indische Buurt | Oostelijk Havengebied | Watergraafsmeer |
|---|---|---|---|
| 1. De openbare ruimte is schoon en heel en wordt veilig en efficiënt benut 2. Kansengelijkheid bevorderen en ondersteuning bieden aan wie dat nodig heeft 3. Samenwerken aan vergroening en duurzaamheid 4. Veilig en prettig samenleven in de buurt | 1. Voorzieningen en kansen bieden voor alle kinderen 2. Kwetsbare groepen laten profiteren van voorspoed 3. Versterken van participatieve democratie 4. Zorgen voor een veilige en schone buurt 5. Vergroenen en verduurzamen van de Indische Buurt | 1. Versterken van het Oostelijk Havengebied als een inclusief woon- en werkgebied 2. Balans vinden in de toenemende drukte van de stad 3. De opgaven in de buurten van Cruquis verbinden 4. Meer kansen en voorzieningen voor de | 1. Mensen hebben zolang mogelijk de regie over hun eigen leven 2. Aandacht besteden aan de diversiteit van het wonen in de wijken 3. Alle kinderen en jongeren kunnen meedoen, tegengaan tweedeling 4. Leefbaarheid bevorderen bij de ontwikkeling van nieuwe woon –en |

| | | | |
|--|--|--|---|
| <p>5. Aantrekkelijk buurteconomie bevorderen</p> <p>6. Laagdrempelige zorg –en welzijnsvoorzieningen</p> | <p>6. Zorgen voor een prettige leefbare buurt en balans in de drukte</p> | <p>jeugd</p> <p>5. Sterkere buurteconomie en meer maatschappelijk ondernemerschap</p> <p>6. Meer initiatieven op het gebied van duurzaamheid, circulaire economie en groen</p> | <p>werkwijken</p> <p>5. Verbeteren en vergroenen van de openbare ruimte, inspelen op veranderingen</p> <p>6. De Watergraafsmeer wordt voorloper op het gebied van duurzaamheid en circulariteit</p> |
| <p>IJburg</p> | <p>Stadsdeel Oost</p> | | |
| <p>1. Goede bereikbaarheid waarborgen</p> <p>2. Een ruimer aanbod van kunst, cultuur sport en sociale voorzieningen</p> <p>3. Veilig en prettig samenleven in een nieuwe, gemengde wijk</p> <p>4. Ruime kansen voor de vele kinderen en jongeren in het gebied</p> <p>5. Groen een Duurzaam IJburg en Zeeburgereiland</p> <p>6. Sterke lokale economie</p> | <p>1. Openbare ruimte – Veilige en schone openbare ruimte, leefbaarheid bevorderen in drukke stad</p> <p>2. Kansengelijkheid – leefbaarheid voor kwetsbare groepen bevorderen</p> <p>3. Jeugd – Kansengelijkheid bevorderen</p> <p>4. Diversiteit – Borgen van inclusiviteit</p> <p>5. Duurzaamheid – Vergroenen en verduurzamen</p> <p>6. Economie – Buurteconomie bevorderen</p> | | |

9.4.3 Stadsdeel West

Stadsdeel West bestaat uit drie gebieden: (1) Bos en Lommer, (2) Westerpark en (3) Oud-West/De Baarsjes. In de volgende tabel staan de prioriteiten, overgenomen van Gebiedsagenda West, 2019 – 2022 (Gemeente Amsterdam, z.j.-g, p. 4, p. 18 & p. 32). Net zoals het geval is bij Stadsdeel Noord en Oost, zijn ook de doelstellingen voor Stadsdeel West in de laatste kolom te herleiden uit de prioriteiten van de gebieden.

| Bos en Lommer | Westerpark | Oud-West/ De Baarsjes | Stadsdeel West |
|---|---|--|--|
| 1. Gelijke kansen voor een betere toekomst | 1. Gelijke kansen voor een betere toekomst | 1. Gelijke kansen voor een betere toekomst | 1. Kansengelijkheid – gelijke kansen voor iedereen en voor een betere toekomst |
| 2. Veilig en prettig samenleven | 2. Veilig en prettig samenleven | 2. Veilig en prettig samenleven | 2. Openbare ruimte – Veilig en prettig samenleven |
| 3. Schoon, Groen en Duurzaam | 3. Schoon, Groen en Duurzaamheid | 3. Schoon, Groen en Duurzaam | 3. Duurzaamheid – vergroenen en verduurzamen |
| 4. Ontwikkelen in Balans | 4. Project “Westerpark in Balans” en behoud van | 4. Behoud fijne, leefbare buurten en ontwikkelen in Balans | 4. Leefbaarheid – Leefbaarheid borgen door toenemende drukte |
| 5. Innovatie en Economie | 5. Innovatie en Economie | 5. Innovatie en Economie | 5. Economie – innovatie en ondernemersklimaat bevorderen |
| 6. Democratie en Participatie en wijkaanpak | 6. Democratie, Participatie en gebiedsgerichte aanpak | 6. Democratie, Participatie en gebiedsgerichte aanpak | 6. Buurtparticipatie – meer initiatieven en invloed bewoners |

9.4.4 Stadsdeel Zuid

Stadsdeel Zuid bestaat uit drie gebieden: (1) Buitenveldert/ Zuidas, (2) De Pijp/Rivierenbuurt en (3) Oud-Zuid. In de volgende tabel staan de prioriteiten, overgenomen van Gebiedsagenda Zuid, 2019 – 2022 (Gemeente Amsterdam, z.j.-h, p. 4, p. 16 & p. 30). Net zoals het geval is bij de voorgaande stadsdelen, zijn ook de doelstellingen voor Stadsdeel Zuid in de laatste kolom te herleiden uit de prioriteiten van de gebieden.

| Buitenveldert/ Zuidas | De Pijp/ Rivierenbuurt | Oud-Zuid | Stadsdeel Zuid |
|--|--|--|--|
| <p>1. Ouderen in Buitenveldert ondersteunen in hun zelfstandigheid</p> <p>2. Stimuleren en versterken van gemeenschapsgevoel in een veranderende wijk</p> <p>3. Verbeteren van leefbaarheid, verkeersveiligheid en toegankelijkheid van de openbare ruimte</p> <p>4. Stimuleren van vergroening en innovatievormen van duurzaamheid</p> <p>5. Zorgen voor leefbaarheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid tijdens bouwwerkzaamheden Zuidas en Zuidasdok</p> | <p>1. Verduurzaming samen met bewoners en ondernemers verder vorm en inhoud geven</p> <p>2. De verblijfskwaliteit van de openbare ruimte verbeteren</p> <p>3. Zorgen voor diversiteit in woningaanbod, winkels en bedrijvigheid</p> <p>4. Veiligheidsgevoel en verbondenheid op buurtniveau versterken</p> <p>5. De stapeling van sociale problematiek verminderen</p> <p>6. Meer kansen voor kinderen en jongeren</p> | <p>1. Aantrekkelijke en duurzame leefomgeving</p> <p>2. Gevarieerd woningaanbod en verbondenheid in de buurt</p> <p>3. Meer zorg voor bewoners met een verborgen ondersteuningsbehoefte</p> <p>4. Meer kansen en weerbaarheid voor kinderen en jongeren</p> <p>5. Nieuw – en verbouwplannen die goed in de leefomgeving passen</p> <p>6. Aandacht voor bijzondere plekken: Museumplein en Vondelpark</p> | <p>1. Zelfredzaamheid – zelfredzaamheid van kwetsbare bewoners bevorderen en ondersteuning bieden</p> <p>2. Samenredzaamheid – versterken gemeenschapsgevoel en verbondenheid</p> <p>3. Duurzaamheid – aantrekkelijke, duurzame leefomgeving bewerkstelligen</p> <p>4. Leefbaarheid – leefbaarheid borgen in veranderlijk, drukke buurten, ook waar bouwwerkzaamheden plaatsvinden</p> <p>5. Veiligheid – (Verkeerd)veiligheid borgen en verbeteren</p> <p>6. Jeugd - kansengelijkheid</p> |

