

Evaluatie pilot buurtbudgetten



‘De eerste stap is gezet’

Colofon

Uitgave

Afdeling Onderzoek
Gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE Utrecht
030 286 1350
onderzoek@utrecht.nl

in opdracht van

Afdelingen Financiën en Wijken
Gemeente Utrecht

internet

www.utrecht.nl/onderzoek

rapportage

Letty Francissen

projectleider

Veronique Linssen
030 – 286 0419

foto omslag

Karin Visser

bronvermelding

Het overnemen van gegevens uit deze publicatie is toegestaan met de bronvermelding:
afdeling Onderzoek, gemeente Utrecht

Augustus 2016

Samenvatting en leerpunten

Inleiding

Achtergrond

De gemeente Utrecht wil meer ruimte geven aan de stad als het gaat om participatie van bewoners en ondernemers bij gemeentelijk beleid en projecten in de wijk. Een belangrijke succesfactor voor deze 'doe-democratie' is de transparantie van gemeentelijke budgetten en het geven van (financiële) ruimte aan bewoners. Om zowel de participatie van bewoners en ondernemers in de wijk te vergroten als het handelen van de gemeente in de wijk transparanter te maken, zijn twee pilots opgezet rondom buurtbudgetten (in Lombok en Lunetten). Doel van de pilots was om te onderzoeken of het werken met buurtbudgetten kan bijdragen aan een hoger niveau van burgerparticipatie, met meer invloed en verantwoordelijkheid voor burgers, zodat er meer burgerbetrokkenheid ontstaat bij de plannen en uitvoering van gemeentelijke taken in de wijk. De pilots liepen van juni 2015 tot april 2016 en werden begeleid door het Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie (verder: het Centrum).

Doel en opzet van de evaluatie

Het evaluatieonderzoek moet inzichtelijk maken in hoeverre de pilots geslaagd zijn. De resultaten van het onderzoek zullen onder andere gebruikt worden voor de afweging of en zo ja, hoe de gemeente de buurtbudgetten zal continueren. Bij de evaluatie spelen twee factoren een belangrijke rol: het proces van de pilot (organisatie, uitwisseling van informatie en samenwerking tussen ambtenaren en burgers) en het resultaat van de pilot (meer transparantie en een hoger niveau van burgerparticipatie). Beide factoren zijn in deze evaluatie onder de loep genomen. De evaluatie bestond uit deskresearch, 17 diepte-interviews met ambtenaren en het Centrum, twee groepsgesprekken met actieve bewoners en acht telefonische interviews met geïnteresseerde bewoners in de wijk en deelnemers die zich hebben teruggetrokken uit de pilots.

Samenvattende conclusies

- **Eerste stap op weg naar de doelstellingen is gezet**

Ondanks de enorme inzet van zowel bewoners als een flink aantal ambtenaren, zijn de doelstellingen (nog) niet helemaal bereikt. Bij de eerste doelstelling (bewoners inzicht geven in bestedingen op subwijk- en buurniveau) bleek het moeilijk om budgetten op korte termijn op buurniveau inzichtelijk te krijgen, omdat de gemeente Utrecht op stedelijk niveau begroot en het geld vaak "vast zit" in aanbestede werken en/of diensten. Dat neemt niet weg dat de pilots wel veel andere nuttige en bruikbare inzichten hebben opgeleverd. Zo hebben bewoners meer inzicht gekregen in de begroting en werkwijze van de gemeente. Ook hebben zij een aantal thema's in de wijk flink uitgediept, waardoor zij meer inzicht hebben gekregen in de complexiteit van het beleid.

De tweede doelstelling (vergroten van verantwoordelijkheid van burgers door meer invloed op besteding van gelden in de buurt) is nog niet bereikt, maar de eerste (grote) stap is gezet. Een deel van de bewoners geeft aan zich door de pilot meer betrokken te voelen bij de besteding van gelden in de wijk en wil daar ook graag mee verder, om uiteindelijk meer invloed uit te kunnen oefenen en meer verantwoordelijkheid te nemen. Bewoners geven aan dat het onderwerp (buurtbudgetten) ze aanspreekt en dat ze bereid zijn om zich daar in te verdiepen.

- **Als leerinstrument zijn de pilots geslaagd**

De pilots hadden als doel om leerervaringen op te doen, door ruimte te geven aan burgers en ambtenaren om andere manieren van samenwerken te vinden tussen burgers en overheid. Dat is een kwestie van zoeken, doen, leren, ervaren en bijstellen. Dat onderzoekende karakter van de pilot had als gevolg dat niet altijd duidelijk was wat de rollen, verwachtingen en 'bewegingsvrijheid' van de betrokken partijen was. Zowel bewoners als ambtenaren hebben dat als onprettig ervaren, maar zij hebben er ook heel veel van geleerd. De leerervaringen zijn verderop als leerpunten geformuleerd.

- **Pilots sloten aan bij een behoefte**

Over het algemeen zijn betrokkenen positief over het onderwerp van de pilots en het feit dat de gemeente pilots als deze organiseert. Naast de kerngroepleden meldden zich nog flink wat bewoners die geen actieve rol wilden hebben, maar wel geïnformeerd wilden worden. Zowel de bewoners, als de meeste ambtenaren, vonden de pilots interessant en vernieuwend.

- **Bewoners en gemeente willen directer samenwerken**

De gemeente heeft de begeleiding van de kerngroepen uitbesteed aan een extern bureau (het Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie, verder: het Centrum) dat gespecialiseerd is in het werken met buurtbudgetten. Het Centrum kreeg van de gemeente de opdracht om kennis van bewoners over budgetmonitoring te vergroten, de kerngroepen te begeleiden bij de processtappen, de bijeenkomsten voor te zitten en te verslaan. Het Centrum heeft de opdracht uitgevoerd vanuit de visie dat bewoners zoveel mogelijk zelf moeten ontwikkelen en zo min mogelijk gestuurd en begeleid moeten worden. Het verschil in visie dat de gemeente en het Centrum hadden over de begeleiding van de kerngroepen heeft er (mede) toe geleid dat het eindresultaat niet is gehaald. Bovendien heeft het inhuren van een extern bureau als "extra schakel" belemmerend gewerkt in de samenwerking tussen gemeente en bewoners. Zowel bewoners als de gemeente geven aan dat kortere lijnen in de toekomst misschien beter kunnen werken.

- **Pilots verdienen een vervolg**

Deze pilots verdienen een vervolg. Onder bewoners is duidelijk behoefte om mee te denken over de financiën in de wijk, ze zijn betrokken en bereid om er tijd in te investeren. De gemeente wil ook graag de samenwerking met bewoners verstevigen en de opbrengsten van de pilots (de leerpunten) vormen een goede basis om die samenwerking een nieuwe impuls te geven.

- **Inclusiviteit is volgens bewoners een project op zich**

De wens van inclusiviteit (draagvlak in de buurt voor de voorstellen die naar de gemeenteraad gingen) bleek voor de kerngroepen een lastige opgave. Bewoners worstelden vooral met de vraag wanneer iets inclusief is (hoeveel mensen moeten het dan eens zijn met het voorstel?), wat een goede vorm is om die inclusiviteit te bereiken en te meten en wie dat dan moest doen. Volgens de kerngroep Lunetten is inclusiviteit zo ingewikkeld, dat het alleen al het definiëren ervan een interessant project zou zijn om samen met de gemeente op te pakken.

- **Intern draagvlak gaat samen met extern draagvlak**

Tijdens de pilots is vooral gesproken over het creëren van extern draagvlak onder wijkbewoners voor de voorstellen van de kerngroepleden, er is te weinig aandacht geweest voor het creëren van intern draagvlak voor de pilot. Binnen de gemeente had de financiële werkgroep een belangrijke rol bij het inzichtelijk maken van de budgetten. Uit de gesprekken met ambtenaren komt naar voren dat niet iedereen duidelijk voor ogen had wat precies de route naar het inzicht in buurtbudgetten was: via financiën, via beleid of via beleid en financiën samen. Financiële ambtenaren verwezen vooral door naar beleid en sommige beleidsambtenaren werden overvallen door de vraag. Ook kwam naar voren dat sommige financiële ambtenaren de vraag naar budgetten op buurtniveau op voorhand moeilijk te beantwoorden vonden.

Leerpunten

In termen van meer inzicht en betrokkenheid is de pilot geslaagd. Ook als leermiddel heeft de pilot concrete leerpunten opgeleverd over de opzet, organisatie, samenwerking en communicatie bij dit soort trajecten. Belangrijkste leerpunt is dat bewoners en de gemeente vooraf en tijdens het proces meer met elkaar moeten praten, afstemmen en vastleggen. Bewoners willen vervolgstappen zetten om meer inzicht te krijgen in budgetten en invloed uit te kunnen oefenen op de manier waarop de gelden worden besteed. Als de gemeente besluit hiermee verder te gaan, dan zou zij de volgende leerpunten in acht moeten nemen:

- **Zorg voor verbinding en contact**

Voor een goede samenwerking met bewoners is het van belang om te investeren in de verbinding. Dat kan door te zorgen voor goed (dat is direct of face-to-face) contact tussen bewoners en ambtenaren en tussen bewoners onderling (groepsproces). Belangrijk is om vooraf met de actieve bewoners te bespreken of er behoefte is aan begeleiding door een gespecialiseerd bureau of dat er wordt gekozen voor een gezamenlijk experiment waarin directe leerervaring en reflectie centraal staan (zonder een schakel ertussen).

- **Geef gezamenlijk richting**

Om bij een volgend initiatief of participatietraject te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over de doelen of het eigenaarschap van het proces, is het nodig om meerdere momenten in te bouwen om dit met elkaar – bewoners en gemeente – af te stemmen. Op basis hiervan kunnen dan afspraken worden gemaakt over de verdeling van taken, rollen, verwachtingen en hoe verder.

- **Creëer ook intern draagvlak**

Bereidheid en medewerking van ambtenaren is een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van (experimenten op het gebied van) burgerinitiatieven en bewonersparticipatie. Het is daarom heel

belangrijk om tijd en energie te investeren in het informeren van collega's over het traject en wat er nodig is van hen. Maak deze verwachtingen persoonlijk en kies collega's uit die echt bereid zijn om te helpen. Een traject als dit vergt inzet, tijd en doorzettingsvermogen. Organiseer een kick-off met de geselecteerde ambtelijke professionals, waarbij het projectteam uitlegt wat de bedoeling is, en tussentijdse "bijpraatsessies", over de stand van zaken en om met elkaar vragen en casussen te bespreken. Op deze manier leren de diverse collega's elkaar ook beter kennen (basis voor samenwerking).

- **Proces gaat voor doel en resultaat**

Maak eerst procesafspraken en koppel daar pas later laagdrempelige en lange termijn resultaatafspraken aan vast. Invloed uitoefenen (via initiatieven of participatie) is voor bewoners namelijk eerder een proces dan een project. Laat bewoners hun eigen planning en proces bepalen, geef ruimte voor het uitwisselen van ervaringen en laat ze hun eigen moment kiezen om met resultaten te komen.

- **Definieer het begrip inclusiviteit.**

Inclusiviteit is een lastig begrip: wanneer is een traject inclusief? Wat is een goede vorm daarvoor? Stel hiervoor – ook weer in overleg met de bewoners – kaders op.

Inhoudsopgave

Samenvatting	p.3
Inleiding	p.9
1 Het proces: ambitieus en onderzoekend	p.13
2 Het resultaat: doelen gedeeltelijk bereikt	p.23
Bijlagen	p.29

Inleiding

Achtergrond

De gemeente Utrecht wil meer ruimte geven aan de stad als het gaat om participatie van bewoners en ondernemers bij gemeentelijk beleid en projecten in de wijk. Een belangrijke succesfactor voor deze 'doe-democratie' is de transparantie van gemeentelijke budgetten en het geven van (financiële) ruimte aan bewoners. Om de participatie van bewoners en ondernemers in de wijk te vergroten en het "financiële huishoudboekje" van de gemeente in de wijk transparanter te maken, heeft de Gemeente Utrecht een tweetal pilots opgezet rondom buurtbudgetten. Omdat in de wijken West en Zuid al bewoners actief waren met budgetmonitoring en buurtbudgetten, is ervoor gekozen om de pilots te houden in Lombok (subwijk van de wijk West) en Lunetten (subwijk van de wijk Zuid).

Met de pilots wil de gemeente Utrecht onderzoeken of het werken met buurtbudgetten kan bijdragen aan een hoger niveau van burgerparticipatie, met meer invloed en verantwoordelijkheid voor burgers, zodat er meer betrokkenheid ontstaat bij de plannen en uitvoering van gemeentelijke taken in de wijk. Concreet kenden de pilots de volgende doelstellingen:

- Participatie: het vergroten van de verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers door meer invloed op de besteding van gelden in de buurt. Dit past in het collegethema 'Utrecht maken we samen'.
- Transparantie: het inzicht geven in bestedingen op (sub)wijk- of buurtniveau. Dit past binnen het open data beleid van het college.

Daarnaast hadden de pilots het doel om leerervaringen op te doen: hoe geef je als gemeente ruimte aan burgers en ambtenaren en op welke manieren kunnen burgers en overheid samenwerken?

De pilots zijn uitgevoerd in drie fases:

- In fase 1 (informerende – van juni tot en met juli 2015) is per subwijk een grote bijeenkomst belegd, waarvoor alle bewoners en reeds bekende geïnteresseerden waren uitgenodigd. Tijdens deze bijeenkomsten heeft ook de werving van de deelnemers plaatsgevonden. De deelnemers van elke subwijk vormen de twee kerngroepen.
- In fase 2 (budgetmonitoring – van september tot en met december 2015) is gewerkt aan het inzichtelijk maken van financiële processen en data in diverse bijeenkomsten, nadrukkelijk toegespitst op onderwerpen die de kerngroepen hebben uitgekozen.
- In fase 3 (beïnvloeding – van januari tot en met maart 2016) lag de focus op het formuleren van daadwerkelijke actiepunten en (financiële) voorstellen die het gemeentebestuur mee zou kunnen nemen in de behandeling van de voorjaarsnota 2016.

De twee pilotgroepen (verder 'kerngroepen' genoemd) zijn begeleid door het Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie (CBMBP). Het CBMBP begeleidt burgers in het verkrijgen van inzicht in begrotingsprocessen en de besteding van middelen door middel van budgetmonitoring.

In de kerngroep Lunetten hebben 15 bewoners deelgenomen. In de kerngroep Lombok waren dat er in eerste instantie 18, waarvan uiteindelijk 11 bewoners zijn afgehaakt.

De gemeente wil graag weten in hoeverre de twee doelstellingen behaald zijn en in hoeverre de pilots dus geslaagd zijn. Onderzoek is daarom gevraagd de beide pilots te evalueren.

Doel en vragen van de evaluatie

Het evaluatieonderzoek naar de pilots Buurtbudgetten moet inzicht geven in hoeverre de pilots in Lunetten en Lombok geslaagd zijn. De resultaten van het onderzoek zullen onder andere gebruikt worden voor de afweging of en zo ja, hoe de gemeente de buurtbudgetten zal inzetten. Bij de evaluatie spelen twee factoren een belangrijke rol: het proces van de pilot (organisatie, uitwisseling van informatie en samenwerking tussen ambtenaren en burgers) en het resultaat van de pilot (meer transparantie en een hoger niveau van burgerparticipatie). Beide factoren zijn in deze evaluatie onder de loep genomen. De volgende onderzoeksvragen stonden hierbij centraal:

1. In hoeverre heeft de gemeente Utrecht inzicht kunnen geven aan de deelnemers van de pilot (de kerngroepen) in (financiële) bestedingen op subwijk- en buurtniveau?
2. In hoeverre hebben bewoners door de pilot meer invloed gekregen op en betrokkenheid bij de besteding van gelden in hun subwijk of buurt?

Belangrijke subvragen hierbij zijn:

- a. Is het de kerngroepen gelukt om hun vraagstelling helder te krijgen voor de gemeente ambtenaren en andere partijen?
- b. Is het financiële- en beleidsambtenaren gelukt om de vragen van de kerngroep helder te krijgen, om de betreffende budgetten scherp te krijgen en deze te trechteren naar subwijken en/of buurten? Hebben ze hierbij ook inzicht kunnen geven in de huidige activiteiten per wijk/buurt en de daarmee behaalde resultaten?
- c. Is het de kerngroepen gelukt om uitgewerkte en gedragen voorstellen te doen aan het gemeentebestuur, waarbij voldaan is aan de vooraf gestelde criteria?
- d. Vinden de kerngroepen van Lombok en Lunetten dat zij door de pilots meer invloed hebben gekregen op de besteding van gelden in hun subwijk/buurt?
- e. Wat vonden de betrokkenen van de pilots, wat waren hun ervaringen? In hoeverre voldeden de ervaringen aan de verwachtingen?
- f. Wat zijn de leerpunten?

Aanpak van het onderzoek

Om een goed beeld te krijgen van het proces en de verwachtingen, meningen en ervaringen van de betrokkenen, hebben wij verschillende methodieken ingezet, te weten: deskresearch, diepte-interviews, groepsgesprekken en telefonische interviews.

Deskresearch

De deskresearch was nodig om een indruk te krijgen van de achtergronden en context van de pilots, de inhoud van de bijeenkomsten en de output van het proces. Voor de deskresearch zijn

projectplannen, notities, verslagen, emailwisselingen tussen de diverse betrokkenen en bestaande (deel)evaluaties bestudeerd.

Interviews

Om een goed beeld te krijgen van de meningen en ervaringen van de intern betrokkenen (ambtenaren en begeleiders) hebben we deze geïnterviewd. In totaal zijn 14 individuele interviews en één duo-interview afgenomen, verdeeld over de stuurgroep, het projectteam, de financiële werkgroep, de financiële- en beleidsambtenaren en het CBMBP. De interviews zijn afgenomen aan de hand van een gesprekleidraad, die vooraf met de opdrachtgever is afgestemd.

Groepsgesprekken en telefonische interviews

Voor de bewoners hebben wij groepsgesprekken georganiseerd. De bedoeling was om vijf groepsgesprekken te voeren: één met de kerngroep van Lunetten, één met de kerngroep van Lombok, één met de afhakers van Lombok¹, één met de tweede schil² Lombok en één met de tweede schil Lunetten. Het bleek echter binnen de looptijd van het onderzoek niet mogelijk te zijn de afhakers en tweede schil-bewoners in een groepsgesprek bij elkaar te krijgen: de meesten wilden niet komen omdat zij geen tijd hadden, sommigen waren gefrustreerd over het verloop van de pilots. Een aantal bewoners wilde ons wel telefonisch te woord staan. In plaats van de drie groepsgesprekken zijn daarom acht telefonische interviews afgenomen.

Er zijn wel groepsgesprekken met kerngroepleden gevoerd, maar in beide subwijken met een kleine afvaardiging van deze kerngroepen (aan beide groepsdiscussies namen vier bewoners deel). Dit had te maken met het feit dat er al meerdere evaluatierondes waren geweest tijdens de pilots, waardoor de deelnemers een 'beetje evaluatie-moe' zijn geworden (dit gaven ze zelf aan). Ondanks dat hebben zij tijdens de groepsgesprekken zeer veel input geleverd voor deze evaluatie. Ook de groepsgesprekken zijn afgenomen aan de hand van een gesprekleidraad, die vooraf met de opdrachtgever is afgestemd

Leeswijzer

Het rapport bestaat (naast deze inleiding) uit twee hoofdstukken. Hoofdstuk één beschrijft het **proces**: wat ging er goed en minder goed in de opzet, organisatie, samenwerking en communicatie tussen bewoners, gemeente en CBMBP (verder 'het Centrum' genoemd)? Het tweede hoofdstuk gaat over de **resultaten en leerpunten**: wat zijn de opbrengsten in termen van concrete voorstellenleerpunten. In de bijlage wordt het verloop van beide pilots kort geschetst.

¹ 'Afhakers' zijn de 11 van de 18 bewoners die tijdens de pilot in Lombok zijn afgehaakt.

² De 'tweede schil' bestaat uit bewoners die tijdens de startbijeenkomst van de 1^{ste} fase hebben aangegeven betrokken te willen zijn bij de pilots, maar niet in de kerngroep wilden deelnemen.

1 Het proces: ambitieus en zoekend

Samenvatting

- Over het algemeen zijn betrokkenen positief over het onderwerp van de pilots en het feit dat de gemeente pilots als deze organiseert.
- Het proces is door de betrokkenen verschillend beleefd. Bewoners, de gemeente en het Centrum blijken verschillende verwachtingen te hebben gehad over de rolverdeling, de doelen en de taakverdeling. De gemeente zag bewoners als initiatiefnemers en vond dat ze vanuit dat perspectief 'in the lead' waren. Bewoners zagen zichzelf meer als meebeslisser of samenwerkingspartner van de gemeente en verwachtten vanuit dat perspectief vooral ondersteuning van en samenwerking met de gemeente. Het Centrum zag de pilot als een eerste stap in een langer durend proces op weg naar een andere manier waarop de gemeente met burgers omgaat, administraties inricht en rekening houdt met de invloed van burgers. De eerste stap in dat proces is dat je elkaar leert te begrijpen.

Inleiding

De pilots zijn al tijdens bijeenkomsten (tussentijds en na afloop) en nog een keer afzonderlijk door de kerngroepen en het Centrum geëvalueerd. Die evaluaties variëren in volledigheid en verschillen van perspectief, maar ze schetsen globaal wel hetzelfde beeld: er was enthousiasme en betrokkenheid, maar er was ook 'ruis op de lijn'. Waar bestond die ruis uit en waar kwam dat vandaan? Om daar een antwoord op te vinden, is met ondervraagden gesproken over de opzet, de organisatie, de samenwerking en de communicatie tijdens de pilot. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de sterke en zwakke punten in de opzet, organisatie, samenwerking en communicatie tijdens de pilots.

1.1 Opzet en organisatie van de pilots

Van wie 'is' de pilot?

De pilots buurtbudgetten hebben een geschiedenis die bepalend is geweest voor het verloop van de pilot in Lombok: want wie heeft de pilots gestart? Deze vraag is relevant, omdat de kerngroep Lombok een andere beleving heeft van de opzet van de pilot dan de ambtenaren, waardoor de verwachtingen van het begin af aan uiteen lopen. In eerste instantie zijn het bewoners en ondernemers van West die experimenteren met budgetmonitoring en buurtbudgetten. Via de wijkraad en een aantal actieve bewoners komt het idee van budgetmonitoring bij de Raad en het college, die het idee vanuit 'Utrecht Maken We Samen' omarmen. Vervolgens gaat één van de initiatiefnemers uit West samen met de gemeente aan de slag om de pilots vorm te geven. Vanaf dat

punt lopen de lezingen – en dus ook de verwachtingen – uiteen. Volgens de kerngroep Lombok was er oorspronkelijk een hele andere opzet voorgesteld:

“Wij wilden twee groepen maken: een groep bewoners die met de inhoudelijke thema’s zou komen en een groep bewoners die de budgetten in zouden duiken. Dan bereik je een veel bredere groep. Ons idee was om dan per buurt te gaan begroten, dat is voor ons veel interessanter. Zo hebben we het aangebracht bij de Raad, maar toen het erdoor was, heeft de gemeente de opzet veranderd”.

Waar de kerngroep Lombok vanuit de inhoud een begroting op wil stellen (en daarvoor inzicht in budgetten wil), wil de gemeente de bestaande budgetten op buurtniveau inzichtelijk maken om te kijken waar nog ruimte is om op bepaalde thema’s te schuiven met geld. Dit verschil van mening speelt de hele pilot in Lombok een rol. De gemeente en het Centrum vinden dat de vraagstelling duidelijk gecommuniceerd is, zij vinden dat een aantal deelnemers uit de kerngroep Lombok de pilot heeft gebruikt om eigen ideeën door te zetten. Andersom vinden de deelnemers van de pilot Lombok dat de gemeente de opzet van de pilot heeft veranderd.

De pilot als onderzoek: beleving van rollen en verwachtingen loopt uiteen

Het explorerende karakter van de participatiedoelstelling (participatie vergroten) heeft achteraf gezien de samenwerking bemoeilijkt. De aannames over de rollen van de gemeente en de bewoners bleken achteraf flink te verschillen: de gemeente beschouwde de bewoners vooral als initiatiefnemers, terwijl de bewoners zichzelf meer als participanten zagen (in de rol van geraadpleegde, adviseurs en soms coproductent). Hierdoor ontstond onduidelijkheid over taken en verwachtingen. In onderstaand overzicht is te zien dat een gemeente die een initiatief van bewoners faciliteert, een andere rol heeft dan een gemeente die bijvoorbeeld met bewoners samenwerkt.

Mate van invloed en de daarbij behorende rollen en taken

Rol van het bestuur	Taken	Rol van de burger
Informereren	Burgers ontvangen informatie over gemeentelijk beleid, voornemens, plannen etc.	Klant
Raadplegen	Bestuur haalt informatie op, burgers kunnen reageren op een plan, beleid of voorstel dat zo goed als af is.	Gesprekspartner
Advies vragen	Burgers denken in een vroeg stadium mee en geven adviezen bij een open vraagstelling (bijvoorbeeld in een klankbordgroep of workshop).	Adviseren/ ideeënleverancier
Samenwerken	Burgers werken, bouwen of ontwerpen als gelijkwaardige samenwerkingspartners mee (gezamenlijke planvorming in bijvoorbeeld een projectgroep).	Coproductent/ samenwerkingspartner
Faciliteren	Burgers dragen een eigen initiatief, plan of idee aan en de gemeente ondersteunt de realisatie ervan.	Initiatiefnemer

Faciliteren (van initiatiefnemers) en samenwerken (met participanten) liepen uiteindelijk door elkaar heen. Doordat de rolverdeling niet was geëxpliciteerd en soms ook wisselde, hadden partijen bepaalde verwachtingen van elkaar die niet altijd uitkwamen. Zo waren sommige ambtenaren (die burgers als initiatiefnemers zagen) verbaasd over het feit dat ze weinig vragen kregen van bewoners, terwijl de bewoners (die zichzelf als samenwerkingspartner van de gemeente zagen) verwachtten dat zij inhoudelijk veel meer door de ambtenaren meegenomen zouden worden “in een cursus over begrotingen of zo”. Ook de communicatie met andere wijkbewoners wordt door bewoners regelmatig als voorbeeld aangehaald: sommige bewoners dachten dat de gemeente dit zou doen, terwijl de gemeente het initiatief hiervoor bij de bewoners legde en het wilde faciliteren. Bewoners zeggen hierover:

“Er waren geen afspraken gemaakt over wie wat zou doen. Wij gingen ervan uit dat het Centrum er was voor de inhoudelijke begeleiding en het wijkbureau voor de administratieve en organisatorische ondersteuning. Dus ook voor de communicatie en pr, maar daar bleven dingen liggen omdat wij dachten dat het wijkbureau dat zou doen. Aan die rollen en verwachtingen is helemaal geen aandacht besteed. Eigenlijk hadden we dat met elkaar moeten doen, vooraf.”

De gemeente verwoordt het als volgt:

“Er was wel degelijk sprake van samenwerking op het gebied van communicatie. Wij hadden een communicatieadviseur op het project gezet die erg veel heeft gedaan voor de bewoners. Weliswaar in overleg en op verzoek (dus niet vanuit zichzelf), maar dat past bij een initiatief. Huis-aan-huis-verzending, contact met opmaker en drukker, dat hebben wij allemaal overgenomen.”

Financiële invalshoek: ‘interessant, maar lastig’

Een financiële invalshoek lijkt voor de hand te liggen bij een pilot buurtbudgetten, maar leverde intern wel enige discussie op. Zo vonden sommige ambtenaren dat de pilots eigenlijk thuis hoorden bij Wijken, waar anderen vonden dat de pilots aangevlogen hadden moeten worden vanuit de inhoud (beleid). Dat heeft er mee te maken dat de meeste ambtenaren die plaats namen in de financiële werkgroep, zagen dat het heel moeilijk zou worden om budgetten op buurtniveau te specificeren:

“Zo zit onze begroting niet in elkaar. De dingen zijn zo niet gelabeld. Het is daarom voor sommige onderwerpen eenvoudigweg niet mogelijk om dat op buurtniveau inzichtelijk te maken.”

Ondanks de ‘bijna onmogelijke’ opgave, vonden veel ambtenaren het wel heel interessant om aan de pilots deel te nemen, omdat er vanuit de bewoners behoefte aan is, omdat het iets nieuws was en ‘omdat het past in deze tijd’.

Er was aan de ene kant enthousiasme voor de pilots, maar er was ook scepsis:

“Natuurlijk kun je overal een labeltje aan hangen en dan kun je daar later op zoeken, maar die labeltjes hebben we nu niet. Dan moeten we het allemaal heel anders gaan organiseren dan we nu doen. Dat kan, maar wat is de meerwaarde daarvan? Laat mensen participeren vanuit de inhoud.”

De keuze voor een extern bureau: expertise en capaciteit

De begeleiding van de kerngroepen is uitbesteed aan het Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie. Redenen hiervoor waren de ruime ervaring van het bureau met budgetmonitoring. Bovendien heeft een externe partij volgens de meeste ondervraagden meer bewegingsvrijheid dan een ambtenaar. De keuze werd daarom zowel door bewoners, als door ambtenaren gesteund. De verwachting was dat het Centrum de bewoners veel zou leren en de verbinding zou leggen tussen de ambtenaren en de bewoners. Achteraf geven de bewoners aan dat zij de bijeenkomsten van het Centrum inspirerend vonden, maar dat zij wel meer begeleiding en sturing hadden verwacht. De gemeente ziet de meerwaarde van het Centrum (*‘ze hebben er wel voor gezorgd dat er een structuur en bepaalde opzet in zat’*), maar heeft wel de verbindende rol van het Centrum gemist (*‘zij stelden zich erg op als bewoners, dat werkte soms een beetje polariserend’*). (Zie verder: samenwerking en communicatie).

Projectorganisatie: directe begeleiding uitbesteed, projectteam stuurt indirect

Bij de pilots waren de volgende partijen direct betrokken: de kerngroepen, het Centrum voor budgetmonitoring en de interne projectorganisatie van de gemeente (bestaande uit een stuurgroep, een projectteam en een financiële werkgroep). De twee wijkadviseurs van Lombok en Lunetten waren lid van het projectteam en de trekker van de werkgroep financiën was agenda lid van het projectteam. Er was regelmatig overleg tussen de voorzitter van de stuurgroep, de projectleider en het Centrum. Het Centrum en de wijkadviseurs onderhielden het directe contact met de kerngroepleden; de wijkadviseurs waren bij alle bijeenkomsten van de kerngroepen aanwezig. Ook de leden van de financiële werkgroep waren in eerste instantie bij de bijeenkomsten met de kerngroepen aanwezig. Het projectteam kwam één keer in de twee weken bijeen om de voortgang te bespreken en waar nodig bij te sturen.

Achteraf blijkt dat de afstand tussen de betrokken partijen soms groot was. Dat uitte zich op de volgende manieren:

- De kerngroepen hadden geen goed beeld van de projectorganisatie. Zij geven aan dat er in het begin een aantal ambtenaren aanwezig waren, maar dat zij niet wisten wie dat waren en wat zij kwamen doen. De ambtenaren hebben zich wel allemaal voorgesteld en verteld wat ze kwamen doen, maar omdat niet iedereen een actieve rol had tijdens de bijeenkomsten, is dat bij de kerngroepen niet beklijfd. Hierdoor wisten de kerngroepleden ook niet altijd wat zij konden en mochten verwachten van de ambtenaren die aan tafel zaten.
- Intern was het niet voor alle ambtenaren duidelijk hoe het project georganiseerd was. Sommige leden van de financiële werkgroep wisten niet precies wat de rollen van de stuurgroep en het

- projectteam waren. Beleidsambtenaren wisten vaak niet hoe de pilot georganiseerd was. Het projectteam geeft aan veelvuldig gecommuniceerd te hebben met de financiële werkgroep en betrokken beleidsambtenaren, maar overwegend via de mail en waar mogelijk in één op één contacten. Het projectteam heeft een aantal pogingen ondernomen om betrokken ambtenaren om de tafel te krijgen voor overleg, maar het is niet gelukt om een breed overleg te organiseren.
- Het projectteam zelf heeft ook onduidelijkheid ervaren. Afsproken was dat de communicatie met de kerngroepen via het Centrum zou verlopen, maar de projectgroep zegt te weinig en vaak pas laat een reactie op mails en telefonische vragen te hebben gehad. Hierdoor hadden ze het gevoel dat ze minder bij konden sturen dan gewenst:

“We kozen voor deze constructie omdat we dachten dat een derde partij makkelijker toegankelijk was voor bewoners. Achteraf merken we dat bewoners (zeker in Lunetten) juist direct met de gemeente willen samenwerken. Zelf wilden we gaandeweg ook meer direct contact, maar het Centrum zat er echt een beetje tussen.”

Een groot deel van de kerngroepleden had achteraf gezien ook liever zelf met de gemeenten om de tafel gezeten:

“Vooraf waren we blij met de begeleiding, achteraf denk ik dat we zonder verder waren gekomen. Wij hadden veel meer zelf met de ambtenaren moeten praten, in plaats van dat maar steeds bij het Centrum te laten. Zoek gewoon twee goede ambtenaren met een beetje lef, dan kun je gewoon direct zaken met elkaar doen.”

Wel merken een aantal respondenten (zowel kerngroepleden als ambtenaren) op dat het uitmaakt wie er om de tafel zitten:

“Als de relatie tussen de bewoners en de gemeente niet eenvoudig is (zoals soms met een kleine harde kern van bewoners het geval kan zijn), dan kan het verstandig zijn om er juist wel een externe tussen te zetten. Maar voor het gros van de bewoners die af en toe eens participeert, is dat niet nodig.”

1.2 Samenwerking en communicatie

Eerste bijeenkomsten: goed bezocht en inspirerend

De pilots begonnen goed: de eerste bijeenkomsten zijn volgens de ondervraagden goed bezocht (in Lunetten ruim 60 aanwezigen, in Lombok ruim 40) en in beide groepen hebben zich genoeg mensen gemeld om mee aan slag te gaan (in Lombok 16 en in Lunetten 19). Tijdens de tweede bijeenkomst is een presentatie gegeven met uitleg over de begroting, dat werd door de bewoners zeer gewaardeerd:

Tijdens de tweede bijeenkomst gaf Financiën een presentatie met uitleg over de begroting. Daar werd duidelijk dat 90% vastligt en dat er 10% is om te schuiven. Dat is ook de 10% die politici hebben om te schuiven. Dat was zeer verhelderend”.

Bewoners: verwarring over de vraag en de begrippen

Na de eerste bijeenkomst kozen bewoners een aantal thema's (onderwerpen die zij van belang vonden voor de wijk) om aan de hand daarvan inzicht te krijgen in de budgetten. Ze gingen hard aan de slag, maar kregen naar eigen zeggen weinig grip op de complexe materie. Dat kwam onder meer door onderling verschil in inzicht (zie ook 1.1), maar ook door verwarring over begrippen. Dat de kerngroepleden het ook na afloop van de pilot nog niet helemaal eens zijn over de begrippen en de vraag van de pilot, komt in de groeps gesprekken duidelijk naar voren. Hieronder twee fragmenten uit de groeps gesprekken om dit te illustreren:

Fragment uit een groeps gesprek met kerngroepleden:

X: Er waren wat misvattingen en er was ook druk vanwege die Voorjaarsnota. We moesten eerst bedenken, waar gaan we nou mee aan de slag?

Y: Aan de hand van thema's moesten we kijken hoe gemeentelijke budgetten zijn gedecentraliseerd naar wijken en hoe we dat inzichtelijk kunnen maken.

X: Dat klopt toch niet wat jij zegt? Dat zou namelijk betekenen dat de gemeente de wens had om die budgetten inzichtelijk te maken per wijk. Maar dat moeten ze toch aan hun eigen ambtenaren vragen? Dat zou raar zijn."

Fragment uit een groeps gesprek met kerngroepleden:

X: Er waren verschillende interpretaties van de woorden budgetteren, buurtbudgetten en budgetmonitoring. Het is voor mij nooit duidelijk geweest wat precies de bedoeling was.

Y: Van oorsprong is budgetmonitoring dat mensen in de sloppenwijken kunnen zien waar het geld aan wordt besteed. Dat is hetzelfde als wat wij deden.

X: Nee, wij gingen buurtbudgetten maken, dat is iets heel anders.

Z: Ja, wij moesten achterhalen hoe we geld konden krijgen voor de thema's die we hadden gekozen. Dus waar gaat het geld normaal naar toe en hoe kun je het dan eventueel anders besteden. Zodat je eigen project gefinancierd wordt.

X: De vraag was heel open gesteld. Wat vinden jullie interessant om een project op te doen? Wij zijn heel lang bezig geweest met definiëren en afbakenen van de thema's. Wij waren niet bezig met een budget dat aan een buurt is toegekend om een activiteit mee te doen. Als dat de definitie is van buurtbudgetten dan zijn wij daar wij niet mee bezig geweest."

Hoge ambities: complexe materie en veel te doen in een korte periode

De materie was complex, maar sloot goed aan bij de behoefte van bewoners: *"bij participatie loop je altijd tegen het geld aan, dus het is goed om daar meer inzicht in te krijgen"*. Naast de kerngroepleden meldden zich nog flink wat bewoners die geen actieve rol wilden hebben, maar wel geïnformeerd wilden worden. Zowel de bewoners, als de meeste ambtenaren, vonden de pilots interessant en vernieuwend. Hoewel de meeste ondervraagden dat achteraf nog steeds vinden, geven zij ook aan dat de materie eigenlijk te complex was en het tijdsbestek te kort om tot een goed resultaat te komen en dat vinden zij jammer. Een ambtenaar zegt hierover:

“De druk zat er teveel op. Als we Voorjaarsnota 2017 hadden genomen, dan hadden bewoners aan het begin de ruimte kunnen nemen om eerst die onderwerpen goed in kaart te brengen. Voor een vingeroefening was dit te complex in een te korte tijd”.

Ook de bewoners hadden graag meer tijd gehad:

“Wij wilden iets uitproberen, experimenteren met democratisering. Toen kwam er een planning, met een structuur en een einddatum en eisen aan het resultaat. Opeens was het een soort van opdracht. Dat gaf teveel druk.”

Inzichtelijk maken van budgetten: wie doet het zoekwerk?

In het projectvoorstel van de gemeente staat dat de financiële werkgroep de opdracht had relevante buurtbudgetten transparant te maken, alert te reageren op de behoeften van de kerngroepleden en een systematiek te ontwikkelen waarop de budgetten op subwijkeniveau transparant gemaakt kunnen worden. Om dit te kunnen doen moesten de leden van de financiële werkgroep inhoud en financiën bij elkaar brengen. Deze opdracht bleek in de praktijk weerbarstig, want wie moet eigenlijk het zoekwerk doen? De bewoners, de ambtenaren onderling (financiële ambtenaren met de beleidsambtenaren) of de bewoners samen met de beleidsambtenaren? De meningen hierover zijn verdeeld: waar de één (bijvoorbeeld het Centrum) vindt dat de bewoners zelf moesten gaan zoeken en vragen, bracht de financiële werkgroep bewoners en beleidsambtenaren samen en komt vanuit de projectorganisatie het signaal dat de financiële werkgroep in samenwerking met de beleidsmedewerkers de bewoners moest faciliteren en ondersteunen. Het projectteam verwoordt dat als volgt:

“Bewoners geven aan wat ze belangrijk vinden en de gemeente geeft zoveel mogelijk transparant aan wat dat kost en wat we doen voor dat geld. Financiële mensen weten hoe de producten waar mensen om vragen op de begroting staan en als ze daar anderen binnen de gemeente voor nodig hebben, dan moeten ze bellen en zorgen dat het boven tafel komt: inhoud en geld. Maar het is wel een diffuus gebied. Financiën kan in beeld brengen dit is het geld en dit is wat ervoor gebeurt. Als bewoners meer willen weten over de achtergrond of welk beleid hoort daar nou bij, dan moeten ze zelf met beleid gaan praten. Maar het transparant maken was onze taak.”

Bewoners kwamen uiteindelijk in contact met beleidsambtenaren via de financiële werkgroep, via de wijkadviseurs of omdat ze zelf op zoek gingen. In beide kerngroepen zijn de deelnemers positief over de gesprekken die zij met beleidsambtenaren hebben gevoerd. Zij werden uitvoerig te woord gestaan en de bereidheid om mee te denken was groot:

“De gesprekken met de ambtenaren verliepen over het algemeen prettig. Op korte termijn konden er afspraken worden gemaakt. Alle themagroepen hebben dit gedaan. In het begin was de informatie over de pilot (nog) niet bekend bij ambtenaren. In de loop van het project veranderde dit wel en was het duidelijk dat ambtenaren beter waren ingelicht over de pilot”.

Ook sommige beleidsambtenaren zijn positief over de contacten met de bewoners:

"Ik ben met een groepje bewoners in gesprek gegaan om de vraag helder te krijgen en te kijken of ik ze kon helpen. Dat kon, omdat ik ongeveer weet hoe de verdeling is gemaakt van het stedelijk budget op de wijken. Overigens ging dat niet verder dan een vertaalslag maken, want wij sturen niet op budget per wijkniveau. Maar het gaf een goede indicatie en daar waren ze heel blij mee."

Opmerkelijk is dat het lastig was om voor deze evaluatie beleidsambtenaren te vinden die met bewoners hebben gesproken, terwijl bewoners aangeven best veel ambtenaren gesproken te hebben. Mogelijk verklaring hiervoor is volgens één van de beleidsambtenaren dat er wellicht niet zo heel veel terugkoppeling is geweest tussen de beleidsambtenaren en de leden van het financiële team.

Intern draagvlak: op afstand georganiseerd

De financiële werkgroep is door het projectteam een aantal keren per mail benaderd met de vraag om een bijdrage te leveren. Ook zijn de projectleider en de voorzitter van de stuurgroep aangeschoven bij overleg van de financiële werkgroep om de opdracht van de financiële werkgroep toe te lichten. Daarnaast was de trekker van de financiële werkgroep agenda lid van het projectteam en ontving hij per mail alle agenda's, verslagen en voorstellen die in het projectteam werden besproken. Ondanks deze inspanningen van het projectteam blijkt uit de gesprekken met de ambtenaren dat het interne draagvlak voor de pilots niet heel stevig was. Binnen de financiële werkgroep was bij sommigen twijfel aan de haalbaarheid van de vraag (transparant maken budgetten op buurtniveau) en de betrokkenheid van de financiële werkgroep bleek gaandeweg af te nemen. Ook intern waren de rollen en verwachtingen niet voor iedereen even duidelijk: waar de stuurgroep en het projectteam een proactieve houding van de financiële werkgroep verwachtten, voelde de financiële werkgroep zich tijdens de bijeenkomsten van de kerngroepen ? overbodig, omdat zij geen vragen van bewoners kreeg. In overleg met het Centrum besloten de financiële ambtenaren wat meer terug te treden en alleen bij vragen in actie te komen. Achteraf blijkt dit geen verstandig besluit te zijn geweest.

De beleidsambtenaren hadden naar eigen zeggen wel wat afstand tot de pilot. Zij waren direct of indirect per mail geïnformeerd door de projectgroep, maar dat neemt niet weg dat sommige beleidsambtenaren niet van het bestaan van de pilot af wisten en werden verrast door de vragen van de bewoners. De meeste beleidsambtenaren die voor deze evaluatie zijn ondervraagd wisten wel van de pilot en zijn enthousiast over de inhoud, maar geven tegelijkertijd aan dat zij te weinig tijd en capaciteit hadden om er echt diep in te duiken:

"Op zich vind ik het een goed initiatief. Alleen in deze tijd, waar we me minder mensen steeds meer moeten doen, ontbreekt het mij gewoon aan tijd. Ik had wellicht veel vaker naar die bijeenkomsten kunnen gaan, dat was nuttig geweest. Maar toen ik aangaf dat ik hier uren voor moest krijgen, kreeg ik te horen dat dat niet kon, omdat het een opdracht van de Raad was".

Bewoners hebben de samenwerking met de gemeente als prettig ervaren en waren blij met de geboden ingangen. Een bewoner verwoordt het als volgt:

“Winst van deze pilot is dat het via het college is gegaan. Ambtenaren hadden een opdracht. In Amsterdam hadden ze die opdracht niet en dan ben je als bewoners overgeleverd aan de goodwill van een ambtenaar. Hier moesten de ambtenaren gewoon mee en dat gaf chaos, maar ook inspiratie”.

Extern draagvlak (inclusiviteit): een project op zich

De wens van inclusiviteit (draagvlak in de buurt voor de voorstellen die naar de gemeenteraad gingen) was voor de kerngroepen een lastige opgave. De kerngroep Lunetten vond het lastig, omdat ze naar eigen zeggen pas laat begrepen dat inclusiviteit een belangrijk onderdeel van de pilot was en omdat ze niet wisten hoe ze dat aan moesten pakken:

“Die inclusievraag, daar moet ook echt een keer heel goed over nagedacht worden. Dat is al een project op zich. Dat is natuurlijk heel complex. Want hoeveel mensen moeten het dan eens zijn met het voorstel, wanneer is het inclusie? En wat is een goede vorm daarvoor?”

In Lombok worstelden ze ook met die vraag, maar om hele andere redenen. In eerste instantie hadden zij een andere opzet voor ogen, waarbij veel meer mensen uit de wijk betrokken zouden worden (zie ook 1.1 *Van wie is de pilot?*). Daarmee zouden zij vanaf het begin af aan een meer inclusief traject opzetten. Nadat de pilot gestart was en inclusiviteit aan de orde was, vond de kerngroep dat zij nog niet ver genoeg waren met het onderwerp om dit aan een grotere groep voor te leggen. Dat is in Lombok dan ook nog niet gebeurd, maar er zijn wel ideeën over de vormgeving daarvan:

“Voor inclusiviteit heb je wel een half jaar nodig. Wij hadden het idee om focusgroepen te houden, om die inclusiviteit te borgen. We hebben nu budget daarvoor en gaan daarmee aan de slag.”

De gemeente vindt inclusiviteit belangrijk, omdat zij niet wil dat de pilots (en de voorstellen voor de Voorjaarsnota die daaruit voort komen) alleen gedragen worden door betrokken bewoners die al in meerdere participatietrajecten hebben deelgenomen. Het Centrum dat de pilot begeleidde heeft volgens de gemeente vooraf ingestemd met de wens van inclusie, maar zegt tijdens de evaluatie dat zij de wens van inclusie in deze fase van het proces te zwaar vond. Bewoners die regelmatig aan participatietrajecten deelnemen zijn volgens het Centrum juist nodig om langzaam naar inclusie te groeien:

“Die mensen heb je juist nodig, dat is de kracht die je nodig hebt om de inclusiviteit vorm te geven. Zij hebben eindeloos veel energie en bijten zich ergens in vast. De gemeente moet een kader maken waarbinnen ze kunnen werken. Dus na een tijdje zeg je: nu gaan wij niet meer alleen met jullie om de tafel zitten, maar de volgende keer willen we met een grotere groep mensen praten. Zo breidt je het langzaam uit. Het is een manier waarop de gemeente kan opereren, maar dat is nieuw voor veel gemeenten.”

Centrum stuurt minder dan bewoners en ambtenaren willen

Het laatste punt dat heel bepalend is geweest voor het verloop van de pilot heeft met een verschil in verwachting te maken op het gebied van de begeleiding door het externe bureau. Het Centrum en de gemeente staan hierin lijnrecht tegenover elkaar: de gemeente stuurde de pilots resultaatgericht aan, het Centrum stuurde ontwikkelingsgericht. Het centrum: *“Het is een zoektocht die bewoners zelf moeten doen. Wij steken een vlammetje aan en dat moet gaan branden”*. Volgens de bewoners was er spanning tussen de gemeente en het Centrum, omdat zij er zo anders in stonden:

“Er was spanning tussen het organische proces (zelf ontwikkelen van onderop) en het resultaatgerichte (er moet een voorstel komen binnen een bepaalde tijd). Als je het laatste wilt dan heb je een strakke organisatie nodig. Organisch kost meer tijd en laat zich niet voorspellen. Dat beet elkaar. Het Centrum ging voor het organische en daarom zijn we veel te lang blijven zwemmen. Die deadline was er nou eenmaal, daarom hadden ze ons veel strakker moeten begeleiden.”

Beide kerngroepen hadden meer begeleiding (een plan van aanpak) en meer inhoudelijke ondersteuning verwacht (kennisoverdracht, *“een soort college had ik wel willen hebben”*). Ook de gemeente was teleurgesteld over het gebrek aan begeleiding van de kerngroepen:

“We kregen vrij laat het signaal dat het niet goed liep, met name in Lombok, en hebben het Centrum daarop aangesproken. Zij vonden dat het heel goed ging en vonden dat wij het veel te technisch benaderden. Zij waren heel tevreden over de communityvorming en het groepsproces, terwijl wij vonden dat het helemaal niet de goede kant op ging. Het Centrum deed niets met onze zorgen en we hebben verschillende interventies overwogen, maar hebben daar toch niet voor gekozen. Achteraf gezien hadden we misschien toch in moeten grijpen”.

2 Het resultaat: doelen gedeeltelijk bereikt

Samenvatting

- Hoewel de gemeente er niet in is geslaagd om de deelnemers inzicht te geven in financiële bestedingen op subwijk- en buurniveau (zoals verwoord in de doelstellingen), hebben de pilots wel veel andere inzichten opgeleverd. Zo hebben bewoners meer inzicht gekregen in de begroting en werkwijze van de gemeente. Ook hebben zij een aantal thema's in de wijk flink uitgediept, waardoor zij meer inzicht hebben gekregen in de complexiteit van het beleid.
- Bewoners hebben door deze pilot niet direct meer invloed op de besteding van gelden in de subwijk, dus heel strikt genomen is deze doelstelling van de pilot (nog) niet bereikt. Wel geven de bewoners aan dat inzicht in begrotingen en budgetten leidt tot meer betrokkenheid in de buurt. In termen van betrokkenheid is de pilot zeker geslaagd, een deel van de bewoners geeft expliciet aan door te willen met buurtbudgetten. Daarmee is de eerste stap op weg naar de tweede doelstelling gezet: betrokken bewoners zijn bereid om zich te verdiepen in de besteding van gelden in hun buurt waardoor zij daar, op termijn en goed ingevoerd, invloed op uit kunnen oefenen.
- Ook als onderzoeks- en leerinstrument is de pilot geslaagd: de pilot heeft veel leerpunten opgeleverd als het gaat om de opzet, organisatie, samenwerking en communicatie bij participatietrajecten.
- Het beoogde concrete resultaat van de pilots is niet bereikt. Ondanks het harde werk en de enorme inzet van de kerngroepen en de ambtenaren, is het niet gelukt om voorstellen in te dienen voor de Voorjaarsnota. De materie was hiervoor te complex en het tijdsbestek te kort.

Inleiding

De pilots kenden twee algemene doelstellingen (inzicht in budgetten geven en participatie verhogen) en om die doelen te bereiken vroeg de gemeente om een concreet resultaat: voorstellen voor de Voorjaarsnota 2016. Daarnaast hadden de pilots het doel om leerervaringen op te doen: hoe geef je als gemeente ruimte aan burgers en ambtenaren en op welke manieren kunnen burgers en overheid samenwerken? Wat is er terecht gekomen van dat concrete resultaat en in hoeverre zijn de doelstellingen bereikt? En wat valt er van de pilots te leren als het gaat om participatie en budgetmonitoring? In deze paragraaf komen eerst de resultaten aan de orde (2.1), daarna de leerpunten (2.2).

2.1 Resultaten van de pilots

Concreet resultaat is er niet: voorstellen zijn nog niet af

Beide kerngroepen is het niet gelukt om een voorstel voor de Voorjaarsnota in te dienen. Dat heeft in beide groepen te maken met de complexiteit van de materie, het korte tijdsbestek waarin de kerngroepen een product moesten leveren en het gebrek aan sturing en begeleiding tijdens de zoektocht. De kerngroep Lunetten is wel heel ver gekomen en heeft een uitgebreid rapport opgeleverd waarin de thema's worden uitgediept, het proces uitgebreid wordt beschreven en aanbevelingen worden gedaan voor een mogelijk vervolg. De Kerngroep Lombok heeft zich vooral gericht op het uitdiepen van de thema's en op onderzoek om gegevens binnen een gemeente als Utrecht boven tafel te krijgen. Zij hebben geen concreet eindproduct opgeleverd.

Opbrengsten zijn er wel: doelstellingen zijn gedeeltelijk bereikt

Hoewel de gemeente geen inzicht heeft kunnen geven in (financiële) bestedingen op subwijk- en buurtniveau, is er wel degelijk sprake van toegenomen inzicht. De bewoners van beide kerngroepen geven aan dat het een zeer leerzaam proces was en dat zij wel degelijk nuttige inzichten hebben opgedaan. De kerngroep van Lunetten formuleert de opbrengsten als volgt:

Wat is er bereikt:

- a. Inzicht in processen bij de gemeente en in de wijk.
- b. Inzicht in welke partijen in de wijk gemeentelijke middelen ter beschikking hebben.
- c. Inzicht in voorzieningen, activiteiten en initiatieven in de wijk.
- d. Inzicht in onderwerpen die wijkbewoners belangrijk vinden.
- e. Er zijn contacten tot stand gekomen die mogelijk maken dat er indirecte invloed uitgeoefend kan worden op de besteding van middelen.

Ook de kerngroep Lombok geeft aan dat er veel kennis is vergaard over processen binnen de gemeente en de manier om in de gemeente de juiste informatie boven tafel te krijgen. Zoals de bewoners van Lunetten het zeggen: *'de eerste stap naar een cultuuromslag is gezet'*.

Het Centrum noemt ook nog de volgende opbrengsten van de pilot in Lunetten:

- Doordat bewoners meer inzicht gekregen hebben in werkprocessen van de gemeente, zijn de verwachtingen meer gerationaliseerd, waardoor de kloof tussen deze twee groepen iets is afgenomen.
- De gemeente heeft meer inzicht gekregen in eigen werkprocessen en de werking van de community van bewoners.
- Met relatief weinig financiële middelen is een onbetaalbaar sociaal kapitaal losgemaakt. Een grote groep heeft zich hieraan gecommitteerd en staat klaar om te participeren.
- Het zelfvertrouwen van de groep is toegenomen en een zekere mate van empowerment bereikt.

Wat precies de bijdrage is van de pilots aan het verhogen van de participatie in Lombok en Lunetten, is lastig te beantwoorden. De verschillen tussen beide groepen zijn te groot om hier heldere conclusies over te trekken. Het is wel duidelijk dat de betrokkenheid in Lunetten groot is en dat de interesse voor de pilot en voor budgetmonitoring gaande de pilot nog toenam: aan het einde

van het traject hebben zich nog bewoners gemeld die geïnteresseerd waren en een bijdrage wilden leveren aan de pilot. Hieruit, en uit het feit dat de bestaande groep verder wil, is op te maken dat er in sommige wijken behoefte is aan meer inzicht in geldstromen en de wijze waarop keuzes financieel worden onderbouwd. In die zin lijkt het erop dat buurtbudgetten of budgetmonitoring een bijdrage kan leveren aan het verhogen van de participatie, maar harde conclusies over een toename van de participatie kunnen op basis van deze twee pilots niet worden getrokken. Ook in Lombok zijn er bewoners die door willen gaan met twee thema's uit de pilot, maar heel concreet zijn deze plannen nog niet. Tijdens de pilot in Lombok zijn ook mensen afgehaakt, deels vanwege de grote tijdsinvestering die de pilots vroegen en deels vanwege verschil van inzicht in de Kerngroep. De kerngroep Lombok kende een valse start door dat verschil in inzicht (zie 1.1) en dat heeft de stemming in de groep bepaald. Twee afhakers zeggen daarover:

"Sommige deelnemers zaten daar met een bepaald belang, daardoor was er weinig ruimte voor andere ideeën."

"Ik doe wel vaker mee aan dingen in de buurt en merkte al gauw dat het weer dezelfde mensen waren met dezelfde thema's. Daar wilde ik dit keer even geen tijd in steken".

Een derde afhaker zegt last te hebben gehad van het gebrek aan sturing en daadkracht in de subgroep waar hij in zat:

"Er gebeurde helemaal niets, er zat geen leven in die subgroep. Mensen belden op het laatste moment af en degenen die er wel zaten, wisten eigenlijk niet zo goed wat ze moesten doen."

2.2 Leerpunten van de pilots

Het belangrijkste resultaat van de pilot zijn de leerpunten. Duidelijk is dat een flink aantal bewoners deze pilots wil voortzetten, maar wel op een andere manier. Grootste leerpunt is dat bewoners en de gemeente vooraf veel met elkaar moeten afspreken, afstemmen en vastleggen.

Hieronder (in willekeurige volgorde) de leerpunten van deze pilots:

- **Zorg voor verbinding.** Voor een goede samenwerking met bewoners is het van belang om te investeren in de verbinding. Dat kan door te zorgen voor direct contact tussen ambtenaren en bewoners, maar die verbinding kan ook door een externe partij tot stand worden gebracht. Als de relatie tussen bewoners en gemeente wat minder soepel verloopt, dan kan het goed zijn om een externe gesprekspartner/begeleider in te schakelen. Als dat niet nodig is, dan is een directe verbinding al meteen een eerste stap op weg naar samenwerking. Uit de gesprekken met de kerngroepen komt naar voren dat sommige bewoners het makkelijker vinden met een extern bureau erbij, terwijl anderen juist het directe contact prefereren. Dat betekent dat de

manier waarop verbinding wordt gelegd bij aanvang van het traject een aandachtspunt is. Daarbij zijn twee punten van belang:

- o bespreek met elkaar of externe begeleiding nodig is;
 - o geef de begeleider (extern of intern) expliciet de opdracht mee te verbinden.
- **Stel gezamenlijk heldere doelen.** Hoewel alle betrokkenen het open ‘onderzoekende’ karakter van de pilot stoer en wenselijk vinden, is het toch nodig om – ook weer in overleg – heldere doelen te stellen. Op basis van die doelen is het ook mogelijk om duidelijke afspraken te maken over rollen en verwachtingen. Om te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over doelen of het eigenaarschap van het proces of traject, is het nodig om die doelen gezamenlijk te stellen. Bovendien is het raadzaam is om tussentijds (bewoners en betrokken ambtenaren) bij elkaar te komen om de voortgang te bespreken en doelen eventueel bij te stellen.
 - **Ken elkaar.** Bewoners en gemeente gaven in de interviews aan graag meer met elkaar op te willen trekken. Zo zeggen bewoners:

“De stuurgroep zat wel bij ons aan tafel, maar wij niet bij hun. Misschien is het goed als wij ook eens een kijkje in de keuken daar krijgen, gewoon eens bij elkaar aanschuiven. Want hoe gaat het daar? Als je dat van elkaar weet, dan snap je elkaar beter.”

NB. Bij aanvang zat een lid van de kerngroep Lombok in de Stuurgroep. Toen hij uitstapte i.v.m. andere werkzaamheden is zijn rol niet overgenomen door een andere bewoner.

- **Organiseer intern draagvlak.** Bereidheid en medewerking van ambtenaren is een noodzakelijke voorwaarde bij initiatieven en participatie. Het Centrum spreekt in dit verband ook wel van ‘gelovige’ ambtenaren, om aan te geven dat een positieve houding ten opzichte van initiatieven en participatie een belangrijke voorwaarde is voor succes. Dergelijk commitment kan alleen als mensen zich ook echt verbonden voelen aan het project. Hiervoor is persoonlijk contact (in de vorm van bijeenkomsten en overleggen) cruciaal. Om intern draagvlak te creëren kan het helpen om als aftrap een (zo informeel mogelijke) bijeenkomst te organiseren waarbij het projectteam uitlegt wat de bedoeling is, wat er wordt gevraagd, waarom en hoe.
- **Maak in eerste instantie procesafspraken** en koppel daar laagdrempelige en lange termijn resultaatafspraken aan vast. Zowel het Centrum als de bewoners hebben geworsteld met de resultaatgerichte aanpak en vooral ook de termijn die daaraan gekoppeld was. Het Centrum is van mening dat participatie een proces is (en geen project) en bewoners onderschrijven die visie: *“participatie is ontwerpen: kijken wat wel en niet werkt”*. De bewoners in Lunetten hebben ook aangegeven dat zij in een vervolgt raject wel vooral procesafspraken willen. Toch is het ook verstandig om een paar (haalbare) resultaatafspraken te formuleren, want zoals één van de kerngroepleden opmerkte:

“Als je voor het eerst participeert, dan is het wel fijn als er op een gegeven moment ook zichtbaar resultaat is. Er gaat toch veel tijd in zitten.”

- ***Definieer het begrip inclusiviteit.*** Inclusiviteit is een lastig begrip: wanneer is een traject inclusief? Wat is een goede vorm daarvoor? Stel hiervoor – in overleg met de bewoners – kaders op. Daarbij is een fasering van belang: starten met een kleine groep ('ervaren' participanten) is prima als kwartiermakers, maar maak afspraken over de momenten waarop de groep verbreed moet worden en het moment waarop het traject echt inclusief moet zijn (en de manier waarop dat gaat gebeuren). Overigens is dit een onderwerp dat zich leent voor een deeltraject, waar bewoners in Lunetten zich graag over buigen.

Bijlage: verloop van de pilots

De bijlage schetst heel kort en globaal het verloop van de beide pilots. Deze korte schetsen zijn volledige gebaseerd op de evaluatieverslagen van het Centrum en de kerngroep Lunetten.

Pilot Lombok

Na de startbijeenkomst op 23 juni 2015 – waar ruim 50 bewoners op afkwamen – hebben 16 bewoners zich aanvankelijk aangemeld voor deelname aan de kerngroep Lombok. Deze kerngroep ging met drie thema's in subgroepen aan de slag: (1) plaatsing kwetsbare bewoners in sociale woningbouw, (2) jeugdwerkloosheid en (3) ontwikkeling Kanaalstraat. Na een paar bijeenkomsten viel de derde subgroep uit elkaar. Een aantal deelnemers vond de tijdsinvestering te groot, maar er waren ook mensen die zich te weinig gehoord voelden in de kerngroep. Van de 16 deelnemers die begonnen, hebben er zeven de eindstreep gehaald. Deze zeven leden hebben zich verdiept in de eerste twee thema's.

In Lombok zijn twee bredere bijeenkomsten belegd waarin de kerngroepleden hun bevindingen hebben gedeeld met genodigden. Dit waren een vooraf geplande bijeenkomst op 24 november en een 'generale repetitie' op 8 maart voorafgaand aan de eindpresentatie op 31 maart. Deze tussentijdse bijeenkomsten zijn bewust niet heel actief onder de aandacht van alle bewoners van Lombok gebracht. Deelnemers in Lombok vonden zich – in het stadium waarin het proces verkeerde – niet voldoende geëquipeerd en geïnformeerd om bevindingen/voorstellen met alle bewoners te delen. In plaats daarvan zijn er door de kerngroepleden mensen uitgenodigd voor de tussentijdse evaluatie van het proces. Opkomst en daarmee bereik bleef daarmee achter bij de verwachtingen vooraf. Over de slotbijeenkomst op 31 maart is ten slotte wel breed gecommuniceerd. Dit leverde een levendige avond op waarin ook bewoners werden bereikt die nog niet eerder aanwezig waren geweest gedurende de pilots.

Uit de afsluitende evaluatiebijeenkomst met de kerngroep uit Lombok komt naar voren dat:

- het lastig is om gegevens boven water te krijgen binnen een grote organisatie als de gemeente Utrecht . Dat is ook niet altijd gelukt. Soms omdat niet duidelijk was waar de informatie te verkrijgen was, maar vaak ook omdat bleek dat de informatie er gewoon niet was op het aggregatieniveau van Lombok. Nog steeds is het niet altijd duidelijk waar budgetten precies belegd zijn en waar ze voor bedoeld zijn.
- het proces was wel leerzaam was:
 - er is nu meer kennis over hoe processen werken binnen de gemeente;
 - er is nu meer kennis over hoe aan de informatie te komen.

In Lombok is het nog niet tot een gedragen voorstel op buurtniveau gekomen, maar die ambitie heeft de Kerngroep wel. De kerngroep wil hiervoor binnenkort focusgroepen inrichten.

Pilot Lunetten

Na de startbijeenkomst op 29 juni 2015 – bezocht door ruim 50 bewoners–hebben 19 bewoners zich aanvankelijk aangemeld voor deelname aan de kerngroep. Deze groep heeft in zijn totaal de eindstreep gehaald.

De kerngroep van Lunetten heeft zoveel mogelijk geprobeerd om (financiële) data te verzamelen rondom de gekozen thema's groen, sociale cohesie en Musketon. Over het verloop en de resultaten van de pilot schrijft de kerngroep zelf:

- In de programmabegroting zoals de gemeente die kent zijn gegevens over de door ons gekozen onderwerpen nauwelijks tot niet herleidbaar naar buurten.
- De gemeente heeft veel uitbesteed via meerjarige aanbesteding, waarbij kosten niet direct herleidbaar zijn tot op het buurtniveau.
- Sommige financiële gegevens konden óf niet achterhaald worden, óf om redenen niet verstrekt worden, óf werden wel verstrekt met daarbij enige onduidelijkheid over de volledigheid.
- Er is een mogelijkheid van betrokkenheid/beïnvloeding bij besteding van middelen, waar de gemeente direct bij betrokken is, zoals bij bestedingen uit het initiatievenfonds en/of bij de toekenning van subsidies die betrekking hebben op de buurt.

De kerngroep heeft naar eigen zeggen het volgende bereikt:

- inzicht in processen bij de gemeente en in de wijk.
- inzicht in welke partijen in de wijk gemeentelijke middelen ter beschikking hebben.
- inzicht in voorzieningen, activiteiten en initiatieven in de wijk.
- inzicht in onderwerpen die wijkbewoners belangrijk vinden.
- er zijn contacten tot stand gekomen die mogelijk maken dat er indirecte invloed uitgeoefend kan worden op de besteding van middelen.

De kerngroep Lunetten heeft een enquête opgesteld om inclusiviteit en een breder draagvlak actief te bevorderen. De enquête bevatte vragen over thema's die door de deelnemers centraal zijn gesteld in de pilot: (1) groen, (2) sociale cohesie, en (3) Musketon. Dit heeft een enquête opgeleverd die door 648 bewoners is ingevuld.

In Lunetten is op 18 november 2015 een tussentijdse bijeenkomst georganiseerd voor alle bewoners. Tijdens deze bijeenkomst heeft de kerngroep toegelicht met welke thema's zij – na de allereerste bijeenkomst – zijn verdergegaan en welke voorlopige bevindingen en resultaten daarbij zijn bereikt. Ook is de aanwezigen toen toegezegd dat zij in een later stadium nog geraadpleegd zouden worden. Dat is uiteindelijk middels de beschreven enquête ook gebeurd.

Tijdens de slotbijeenkomst op 30 maart is vervolgens uitgebreid gerapporteerd over de pilot. Hierbij werd zowel ingegaan op het proces alsmede de informatie die het heeft opgeleverd.