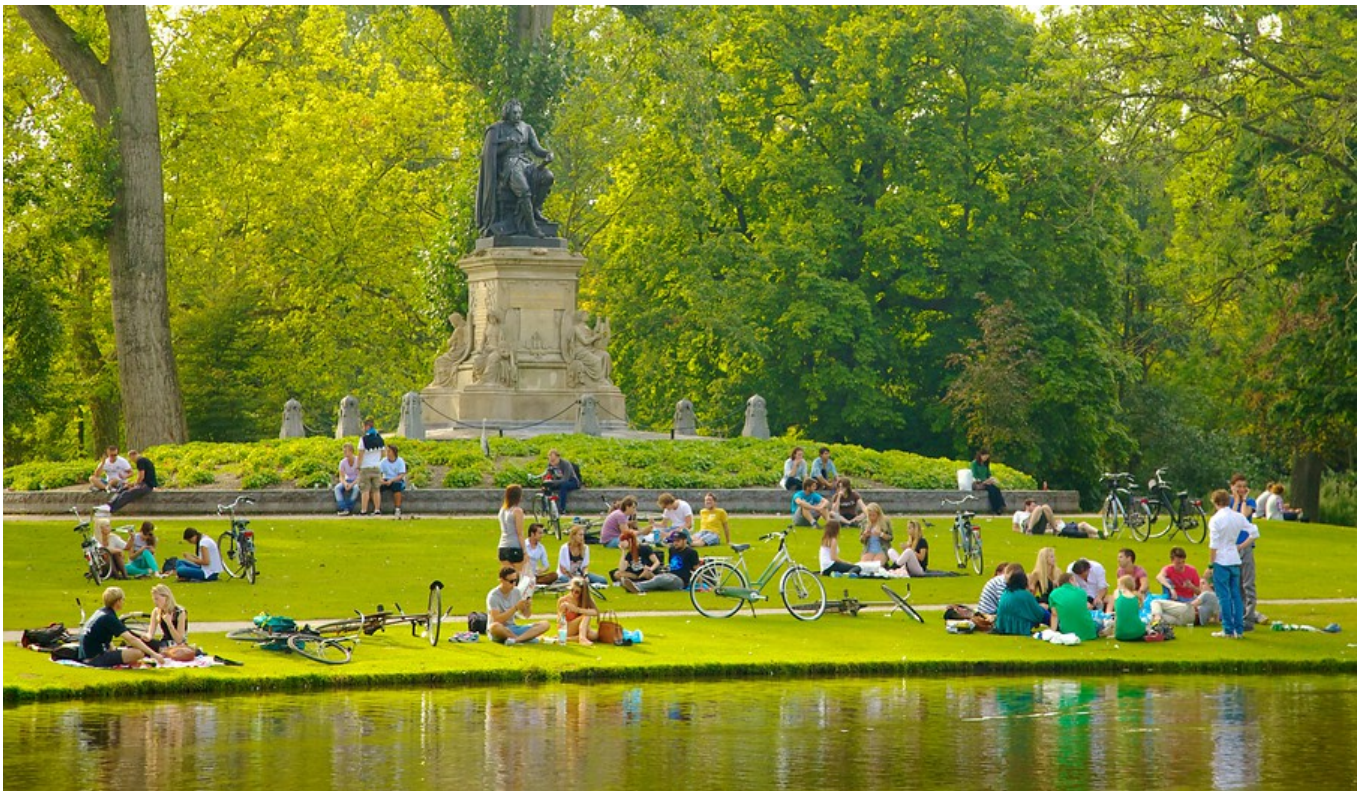


# Betrokken in Zuid

*Een kwalitatief onderzoek naar het gebiedsgericht werken in de  
gemeente Amsterdam stadsdeel Zuid*



Floor Maaskant  
Master Bestuur en beleid  
Universiteit Utrecht

Master Bestuur en beleid 2015-2016  
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie  
Universiteit Utrecht

Eerste begeleider: G.H. Hagelstein  
Tweede begeleider: R. van Rijsselt

In opdracht van de gemeente Amsterdam stadsdeel Zuid  
Stagebegeleider: W. Hövelmann

Floor Maaskant  
3996301  
f.maaskant@students.uu.nl

# Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	6
Tabellen- en figurenlijst	7
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleem en doelstelling	9
1.2.1 <i>Probleem</i>	9
1.2.2 <i>Doel van het onderzoek</i>	10
1.3 Onderzoeksrelevantie	14
1.3.1 <i>Maatschappelijke relevantie</i>	14
1.3.2 <i>Wetenschappelijke relevantie</i>	14
1.4 Gemeente Amsterdam stadsdeel Zuid	15
1.5 Methodologie	16
1.6 Deelconclusie	16
1.7 Leeswijzer	17
<b>2. Welke rol neemt de gemeentelijke overheid in binnen de huidige samenleving?</b>	<b>18</b>
2.1 Waarom past een organisatie zich aan?	18
2.2 Ontwikkelingen	20
2.2.1 <i>Actieve en mondige burgers</i>	20
2.2.2 <i>Netwerken en complexiteit</i>	23
2.3 Aanpassen op de omgeving	23
2.3.1 <i>Nieuwe verhoudingen, netwerken en integraal beleid</i>	23
2.3.2 <i>Hoe richt je participatie in?</i>	25
2.4 Deelconclusie	32
<b>3. Methodologie</b>	<b>33</b>
3.1 Onderzoeksbenadering en dataverzameling en data-analyse	33
3.1.1 <i>Onderzoeksbenadering</i>	33
3.1.2 <i>Dataverzameling en data-analyse</i>	33
3.2 Operationalisatie	35
3.3 Betrouwbaarheid en validiteit	38
3.4 Deelconclusie	39

<b>4.</b>	<b>Wat kenmerkt gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid?</b>	<b>41</b>
4.1	Besluit tot veranderen van het bestuurlijk stelsel	41
4.2	Werking gebiedsgericht werken	43
4.2.1	<i>Kaderstelling en de stadsdelen</i>	43
4.2.2	<i>Gebiedsgericht werken als leidend principe</i>	45
4.2.3	<i>Samenwerken binnen en buiten de organisatie</i>	46
4.3	Deelconclusie	50
<b>5.</b>	<b>Resultaten</b>	<b>51</b>
5.1	Respondenten binnen de organisatie	51
5.1.1	<i>Hoe wordt gebiedsgericht werken ervaren?</i>	51
5.1.2	<i>Verbeteringen mogelijk?</i>	57
5.2	Respondenten buiten de organisatie	58
5.2.1	<i>Hoe wordt gebiedsgericht werken ervaren?</i>	58
5.2.2	<i>Verbeteringen mogelijk?</i>	61
5.3	Deelconclusie	62
<b>6.</b>	<b>Conclusie</b>	<b>63</b>
6.1	Antwoord op deelvragen	63
6.2	Antwoord op onderzoeksvraag	64
6.3	Reflectie	65
6.4	Praktische implicaties	66
	<b>Bibliografie</b>	<b>68</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>73</b>
	<i>Bijlage 1. Organogram gemeente Amsterdam</i>	73
	<i>Bijlage 2. Organogram stadsdeel Zuid</i>	74
	<i>Bijlage 3. Respondentenlijst</i>	75
	<i>Bijlage 4. Schaal van mate van tevredenheid</i>	76
	<i>Bijlage 5. Codeboom</i>	77

## Voorwoord

Voor u ligt het dan eindelijk: mijn masterscriptie! De afsluiting van mijn master Bestuur en beleid, een fantastische stageperiode bij de gemeente Amsterdam stadsdeel Zuid en mijn studietijd.

Hoewel, het proces niet altijd even gemakkelijk ging en ik de eerste maanden me heel erg 'zwemmende' voelde is het toch gelukt om het onderzoek op tijd af te ronden en de deadline van 1 juli te halen. Dit was nooit gelukt zonder het deskundige advies van mijn begeleiders op de universiteit, Gerrit Hagelstein en René van Rijsselt die ik daarvoor graag wil bedanken. Ook wil ik Wolfgang Hövelmann bedanken die mij de kans heeft gegeven mijn onderzoek uit te voeren bij stadsdeel Zuid. Ook mijn collega's van de afdeling IAV wil ik bedanken, in het bijzonder mijn stagebegeleidster Xandra Pennings die mij meenam naar allerlei besprekingen en Diana Kridene-Lageman die haar onderzoeksblik wierp op mijn onderzoek. Tenslotte wil ik mijn familie en vrienden bedanken die, als ik er even doorheen zat, er altijd voor me waren en onvoorwaardelijk in mij geloofden!

Floor Maaskant

*Juli 2016*

## Samenvatting

Verschillende ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de gemeente Amsterdam in 2015 in het nieuwe bestuurlijk stelsel gebiedgericht is gaan werken. Opvallend is dat niet het gebied centraal staat. Het gebiedsgericht werken is een integrale werkwijze waarbij wordt gedacht en gewerkt vanuit de lokale opgaven en vraag in straat, buurt of gebied. Het gebied dient hierbij als hulpmiddel om de lokale opgaven en vraag in kaart te kunnen brengen. Door middel van het gebiedsgericht werken hoopt de gemeente aan te sluiten bij verschillende ontwikkelingen waarvan onder andere de behoefte aan betrokkenheid. De behoefte aan betrokkenheid uit zich in twee dimensies. Allereerst willen burgers de mogelijkheid hebben om een rol te kunnen spelen in de beleidsvorming en/of uitvoering. Daarnaast willen zij eigen initiatieven tot stand kunnen brengen met, indien nodig, ondersteuning vanuit de gemeentelijke overheid.

Wat uit het onderzoek is gebleken dat slechts het bieden van participatiemogelijkheden de behoefte aan betrokkenheid niet positief beïnvloedt. Daarbij zijn andere elementen van belang die sterk met elkaar verweven zijn. Wat betreft het inspelen op de behoefte aan betrokkenheid staat het gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid dan ook nog in haar kinderschoenen. Een belangrijke rol is weggelegd voor de houding van de gemeentelijke organisatie. Respondenten gaven aan dat veel medewerkers geen open houding hebben. Ze denken niet in kansen en mogelijkheden, maar in beperkingen. Dit heeft tot gevolg dat lokaal opgehaalde kennis en ideeën in het beleidsproces verloren gaat als gevolg van het ontbreken van snelheid en flexibiliteit. Niet alleen het ontbreken van een open houding beïnvloedt de behoefte van betrokkenheid negatief, ook het ontbreken van terugkoppeling en gebrekkige communicatie worden als negatief ervaren. De omgeving heeft vaak het gevoel in een ongelijk positie te staan. Sommige respondenten gaven zelfs aan soms het idee te krijgen 'er wordt toch niets met mijn inbreng gedaan'. Dit komt doordat de werkzaamheden en resultaten voor hen vaak onzichtbaar zijn. Uiteindelijk zijn de respondenten overwegend matig tevreden. Hoewel het gebiedsgericht nog verre van het ideaal is, moet het gebiedsgericht werken verder ontwikkelen om steeds beter op de omgeving aan te sluiten door het veranderen van haar houding en meer aandacht te besteden aan terugkoppeling en het inzichtelijk maken van de werkzaamheden en resultaten van het gebiedsgericht werken.

In de wetenschappelijke literatuur is het gebiedsgericht werken nog een onbekend terrein. De vele ambtelijke definities maken het er ook niet inzichtelijker op. In dit onderzoek is het terrein van het gebiedsgericht werken verkend door een case study onderzoek in de gemeente Amsterdam. Uit het onderzoek is gebleken dat een goede interne afstemming benodigd is om succesvol gebiedsgericht te werken. De gehele organisatie moet werken vanuit eenzelfde blik om resultaten te kunnen boeken.

## Tabellen- en figurenlijst

### Tabellen

Tabel 1.	Elementen van betrokkenheid	31
Tabel 2.	Operationalisering betrokkenheid	37

### Figuren

Figuur 1.	Ontwikkelingen die leiden tot reorganisatie	9
Figuur 2.	Contingentiebenadering	19
Figuur 3.	Participatieladders	28
Figuur 4.	Operationalisatie onderzoeksvraag	35
Figuur 5.	Operationalisatie burgerparticipatieladder	38
Figuur 6.	Operationalisatie overheidsparticipatieladder	38
Figuur 7.	Behoeftte van betrokkenheid en participatievormen	42
Figuur 8.	Tijdlijn	43

## *Hoofdstuk 1*

### **Inleiding**

In paragraaf 1.1 zal de aanleiding van het onderzoek worden besproken. Vervolgens zal in paragraaf 1.2 het probleem en de doelstelling worden besproken. Paragraaf 1.2 bevat tevens de onderzoeksvraag die het onderzoek zal leiden en de bijbehorende deelvragen met elk een toelichting. Vervolgens komen de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie aan bod in paragraaf 1.3. In paragraaf 1.4 zal ik kort ingaan op mijn stageorganisatie, de gemeente Amsterdam en in paragraaf 1.5 bespreek ik kort de gehanteerde methodologie. Paragraaf 1.5 bevat een deelconclusie van hoofdstuk 1. Tenslotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 1.6 afgesloten met een leeswijzer ter verduidelijking van de opbouw van het onderzoek.

#### **1.1 Aanleiding**

Naast mijn interesse in complexe en lokaal bestuurlijke vraagstukken, wordt dit onderzoek mede ingegeven door het belang voor stadsdeel Zuid om te weten waar zij staat, nadat zij sinds 2015 gebiedsgericht is gaan werken.

Op 15 oktober 2013 nam het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) van de gemeente Amsterdam (hierna: gemeente) in lijn met het organisatieontwikkelplan *Naar een sterker Amsterdam*, op hoofdlijnen, een definitief besluit over de nieuwe gemeentelijke organisatie. Daarbij werd besloten dat de gehele organisatie zou gaan werken met behulp van gebiedsgericht werken. In het organisatieplan spreekt de gemeente over de noodzaak tot verandering van de gemeentelijke organisatie (Gemeente Amsterdam, 2014a). De organisatie wil zich aanpassen aan de nieuwe, economisch zware, tijd waarin het lokaal bestuur een nieuwe inrichting heeft gekregen,<sup>1</sup> en er in de samenleving andere behoeften zijn ontstaan (Gemeente Amsterdam, 2014a). In de samenleving krijgt de actieve burger een steeds belangrijkere rol (Verhoeven & Ham, 2010). In het rapport *Gebiedsgericht werken: een kwestie van dóen* van de gemeente Amsterdam wordt gesteld dat actieve burgers van alle tijden zijn, maar dat zij nu plaats vindt in een snel veranderende netwerksamenleving (Gemeente Amsterdam, 2015a). Ook zijn burgers mondiger geworden en willen of nemen ze zelf het initiatief, aldus de gemeente Amsterdam (2015a).

---

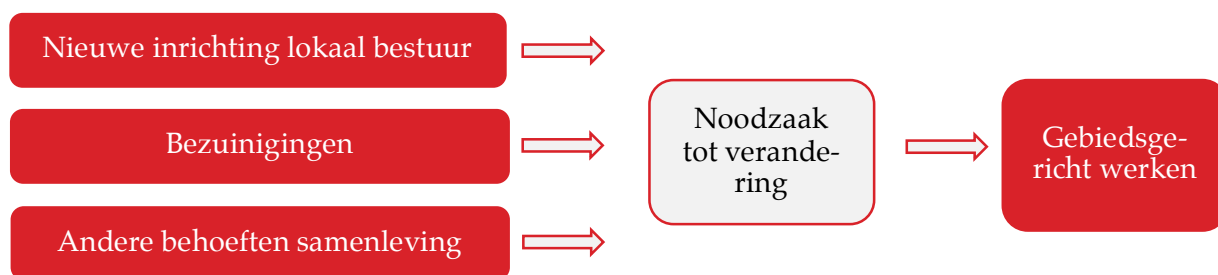
<sup>1</sup> In 2012 besloot de wetgever tot het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten (of stadsdeelraden) in te kunnen stellen (Stb. 2013, 76). Dit leidde tot de afschaffing van de veertien deelgemeenten binnen de gemeente Amsterdam. Wel bestaat de mogelijkheid territoriale bestuurscommissies in te stellen. De bestuurscommissies kennen een andere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling dan de voormalige deelgemeenten. Veel bevoegdheden zijn overgedragen aan de centrale stad. De bestuurscommissies worden nu meer als verlengd lokaal bestuur gezien (Gemeente Amsterdam, 2014b).



In het rapport *Gebiedsgericht werken: een kwestie van dóen* (gemeente Amsterdam, 2015a) staat dat de ontwikkelingen in de samenleving roepen om slimmer en efficiënter te werken. Oftwel gebiedsgericht werken, waarbij de gemeente integraal werkt, denkend vanuit de maatschappelijke opgaven in een straat, buurt of gebied (Gemeente Amsterdam, 2014b). De gemeente Amsterdam (2014b p. 10) omschrijft het gebiedsgericht werken als volgt:

*“gebiedsgericht werken is van buiten naar binnen werken, in vertrouwen samen [met bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties werken] aan de stad. Met Amsterdammers, ondernemers en andere partners analyseren en ontwikkelen wat nodig is, loslaten wat anderen doen, onvoorziene kansen snel verzilveren en uitvoering geven aan beleid dat aansluit bij de maatschappelijke opgaven, de energie en doelgroepen van een gebied.”*

Wat in deze definitie opvalt is dat het niet zozeer gaat om het werken in een afgebakend gebied, maar vooral om het werken vanuit de belevingswereld van de burger. Dit wordt ook aangegeven in het organisatieontwikkelplan. Daar staat het volgende: “het gaat niet zozeer om het centraal stellen van geografisch vastomlijnd gebied” (Gemeente Amsterdam, 2014b p. 10), maar om een integrale, vraag- en opgavegerichte manier van werken (Gemeente Amsterdam, 2014b, 2015a). Het gebiedsgericht werken is dus vooral een middel om de behoeften en opgaven van een straat, buurt of gebied centraal te kunnen laten staan en daarmee maatwerk mogelijk te maken.



Figuur 1. geeft schematisch de ontwikkelingen weer die volgens het organisatieontwikkelplan (Gemeente Amsterdam, 2014b) leiden tot de noodzakelijke reorganisatie. Binnen de reorganisatie is gebiedsgericht werken één van de nieuwe leidende principes.

## 1.2 Probleem en doelstelling

### 1.2.1 Probleem

Sinds begin 2015 wordt er in de gemeente Amsterdam gewerkt volgens het principe van gebiedsgericht werken. Zoals in figuur 1 te zien is, hebben verschillende ontwikkelingen volgens de gemeente Amsterdam geleid tot de noodzaak tot verandering (Gemeente Amsterdam, 2014b). In dit onderzoek ga ik dieper in op de laatste ontwikkeling, de

veranderende behoeften in de samenleving. Gezien mijn stage bij stadsdeel Zuid en de korte tijd die beschikbaar is voor het onderzoek, is het onderzoek beperkt tot stadsdeel Zuid.

De gemeente Amsterdam wil met behulp van gebiedsgericht werken inspelen op de veranderende behoeften in de samenleving. Volgens Zuiker en Van Leijden (2006) willen burgers de mogelijkheid hebben een rol te kunnen spelen in de vorming en/of uitvoering van beleid, zeker wanneer het hun eigen leefomgeving betreft. Door betrokken te worden krijgen burgers de mogelijkheid om mee te denken in de ontwikkeling en/of uitvoering van beleid. De behoefte van betrokkenheid draait niet slechts om bewoners en ondernemers die door de overheid betrokken willen worden in de ontwikkeling en uitvoering van beleid, maar ook de behoefte van burgers om eigen initiatieven uit te kunnen voeren al dan niet ondersteund door de gemeente (Specht, 2013).

Uit het organisatieontwikkelplan (Gemeente Amsterdam, 2014b) en de visie op burgerparticipatie, geformuleerd door het college van B&W (Gemeente Amsterdam, 2013a), blijkt dat de gemeente Amsterdam op deze behoefte in wil spelen en een actieve rol voor burgers ziet weggelegd in het nieuwe bestuurlijk stelsel. Binnen het nieuwe bestuurlijk stelsel wordt gebiedsgericht werken gezien als het antwoord op de nieuwe behoeften van de samenleving. Het idee om samen met bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties integraal te werken vanuit de vraag en opgaven voortkomend uit een straat, buurt of gebied is slechts een eerste stap. Deze werkwijze heeft ook consequenties voor de inrichting van de gemeentelijke organisatie. De ontwikkeling van het gebiedsgericht werken is in de gemeente Amsterdam gepaard gegaan met een grootschalige reorganisatie. De vraag is of stadsdeel Zuid in staat is gebleken om aan te sluiten op de behoeften van bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Voor een gemeentelijke organisatie is de omslag naar vraaggericht werken moeilijk te maken. Bij stadsdeel Zuid zijn er diverse obstakels. Zo moet stadsdeel Zuid werken binnen de beleidskaders van de centrale stad en is de spanning met de politiek altijd aanwezig. De vraag is of stadsdeel Zuid in staat is gebleken de organisatie op een zodanige wijze in te richten dat zij aansluit op de veranderende maatschappelijke omgeving en de rol van burgers daarin.

### *Probleem*

**Te weinig aansluiting tussen de vrager (burgers) en de aanbieder (stadsdeel Zuid)**

## **1.2.2 Doel van het onderzoek**

Met dit onderzoek wil ik in kaart brengen in hoeverre het gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid een geschikte manier is om aan te sluiten op de behoefte van burgers, in het bijzonder de

behoefte aan/van betrokkenheid. Deze behoefte uit zich zowel in de mogelijkheid te participeren in de beleidsvorming en/of uitvoering, maar ook de ruimte om eigen initiatieven uit te voeren met – indien nodig – ondersteuning van stadsdeel Zuid. Omdat ik mijn onderzoeksstage uitvoer bij stadsdeel Zuid, zal het onderzoek zich toespitsen op de het gebiedsgericht werken binnen de drie gebieden in stadsdeel Zuid.<sup>2</sup> Met het woord ‘omgeving’ doel ik op de maatschappelijke omgeving die wordt gevormd door bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties (met een belang) binnen de gebieden van stadsdeel Zuid. De focus ligt in het onderzoek echter vooral op burgers en ondernemers,

*Doel van het onderzoek*

**In kaart brengen of het gebiedsgericht werken, zoals stadsdeel Zuid dat nu doet, geschikt is om aan te sluiten op de in de samenleving bestaande behoefte van betrokkenheid**

Om bovengenoemd doel te kunnen bereiken, is de volgende onderzoeksvraag tot stand gekomen: In hoeverre is het gebiedsgericht werken een geschikte manier voor stadsdeel Zuid om aan te sluiten op de behoeften van bewoners en ondernemers met een belang in stadsdeel Zuid? In de maatschappij zijn er verschillende behoeften. Het is echter niet realistisch om alle bestaande maatschappelijke behoeften te onderzoeken. In het onderzoek heb ik ervoor gekozen om me te beperken tot de behoefte aan betrokkenheid, omdat deze verandering op verschillende plekken in het openbaar bestuur een grote invloed heeft gehad. De klassieke, hiërarchisch sturende overheid heeft plaatsgemaakt voor een overheid die – steeds meer – samenwerkt met semi-publieke en private actoren (Bovens & Van Twist, 2012).

Binnen de ‘moderne’ overheid is ook steeds vaker, voornamelijk bij lokale overheden, sprake van gebiedsgericht werken. Er bestaan echter vele definities van gebiedsgericht werken. Wat opvalt in de ‘Amsterdamse’ definitie van gebiedsgericht werken is dat niet het werken in een afgebakend gebied centraal staat,<sup>3</sup> maar de lokale vraag en opgaven in een straat, buurt of gebied die door middel van gebiedsgericht werken in kaart kunnen worden gebracht. Het werken vanuit een gebied vormt dus een middel om de lokale vraag en opgaven in een straat, buurt of gebied in kaart te brengen en maatwerk mogelijk te maken. Om de consistentie in begrippen te bewaren en verwarring te voorkomen, hanteer ik in het onderzoek de definitie van gebiedsgericht werken zoals deze is geformuleerd door de gemeente Amsterdam. De definitie van de gemeente Amsterdam komt namelijk veelvuldig voor in beleidsdocumenten

---

<sup>2</sup> Het gebiedsgericht werken wordt in Stadsdeel Zuid verricht in de volgende drie gebieden: (1) Oud-Zuid, (2) De Pijp/Rivierenbuurt en (3) Buitenveldert/Zuidas.

<sup>3</sup> Zie paragraaf 1.1. voor de definitie van gebiedsgericht werken zoals deze is geformuleerd door de gemeente Amsterdam.

en is zo ook bekend onder medewerkers, bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties.

In de onderzoeksvraag staat of gebiedsgericht werken een 'geschikte manier' is. In het onderzoek wordt dit opgevat als de mate van tevredenheid van werken met het systeem van gebiedsgericht werken. Het gebiedsgericht werken wil onder andere inspelen op de behoefte aan betrokkenheid. Deze behoefte uit zich in twee dimensies. Allereerst willen burgers het gevoel hebben betrokken te worden in de ontwikkeling en/of uitvoering van beleid en de mogelijkheid hebben daarin te participeren. Daarnaast uit de behoefte van betrokkenheid zich ook aan de zijde van eigen initiatieven. Burgers nemen steeds vaker zelf initiatieven en hebben soms de behoefte van ondersteuning vanuit de gemeente, bijvoorbeeld op financieel of logistiek vlak. Het idee achter het gebiedsgericht werken is dat deze behoeften achterhaald kunnen worden en dat daar gehoor aan kan worden gegeven.

#### *Onderzoeksvraag*

**In hoeverre is het gebiedsgericht werken een geschikte manier voor stadsdeel Zuid om aan te sluiten op de behoeften van bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties met een belang in stadsdeel Zuid?**

Alvorens de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zullen eerst onderstaande onderzoeksvragen moeten worden beantwoord.

#### *Deelvragen*

1. Welke rol neemt de gemeentelijke overheid, in het bijzonder stadsdeel Zuid, in binnen de huidige samenleving?
2. Wat kenmerkt gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid?
3. Hoe wordt gebiedsgericht werken door betrokken actoren ervaren?
4. Kan de aansluiting van stadsdeel Zuid op de behoeften van bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties worden verbeterd en indien ja, hoe?

Hieronder zal op elke deelvraag een korte toelichting worden gegeven waarbij op het belang van de deelvraag zal worden ingegaan.

1. *Welke rol neemt de gemeentelijke overheid, in het bijzonder stadsdeel Zuid, in binnen de huidige samenleving?*

Deelvraag 1 is een theoretische verkenning van de rol van de gemeentelijke overheid binnen de huidige samenleving. De theoretische verkenning is hierbij vooral toegespitst op stadsdeel Zuid. De maatschappij is continu in ontwikkeling: de gemeentelijke overheid wordt in toenemende mate geconfronteerd met mondige en actieve burgers die zich bevinden in verschillende netwerken. De gemeentelijke overheid ziet zich door verschillende ontwikkelingen veelal genoodzaakt haar rol aan te passen. Deze deelvraag zal inzicht bieden in de ontwikkelingen die de rol van de gemeentelijke overheid hebben beïnvloed en hoe zij hier vorm aan geeft.

2. *Wat kenmerkt gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid?*

Middels deelvraag 2 zal meer inzicht worden verschaft in het gebiedsgericht werken in de gemeente Amsterdam en in het bijzonder Stadsdeel Zuid. Aan de hand van verkennende gesprekken met medewerkers en de analyse van diverse documenten wordt de visie en inrichting van het gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid behandeld.

3. *Hoe wordt gebiedsgericht werken door betrokken actoren ervaren?*

In deelvraag 3 komen de resultaten van de diepte-interviews met zowel betrokken medewerkers van stadsdeel Zuid als met bewoners, ondernemers en betrokkenen van (maatschappelijke) organisaties aan bod. Aan de hand van deze resultaten ontstaan inzichten in de ervaringen met gebiedsgericht werken van betrokken actoren. Medewerkers van de gemeente ervaren het gebiedsgericht werken vanuit een geheel andere positie dan betrokken bewoners, ondernemers en – tot op zekere hoogte – (maatschappelijke) organisaties. Door interviews met beide type actoren te houden kunnen overeenkomsten en verschillen in de ervaringen met gebiedsgericht werken van binnen en buiten de organisatie worden achterhaald.

4. *Kan de aansluiting van stadsdeel Zuid op behoeften van bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties worden verbeterd en indien ja, hoe?*

Deelvraag 4 is tweeledig. Enerzijds wordt gekeken naar de huidige aansluiting: is zij problematisch en indien dat het geval is: waarom? Anderzijds zal er ook worden ingegaan op de vraag hoe de aansluiting eventueel kan worden verbeterd. Dit kunnen bijvoorbeeld aanbevelingen zijn ter verbetering van het gebiedsgericht werken in haar huidige vorm.

### 1.3 Onderzoeksrelevantie

#### 1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Zowel vanuit de samenleving als de overheid is er steeds meer ruimte voor de burger (Verhoeven & Ham, 2010). Burgers willen kunnen participeren in de beleidsvorming en beleidsuitvoering, maar ook willen zij hun eigen initiatieven tot stand kunnen brengen (Zuiker & Van Leijden, 2006). Soms verlangen zij daarbij naar hulp van de overheid. De overheid ziet zelf ook kansen in actieve burgers. De overheid wil inspelen op de behoeften van burgers, maar vaak is er ook een praktische zijde aan verbonden: de overheid kan het niet langer alleen. Zij wordt geconfronteerd met complexe problematiek (Klijn & Koppenjan, 2016) en heeft minder financiële middelen (McNamara, 2012). De verhouding tussen de burgers en de overheid is aan het veranderen. De gemeente Amsterdam probeert haar organisatie daarop in te richten en is in het nieuwe bestuurlijk stelsel als antwoord gebiedsgericht gaan werken. De gemeente Amsterdam hoopt daardoor effectiever en efficiënter te kunnen werken (Gemeente Amsterdam, 2015a). Volgens de WRR (2005) is het voor een gemeentelijke organisatie echter erg moeilijk om te werken vanuit de belevingswereld van burgers. De organisatie kent een eigen logica die veelal haaks staat op de belevingswereld van burgers. Stadsdeel Zuid heeft er belang bij om te weten of zij nu zodanig is ingericht, dat zij aansluit op de behoefte van burgers. Door burgers te betrekken bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering kan de effectiviteit van beleid worden vergoed. Burgers weten immers het beste waar zij zelf behoefte aan hebben. Naast de effectiviteit kan ook de efficiëntie worden bevorderd doordat burgers meer zelf uitvoeren en dit lagere kosten met zich meebrengt.

#### 1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Hoewel het gebiedsgericht werken een bekend begrip is in de ambtelijke wereld, is het in de wetenschappelijke literatuur nog tamelijk onbekend. Het gebiedsgericht werken wordt op talloze manieren omschreven. Wel zijn er enkele belangrijke elementen zoals integraal werken, netwerken en participatie. Zo doen Klijn en Koppenjan (2012, 2016) veel onderzoek naar netwerken en complexiteit en hebben Rayner & Howlett (2009a, 2009b) uitgebreid onderzoek gedaan naar integrale beleidsvorming in Canada. Maar ook op het gebied van participatie zijn vele theorieën ontwikkeld. Bijvoorbeeld de burgerparticipatieladder (Edelenbos & Monnikhof, 2001) of de overheidsparticipatieladder (Rob, 2012). In het gebiedgericht werken komen deze theorieën elkaar tegen. Maar hoe deze theorieën zich in het gebiedsgericht werken tot elkaar verhouden is niet duidelijk. Dit onderzoek kan meer inzichtelijkheid verschaffen in het nog onbekende terrein van het gebiedsgericht werken. Hoe moeten de verschillende elementen op elkaar worden afgestemd om effectief in te kunnen spelen op de behoefte van betrokkenheid?

## 1.4 Gemeente Amsterdam stadsdeel Zuid

In respectievelijk bijlage 1 en 2 zijn een organogram van de gemeente Amsterdam en stadsdeel Zuid te vinden. In het organogram van stadsdeel Zuid is er voor gekozen de focus te leggen op de ambtelijke organisatie. Daarin is te zien hoe organisatieonderdelen elkaar 'kruisen' en hoe medewerkers vanuit de centrale stad plaats hebben in de stadsdelen.

In een gemeente kan er een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de bestuurlijke organisatie en anderzijds de ambtelijke organisatie. De stad Amsterdam wordt door de gemeenteraad en het college van B&W in samenwerking met de zeven stadsdelen bestuurd (Gemeente Amsterdam, 2016e). Ieder stadsdeel heeft vervolgens een bestuurscommissie in de vorm van verlengd lokaal bestuur. In stadsdeel Zuid bestaat de bestuurscommissie uit vijftien leden en zes buitengewone commissieleden die zijn gekozen door de bewoners van stadsdeel Zuid. Drie commissieleden hebben vervolgens zitting in het dagelijks bestuur (Gemeente Amsterdam, 2016c, 2016d). Op 23 terreinen hebben de gemeenteraad en het college bevoegdheden overgedragen aan de verschillende bestuurscommissies.<sup>4</sup> Het gaat hierbij om taken op het gebied van vergunningen, handhaving en toezicht, beheer openbare ruimte, afvalinzameling en sport.

Het college wordt ondersteund door het hoofd van de gemeentelijke ambtelijke organisatie, de gemeentesecretaris. Op het centrale niveau van de stad bevindt zich verder de afdeling Bestuur en Organisatie die er – voornamelijk – op gericht is het college, de burgemeester, de gemeenteraad, de gemeentesecretaris en het managementteam te ondersteunen en adviseren. Naast de afdeling Bestuur en Organisatie zijn er vier inhoudelijke clusters: Ruimte en Economie, Sociaal, Dienstverlening en Informatie, en Bedrijfsvoering. Elk cluster is zelf weer opgedeeld in verschillende diverse resultaatverantwoordelijke eenheden, de RVE's. Alle zijn zij weer gespecialiseerd in een bepaald onderwerp of proces(deel) (Gemeente Amsterdam, 2016e).

Aan het hoofd van het stadsdeel staat een stadsdeelsecretaris. De stadsdeelsecretaris ondersteunt het dagelijks bestuur en is bij alle vergaderingen aanwezig (Gemeente Amsterdam, 2016Z). Stadsdeel Zuid is verdeeld in drie gebieden: (1) de Pijp/Rivierenbuurt, (2) Zuid-As/Buitenveldert en (3) Oud-Zuid. Binnen ieder gebied bevindt zich een gebiedsteam dat zich bezig houdt met de gebiedscyclus. Daarin wordt gezamenlijk met bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties de gebiedsanalyse, gebiedsagenda, gebiedsplannen en gebiedsmonitor uitgevoerd in ieder gebied (Gemeente Amsterdam, 2016a). Diverse afdelingen (zoals beheer openbare ruimte; vergunningen, handhaving & toezicht;

---

<sup>4</sup> Zie voor een uitgebreide omschrijving van de 23 overgedragen taken de Toelichting college 10 juni 2014. Te raadplegen via <https://www.amsterdam.nl/gemeente/bestuurscommissies/bestuurlijk-stelsel/>.

sport; afvalinzameling, en; de gebiedspool) zijn werkzaam in alledrie de gebieden. Naast de gebieden is er de gebiedspool waarin beleidsambtenaren werkzaam zijn en de afdeling bestuur en organisatie waar de bestuurs- en managementondersteuning ondervallen. Naast de afdelingen die zijn geschaard onder de stadsdeelsecretaris, bevinden zich in stadsdeel Zuid ook diverse gedeconcentreerde afdelingen vanuit de centrale stad zoals bijvoorbeeld communicatie en beleidsmedewerkers van diverse RVE's in de gebiedspool.

## 1.5 Methodologie

Voordat ik begon aan het empirisch onderzoek, heb ik de bestuurs- en organisatiekundige literatuur verkend om inzicht te verkrijgen in de veranderende rol van de gemeentelijke overheid. De inzichten die ik daaruit heb verkregen dienden als basis voor de uitvoering van het empirisch onderzoek waarin ik gebruik heb gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Door middel van verkennende gesprekken, een documentenanalyse en semi-gestructureerde interviews heb ik de ervaringen met en visies op gebiedsgericht werken proberen te achterhalen. Gemeenten kennen veelal een eigen logica die vaak haaks staat op de logica van haar omgeving, bestaande uit bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties. Door middel van het gebiedsgericht werken wil de gemeente Amsterdam beter aansluiten bij de bestaande opgaven en kansen in een gebied. Om een volledig beeld te kunnen krijgen van de ervaringen van en met gebiedsgericht werken heb ik interviews gehouden met zowel medewerkers van de gemeente Amsterdam als met bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties.

## 1.6 Deelconclusie

Zoals uit hoofdstuk 1 is gebleken zijn er verschillende ontwikkelingen die volgens de gemeente Amsterdam hebben geleid tot de noodzaak tot verandering. Zo is er sprake van een nieuwe inrichting van het lokaal bestuur, zijn het economisch zware tijden en zijn in de samenleving andere behoeften ontstaan (Gemeente Amsterdam, 2014b). In dit onderzoek ligt de focus op het laatste element, de veranderende behoeften in de samenleving, in het bijzonder de behoefte aan/van betrokkenheid. Door gebiedsgericht te gaan werken hoopt de gemeente Amsterdam effectiever en efficiënter te kunnen werken (Gemeente Amsterdam, 2015a). Het gebiedsgericht werken is een integrale werkwijze waarin de gemeente waar mogelijk vraag- en opgavegericht wil werken (Gemeente Amsterdam, 2014b). Ze wil zoveel mogelijk de behoeften en opgaven in een straat, buurt of gebied centraal laten staan en samenwerken met bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties waar dat kan (Gemeente Amsterdam, 2014b, 2015a).

Een belangrijk element in het gebiedsgericht werken is de ruimte voor bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties om betrokken te zijn. De gemeente wil niet alleen



samenwerken, ook wil zij meer taken overlaten aan haar omgeving. Theoretisch gezien wordt hierdoor beter gehoor worden gegeven aan de behoefte van en aan betrokkenheid. Enerzijds worden burgers betrokken in de beleidsvorming en –uitvoering doordat de samenwerking wordt opgezocht. Anderzijds wil de gemeente meer taken overlaten aan haar omgeving. Dit betekent dat burgers de mogelijkheid hebben om eigen initiatieven tot stand te brengen. Wel verlangen zij – indien nodig – steun en dus betrokkenheid van de gemeente. De gemeente wil hierop graag inspelen en geeft aan ruimte te bieden en steun te geven daar waar nodig. Uiteindelijk leidt dit ertoe dat de gemeente Amsterdam ook beter kan aansluiten op de belevingswereld van de burger. Er zijn echter belemmerende factoren zoals de verhouding met de centrale stad en de politiek en is het moeilijk om de organisatieloga los te laten. In dit kwalitatieve onderzoek wil ik achterhalen of het gebiedsgericht werken, ondanks de moeilijkheden, er in haar huidige vorm in is geslaagd om in te spelen op de behoefte van betrokkenheid.

## 1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is de inleiding van het onderzoek besproken. In hoofdstuk 2 zal dieper worden ingegaan op deelvraag 1 die tevens het theoretisch kader vormt. Hoofdstuk 3 zal daarna verder ingaan op de kenmerken van het gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid. Dit gebeurt aan de hand van een documentenanalyse en verkennende gesprekken. De methodologie van het onderzoek komt aan bod in hoofdstuk 4. Daarin zal ik bespreken hoe het empirisch onderzoek is uitgevoerd. De resultaten van het empirisch onderzoek worden besproken in hoofdstuk 5. De resultaten geven antwoord op deelvraag 3 en 4. In hoofdstuk 6, de conclusie, zal een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag. Tenslotte wordt het onderzoek afegsloten met gerichte aanbevelingen aan stadsdeel Zuid in hoofdstuk 7.

## *Hoofdstuk 2*

# **Welke rol neemt de gemeentelijke overheid in binnen de huidige samenleving?**

Gemeenten lijken zich soms constant te ontwikkelen en hun rol aan te passen (Bovens, 't Hart & Van Twist). Paragraaf 2.1 zal vanuit de contingentiebenadering beargumenteren waarom aanpassing op de omgeving noodzakelijk is. Vervolgens zal paragraaf 2.2 in het algemeen de belangrijkste ontwikkelingen noemen in de omgeving van de gemeenten. De focus ligt hierbij op maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij belangrijke economische ontwikkelingen buiten beschouwing worden gelaten. De ontwikkelingen brengen met zich mee dat de overheid zich anders moet gaan opstellen om in te kunnen spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen. Dit zal in paragraaf 2.3 aan bod komen. Hoofdstuk 2 wordt tenslotte afgesloten met een deelconclusie in paragraaf 2.4.

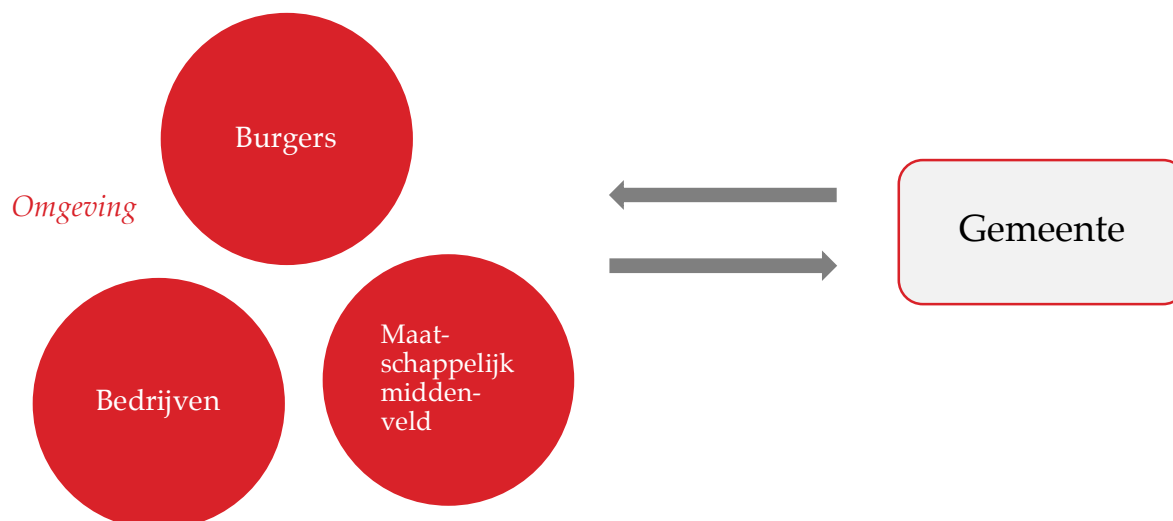
### **2.1 Waarom past een organisatie zich aan?**

De gemeente Amsterdam geeft in diverse documenten aan dat haar omgeving verandert (Gemeente Amsterdam, 2014b, 2015a) en zij zich daardoor genoodzaakt ziet om te veranderen (Gemeente Amsterdam, 2014b). Maar wat zegt de literatuur over het belang van de omgeving van organisaties? Bovens, 't Hart en Van Twist (2012) geven aan dat in de bestuurskundige theorie in de loop der tijd steeds meer aandacht is gekomen voor de omgeving van organisaties. Binnen de Scientific Managementbeweging, eind 19<sup>e</sup> eeuw ontwikkeld door Francis Taylor, werd volgens Bovens, 't Hart en Van Twist (2012) vrijwel geen aandacht besteed aan de omgeving van organisaties. Volgens de Scientific Managementbeweging was er een manier van organiseren die het beste was voor alle organisaties. In de loop der tijd zijn echter diverse benaderingen ontstaan waarin meer aandacht kwam voor de omgeving. Twee voorbeelden daarvan zijn de systeembenadering en de contingentiebenadering.

In zowel de systeembenadering als de contingentiebenadering speelt de omgeving van organisaties een centrale rol (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). In de systeembenadering is er volgens Bovens, 't Hart en Van Twist (2012) een constante wisselwerking tussen de omgeving en publieke organisaties zoals gemeenten. Ook Mullins (2007) benadrukt deze wisselwerking. Mullins stelt dat de systeembenadering "zich bezig [houdt] met de analyse van organisaties als 'systemen' bestaande uit diverse, aan elkaar gerelateerde subsystemen" (Mullins, 2007 p. 25). De organisatie als geheel is vervolgens weer onderdeel van een grotere omgeving waarin alle onderdelen elkaar beïnvloeden (Mullins, 2007).

De contingentiebenadering wordt gezien als een uitbreiding van de systeembenadering (Mullins, 2007). Zo stellen Bovens, 't Hart en Van Twist (2012 p. 208) dat "de effectiviteit van een organisatie [volgens de contingentiebenadering] afhankelijk is van de mate waarin er congruentie bestaat tussen organisatie en de omgeving." In tegenstelling tot de Scientific managementbeweging, is er volgens de contingentiebenadering dus niet één juiste organisatievorm. Iedere organisatie heeft namelijk baat bij een andere soort organisatievorm (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012).

Bovenstaande benaderingen doen de vraag ontstaan wat de relatie is tussen de organisatie en haar omgeving. In de Scientific Managementbeweging is er geen aandacht voor de wisselwerking met de omgeving (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Vanuit deze benadering hoeft een organisatie zich niet te ontwikkelen. Er is immers één organisatievorm die het beste is voor alle organisaties (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Inspelen op de ontwikkelingen in de omgeving is niet nodig, de beste organisatievorm blijft toch hetzelfde. In tegenstelling tot de Scientific Managementbeweging gaan de systeembenadering en de contingentiebenadering wel uit van een wisselwerking tussen organisaties en hun omgeving. Voor gemeenten bestaat deze omgeving uit burgers, maar ook het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Met name de contingentiebenadering geeft duidelijke redenen waarom de gemeentelijke overheid zich moet blijven ontwikkelen. De contingentiebenadering stelt immers dat de effectiviteit van een organisatie afhangt van de mate van congruentie tussen de organisatie en de omgeving (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). In dit onderzoek wordt uitgegaan van een wisselwerking tussen de organisatie en omgeving. Dat betekent dat als de gemeente Amsterdam effectief wil inspelen op de behoefte van bewoners en ondernemers, de organisatie en de omgeving overeen moeten stemmen. In het empirisch onderzoek zullen door middel van interviews met medewerkers van stadsdeel Zuid (de organisatie) en bewoners en ondernemers (de omgeving) worden achterhaald of in stadsdeel Zuid overeenstemming tussen het stadsdeel en haar omgeving aanwezig is.



*Figuur 2. Is een versimpelde weergave van de contingentietheorie toegepast op de gemeentelijke overheid. De organisatie en omgeving bestaande uit burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld, zijn van invloed op elkaar dat wordt weergegeven door de rode pijlen. Een hogere mate van congruentie tussen een organisatie en haar omgeving, bevordert volgens de contingentiebenadering de effectiviteit van de organisatie (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012).*

## 2.2 Ontwikkelingen

In paragraaf 2.1 werd aangegeven dat de juiste organisatievorm en -structuur afhankelijk is van de invloeden uit de omgeving en de aard van haar taken (Mullins, 2007). Ook de omgeving van de gemeente Amsterdam is in ontwikkeling. De gemeente Amsterdam geeft aan dat actief burgerschap van alle tijden is, maar dat het zich nu wel bevindt in een snel veranderende netwerksamenleving (Gemeente Amsterdam, 2015a). In paragraaf 2.2.1 en 2.2.2 worden, in het algemeen, de ontwikkelingen besproken op het gebied van actief burgerschap en de netwerksamenleving om zodoende meer inzicht te verschaffen in de ontwikkelingen in de omgeving van de gemeentelijke overheid.

### 2.2.1 Mondige en actieve burgers

#### *Stimulans actief burgerschap*

Verhoeven en Ham (2010) spreken in hun boek *Brave burgers gezocht* over een nieuwe maakbaarheid waarin burgers zelf de samenleving moeten verbeteren in plaats van dat de overheid dit dient te doen. Burgers worden hierbij geacht actief het publiek belang te behartigen. Twee maatschappelijke ontwikkelingen zijn hierin zichtbaar: enerzijds “een terugtrekkende naar een heroptredende overheid” (Verhoeven & Ham, 2010 p. 10) en anderzijds de ontwikkeling van een burgerschapsopvatting waar in plaats van rechten, plichten centraal zijn komen te staan (Verhoeven & Ham, 2010).<sup>5</sup>

De stimulans van actief burgerschap door de overheid zagen we voor het eerst onder het kabinet-Balkenende II gedurende 2003 tot en met 2006. Het kabinet formuleerde, in lijn met de communitaristische gedachte,<sup>6</sup> het volgende burgerschapsidee (Verhoeven & Ham, 2010 p. 13):

---

<sup>5</sup> Grofweg worden er drie burgerschapsvisies onderscheiden (Bee & Pachi, 2014; Vrooman, Jonker, Van Noije & Veldheer, 2012). Allereerst wordt liberale visie onderscheiden waarin het individu centraal staat (Bee & pachi, 2014). De liberale visie gaat uit van burgers die rationale keuzes maken die het beste zijn voor zichzelf én de samenleving (Vrooman *et al.*, 2012). Ten tweede is er de communitaristische visie op burgerschap. Daarin speelt identificatie met de eigen gemeenschap een grote rol. De normen en waarden van de gemeenschap wordt door het individu als vanzelfsprekend ervaren en inzet voor de gemeenschap wordt gezien als een sociale plicht. Tenslotte is er de republikeinse visie waarin loyaliteit aan de politieke en/of democratische gemeenschap burgers verplichten tot inzet. Het gaat hierbij dus niet om een sociale verplichting, maar een morele verplichting tot actieve inzet (Vrooman *et al.*, 2012). In de eerste visie ligt de nadruk op de rechten van burgers. In de andere twee visies wordt (ook) een grote nadruk gelegd op de plichten van burgers.

<sup>6</sup> Zie voetnoot 5.

*“(...) een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, hetgeen zich niet in de eerste plaats uit in het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen, maar veeleer in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven” (Kamerstukken II, 2003/04, 29362, nr. 1, p. 7-8).*

Deze lijn werd in de opvolgende Balkenende-kabinetten voortgezet. Tijdens Balkenende IV (2007-2010) kwam hierop wel de volgende aanvulling: “Samen werken, samen leven” (Verhoeven & Ham, 2010). Het kabinet realiseerde zich dat de burger niet alles alleen tot stand kan brengen, maar burgers daarin moet ondersteunen door het creëren van mogelijkheden hiertoe (Verhoeven & Ham, 2010). Dit kan bijvoorbeeld door subsidies beschikbaar te stellen of ruimte te bieden voor inspraak in de beleidsontwikkeling. Hoewel er onder het kabinet Rutte I (2010-2012) andere beleidsprioriteiten waren, er minder geld beschikbaar was en de bestuurlijke drukte moest worden verminderd, werd de onder de Balkenende-kabinetten ingezette lijn voortgezet (Verhoeven & Ham, 2010).

In 2013 sprak het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over de ‘doe-democratie’ in de gelijknamige kabinetsnota *De Doe-democratie*. Daarin stelt BZK:

*“[H]et kabinet wil ruimte en vertrouwen bieden aan maatschappelijke initiatieven en actief bijdragen aan de transitie naar meer doe-democratie (een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken)” (BZK, 2013 p. 3).*

Het idee van burgerschap is de laatste jaren steeds verder ontwikkeld. Van burgers wordt vanuit de overheid steeds meer actief burgerschap verwacht. Schulz, Van der Steen & Van Twist (2013) spreken ook wel van een overgang van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. In deze opvatting ligt het initiatief bij de overheid en sluit de burger daarbij aan, terwijl binnen overheidsparticipatie sprake is van burgers die uit eigen beweging actief zijn en in dit geval is het juist de overheid die aansluit bij initiatieven van burgers.

Een belangrijke vraag bij bovenstaande ontwikkeling is: waar komt deze stimulans van actief burgerschap vandaan? Uit het artikel *Terug trekken of opzij stappen* van Binnema (2014) lijkt deze stimulans vooral een manier om de ruimte die de terugtrekkende overheid achterlaat in te vullen. Mogelijke redenen die hij noemt voor de terugtrekkende overheid zijn de afname van financiële middelen en de afname van personeelskracht. Binnema haalt vervolgens in zijn artikel verschillende adviesrapporten aan die zijn gericht aan de regering (WRR, Rob), het parlement (Rob) of verschillende ministeries (RMO; Binnema, 2014). Volgens Binnema ligt in deze adviezen de nadruk minder op de daadwerkelijke redenen voor terugtreden, maar vooral op de wenselijkheid van het terugtreden. Hoewel de adviezen net iets van elkaar

verschillen, komt de algemene boodschap aan het Rijk wel overeen: de overheid moet een stapje terug doen en meer ruimte laten voor burgers om verantwoordelijkheid te nemen (Binnema, 2014). De overheidslogica zou initiatiefrijke burgers beknellen (WRR); de verzorgingsstaat zou te veel nadruk leggen op gelijkheid, de overheid moet de ongelijkheid als gevolg van maatschappelijke initiatieven accepteren (RMO). en; het geloof in marktoplossingen is verminderd. Sommige taken die vallen in een grijs gebied zouden door middel van terugtreden aan de samenleving moeten worden overgedragen (Rob; Binnema, 2014).

### *Wil de burger lokaal actief zijn?*

Zoals hierboven is gebleken wordt actief burgerschap vanuit de overheid sterk gestimuleerd. Een burger kan echter niet gedwongen worden tot actief burgerschap. Maurice Specht (2013) stelt terecht de vraag waarom mensen actief willen zijn of worden. De overheid kan namelijk niet verwachten dat alle burgers actief willen zijn. Specht (2013) noemt verschillende redenen die burgers drijven en motiveren tot actief burgerschap. Veel genoemde redenen zijn volgens Specht (2013) iemands sociaal-economische status, de aanwezigheid van bepaalde vaardigheden, al bestaande maatschappelijke betrokkenheid en een netwerk die iemand vraagt actief te worden. Maar het is meer dan slechts een 'elitaire aangelegenheid', aldus Specht (2013). Uit zijn onderzoek concludeerde Specht dat veel burgers actief worden door een zekere *trigger*. Daarmee bedoelt hij dat er een specifiek incident heeft plaatsgevonden die het omslagpunt vormt waarna een burger actief wordt. Een voorbeeld van een dergelijke trigger in gemeenten zou een beslissing van het college van B&W kunnen zijn om een speeltuin te realiseren of wanneer er een geweldsincident heeft plaatsgevonden in de wijk.

Zuiker en Van Leijden (2009) stellen dat niet alle burgers actief willen zijn, maar zeggen wel dat burgers de verwachting hebben dat de overheid burgers mogelijkheden biedt een rol te kunnen spelen in de beleidsvorming en/of beleidsuitvoering. Deze verwachting neemt volgens hen toe wanneer het de burger zijn eigen situatie of leefomgeving betreft (RMO, 2006; Zuiker en Van Leijden, 2009). Een interessante vinding van de RMO (2009) is dat de wil van burgers om lokaal te participeren op wijkniveau meestal beperkt is. Lokaal zijn burgers voornamelijk geïnteresseerd in kwesties die zich afspelen op bovenwijksschaalniveau of binnenwijksschaalniveau, zoals een straat of buurt in de wijk. Het gaat hierbij voornamelijk over onderwerpen op het terrein van een schone en veilige wijk, omdat daar nagenoeg alle burgers belang bij hebben, aldus de RMO (2009). In het onderzoek ben ik benieuwd of de motivatie van burgers om te participeren van invloed is op hun verwachtingen van het gebiedsgericht werken en stemmen deze overeen met de verwachtingen van de gemeente?

### 2.2.2 Netwerken en complexiteit

Volgens de gemeente Amsterdam is de ontwikkeling naar actief burgerschap niet nieuw. Wel is het nieuw dat actief burgerschap plaatsvindt in een netwerksamenleving (Amsterdam, 2015a). Het begrip netwerksamenleving werd in 1996 door Manuel Castells geïntroduceerd in zijn boekenreeks *The Information Age*. Castells stelt dat we een transformatie ondergaan richting een informatietijdperk. Het belangrijkste kenmerk hiervan is de verspreiding van netwerken waarin mensen, instituties en landen worden verbonden (Castells, 2006). Castells (1996, 2006) schrijft over de netwerksamenleving op mondiaal niveau. Maar Nederland, Huygen en Boutellier (2009) stellen dat deze ontwikkeling ook op regionaal, nationaal en lokaal niveau voelbaar is.

Klijn en Koppenjan (2016) koppelen de ontwikkeling naar een netwerksamenleving aan de toename van complexe problemen. Ze worden vaak gekenmerkt door een samenhangende problematiek (Briassoulis, 2013) en wederzijds afhankelijke actoren (Klijn & Koppenjan, 2016). Volgens Klijn en Koppenjan (2016) heeft dat geleid tot intensievere interactie tussen actoren wat resulteerde in het ontstaan van governance netwerken. Koppenjan en Klijn (2016) definiëren governance netwerken als min of meer stabiele patronen van sociale relaties rondom een beleidsprobleem, beleidsprogramma en/of een set van middelen die ontstaan, worden aangehouden en worden verankerd door middel van een reeks van interacties. Door deel te nemen in netwerken, kan de gemeente inspelen op de behoefte van burgers om te kunnen participeren. Bedrijven, (maatschappelijke) organisaties en burgers bezitten daarnaast vaak de kennis, positie of middelen die nodig zijn voor de effectieve aanpak van een lokaal probleem, daar waar het de overheid vaak aan ontbreekt. De deelname aan netwerken heeft geleid tot een verschuiving van een klassiek top-down sturende overheid, naar een meer horizontale faciliterende overheid (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2013; Levi-Faur, 2012). Later zullen we in hoofdstuk 3 zien dat ook binnen stadsdeel Zuid het belang van netwerken is toegenomen.

## 2.3 Aanpassing op de omgeving

### 2.3.1 Nieuwe verhoudingen, netwerken en integraal beleid

Zoals in paragraaf 2.1 werd aangegeven gaat de contingentiebenadering ervan uit dat de effectiviteit van een organisatie afhankelijk is van de mate van congruentie tussen de organisatie en haar omgeving (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Om als gemeente de samenleving effectief te kunnen dienen, is overeenstemming met haar omgeving van groot belang. Dat betekent dat stadsdeel Zuid in moet spelen op de behoefte aan betrokkenheid. In dit onderzoek ga ik ervan uit dat de behoefte van betrokkenheid zich op twee manieren uit. Allereerst willen burgers de mogelijkheid hebben om deel te kunnen nemen in de beleidsvorming en/of beleidsuitvoering. De tweede uiting is ruimte voor eigen initiatief.

Burgers willen van de gemeente de ruimte krijgen om een initiatief uit te mogen voeren en daarbij indien nodig worden ondersteund door de gemeente. Bijvoorbeeld door hen wegwijs te maken in het bestuurlijk stelsel of financiële ondersteuning in de vorm van een subsidie. Beide dimensies lijken een 'Amsterdams' equivalent te hebben, de beleidsparticipatie en sociale participatie (Gemeente Amsterdam, 2013a). In hoofdstuk 4 wordt nader op deze begrippen ingegaan en de overeenkomst met de behoefte aan/van betrokkenheid ingegaan.

Zoals in paragraaf 2.2.2 al werd aangegeven is de verhouding tussen de overheid en haar omgeving de laatste jaren sterk veranderd (Specht, 2013). De relatie is gelijkwaardiger geworden. Er is niet langer sprake van een top-down sturende overheid. De overheid heeft vaak een tekort aan geld of kennis en is voor een effectief handelen afhankelijk geworden van haar omgeving. Dit heeft onder andere geleid tot haar deelname aan diverse netwerken met haar omgeving: het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en de burger (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2013; Levi-Faur, 2012; Rhodes, 2012). Door deel te nemen in deze netwerken kan de gemeentelijke overheid gebruik maken van de kennis, macht en middelen van de actoren in het netwerk. De overheid kan bijvoorbeeld besluiten om bepaalde taken over te laten aan actoren in haar netwerk en zo bijvoorbeeld burgers hun gewenste ruimte geven.

De complexiteit van processen binnenin netwerken, vereist volgens Klijn en Koppejan (2016) wel sturing en management van interacties, benodigd om – zoals Klijn, Steijn en Edelenbos het noemen (2011) – interessante uitkomsten te bereiken. Wat Klijn, Steijn en Edelenbos (2011) precies verstaan onder interessant wordt niet duidelijk, maar ik veronderstel dat zij hiermee doelen op effectiviteit. Klijn en Koppenjan (2016, p. 11) verstaan onder netwerkmanagement: “de (doel)bewuste strategieën gericht op het faciliteren en het begeleiden van de interacties en/of het veranderen van de kenmerken van het netwerk met de bedoeling om de samenwerking in het netwerk te bevorderen”. Binnen netwerkmanagement zijn er volgens Klijn en Koppenjan (2012) verschillende strategieën te onderscheiden: zo kan de strategie gericht zijn op het initiëren en faciliteren van interactieprocessen tussen actoren, op het creëren en veranderen van netwerkkarrangementen voor betere coördinatie, en het creëren van nieuwe *content* zoals het verkennen van nieuwe ideeën, het werken met scenario's en het gezamenlijk doen van (feiten)onderzoek. Binnen netwerkmanagement is er wel een andere vorm van management nodig in vergelijking met traditioneel management, aldus Klijn en Koppenjan (2016). Dit komt omdat netwerkmanagers niet veel hiërarchische middelen hebben om in te grijpen. Netwerkmanagers moeten kunnen onderhandelen, actoren binden en oplossingen kunnen smeden die aantrekkelijk zijn voor verschillende actoren van wie de middelen benodigd zijn om de oplossing te kunnen implementeren (Klijn en Koppenjan, 2012). Dit betekent dat de netwerkmanagers binnen de gemeente Amsterdam, de gebiedsmakelaren, bepaalde kwaliteiten moeten hebben om het gebiedsgericht werken tot een



succes te maken. Voor dit onderzoek is het relevant om te weten welke vorm – of vormen – van netwerksturing is terug te zien in het gebiedsgericht werken binnen stadsdeel Zuid en welke invloed zij dat heeft op de behoefte aan betrokkenheid.

Zoals hierboven al duidelijk werd is de relatie tussen de overheid en haar omgeving gelijkwaardiger geworden. Dit komt onder andere doordat voor diverse lokale problemen de gemeentelijke overheid steeds vaker afhankelijk is van haar omgeving die de benodigde kennis, macht of middelen bezit voor een effectieve aanpak. Een van de oorzaken hiervoor is de samenhang tussen de verschillende problemen (Briassoulis, 2005). Door middel van (beleids)integratie kan samenhangende problematiek volgens Rayner en Howlett (2009a, 2009b) efficiënter worden aangepakt doordat duplicatie en overlap, en daardoor suboptimale uitkomsten, van (sectoraal) beleid kan worden voorkomen (Rayner & Howlett, 2009b). Een voorbeeld in Amsterdam is bijvoorbeeld beleid gericht op de openbare ruimte dat botst met beleid gericht op jeugd en veiligheid. Zo kan worden besloten dat op een plein een bankje wordt geplaatst. Dit trekt echter gauw jongeren die overlast veroorzaken, wat weer het veiligheidsgevoel van bewoners beïnvloedt. In het gebiedsgericht werken streeft de gemeente Amsterdam ook naar integrale beleidsvorming en -uitvoering. Het netwerkmanagement in stadsdeel Zuid wordt hierdoor echter zeer complex. Zo moet er coherentie en consistentie zijn tussen de integrale beleidsvorming en uitvoering in het stadsdeel en het sectorale stadsbeleid van de RVE's. De rol die burgers in de beleidsvorming kunnen spelen is gering, omdat (zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien) veel beleid in de centrale stad wordt vastgesteld. Dit kan de beleidsparticipatie negatief beïnvloeden en bewoners of ondernemers het gevoel geven dat hun mening toch niet van invloed is.

### 2.3.2 Hoe richt je participatie in?

Dat er sprake is van een nieuwe verdeling tussen de overheid en de samenleving zullen weinig auteurs ontkennen. Hoe deze nieuwe verdeling tussen de overheid en de samenleving er uit moet zien is echter niet duidelijk. Ook de adviesrapporten van de WRR, de RMO en de Rob brengen hier volgens Binnema (2014) geen duidelijkheid in. Er kan op vele verschillende maniere op de behoefte van betrokkenheid worden ingespeeld. Zoals in paragraaf 2.3.1 al is gebleken zijn er vele vormen van netwerkmanagement mogelijk én daarbinnen kunnen de mogelijkheden tot participatie ook op vele manieren worden ingericht. De verschillende soorten mogelijkheden tot participatie kunnen duidelijk worden onderscheiden aan de hand van een participatieladder. In paragraaf 2.3.2.1 zal hierop verder worden ingegaan. Maar niet alleen de mogelijkheden tot participatie zijn van belang. Andere factoren spelen ook een rol. Dit zal verder worden besproken in paragraaf 2.3.2.2.

### *Participatieladder*

De burgerparticipatieladder, oorspronkelijk ontwikkeld door Arnstein (1969; Edelenbos & Monnikhof, 2001), brengt meer inzicht in de verschillende vormen van burgerparticipatie.<sup>7</sup> Veel participatieladders kennen drie treden van burgerparticipatie. Zo maakt bijvoorbeeld Schaap (2015) onderscheid tussen drie generaties van burgerparticipatie die ieder een trede vormen. In de eerste generatie van burgerparticipatie nam de overheid het initiatief en hadden burgers recht op inspraak. Binnen de tweede generatie kwam er meer samenwerking tot stand tussen de overheid en burger. Dit uitte zich in interactief bestuur en coproductie van beleid. In de derde en – voorlopig – laatste generatie van burgerparticipatie zijn het de burgers die het initiatief nemen. Zij komen met voorstellen en faciliteren de overheid (Schaap, 2015).

Edelenbos en Monnikhof (2001) onderscheiden daarentegen vijf vormen van participatie (zie figuur 3) namelijk: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen. Bij iedere trede ‘omhoog’ wordt de rol en invloed van de burger groter. Allereerst is er ‘informeren’. Daarbij bepalen de politiek en het bestuur in grote mate zelf de besluitvormingsagenda. De betrokkenen worden op de hoogte gehouden van de besluitvormingsagenda, maar hun *input* bij de daadwerkelijke beleidsontwikkeling is zeer gering. De tweede vorm is ‘raadplegen’. Nog steeds wordt de beleidsagenda door de politiek en het bestuur bepaald, maar de betrokkenen hebben meer input en worden als gesprekspartner gezien. De uitkomsten van een gesprek zijn echter niet bindend voor de politiek, maar het is mogelijk dat de gesprekken dienen als bouwstenen voor het beleid. ‘Adviseren’ vormt de derde trede. Bij het adviseren wordt de beleidsagenda grotendeels nog bepaald door de politiek en het bestuur, maar de betrokkenen hebben wel de mogelijkheid om problemen aan te voeren en oplossingen te bedenken. De ideeën van betrokkenen worden door de politiek als een volwaardige inbreng beschouwd, toch kan besloten worden om in de uiteindelijke besluitvorming (gemotiveerd) van de inbreng af te wijken. Na adviseren komt ‘coproduceren’. Daarbij hebben de politiek en het bestuur niet langer de overhand, maar stellen de politiek, het bestuur en betrokkenen gezamenlijk de probleemagenda en oplossingen vast. In de uiteindelijke besluitvorming verbindt de politiek zich vervolgens aan de geformuleerde oplossingen. De laatste trede bestaat uit ‘meebeslissen’. Dit is de meest interactieve vorm van beleidsvorming, waarbij de besluitvorming aan betrokkenen wordt overgelaten. Ambtenaren hebben hierin een adviseerende rol. Na toetsing aan de door de politiek gestelde randvoorwaarden worden de resultaten van het meebeslissen overgenomen door de politiek.

---

<sup>7</sup> Het verschilt per participatieladder of het zowel gaat om beleidsparticipatie of sociale participatie. De participatieladder van Schaap (2015) lijkt beide te omvatten terwijl die van Edelenbos en Monnikhof (2001) vooral gericht lijkt te zijn op beleidsparticipatie in het bijzonder bij de beleidsontwikkeling.

In 2012 ontwikkelde de Rob een overheidsvariant op de (burger)participatieladder, de zogenaamde overheidsparticipatieladder (hierna: overheidsparticipatieladder) bestaande uit vijf treden: reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten. Waar de burgerparticipatieladder van Edelenbos vooral gericht lijkt te zijn op de beleidsvorming, onderdeel van de eerste vorm van betrokkenheid, lijkt de overheidsparticipatieladder meer gericht te zijn op de tweede vorm van betrokkenheid.<sup>8</sup> De beleidsuitvoering, onderdeel van de eerste vorm van betrokkenheid, lijkt moeilijker te categoriseren. Hoewel de beleidsvorming beter bij de burgerparticipatieladder past, lijkt de beleidsuitvoering toch beter te passen bij de overheidsparticipatieladder. In het rapport van de Rob (2012) is de participatieladder omgedraaid. Dat betekent dat onderaan de ladder 'loslaten' staat, gevolgd door 'faciliteren', 'stimuleren', 'regisseren' en 'reguleren'. In dit onderzoek heb ik er echter voor gekozen om de ladder om te draaien om te laten zien hoe de overheidsparticipatieladder – grofweg – correspondeert met de burgerparticipatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001; zie figuur 3). In het geval van de omgedraaide overheidsparticipatieladder van de Rob (2012) neemt de rol van de overheid af bij iedere trede omhoog. Bij de eerste trede, 'reguleren', is de rol van de (gemeentelijke) overheid het sterkst. Dit komt doordat zij gebruik kan maken van wet- en regelgeving. Dit brengt met zich mee dat de overheid de regels kan handhaven en sanctioneren in het geval van overtreding. Bij de vorming van beleid zijn het dus ook de politiek en het bestuur die bepalend zijn. Dan volgt 'regisseren'. Daarbij hebben betrokkenen ook een rol, maar de regie ligt in de handen van de (gemeentelijke) overheid. Na regisseren volgt 'stimuleren'. De overheid ziet bepaald beleid of een bepaalde interventie graag gebeuren, maar laat dit door anderen tot stand komen. De overheid zoekt voornamelijk naar wegen om anderen te stimuleren. De vierde trap is 'faciliteren'. Deze rol wordt aangenomen als anderen het initiatief nemen en de overheid het van belang vindt dat het initiatief tot stand komt. De laatste trede is 'loslaten'. Daarbij bemoeit de gemeente zich noch met de inhoud noch met het proces.

Door middel van beide participatieladders is het mogelijk om inzicht te krijgen in de verschillende mogelijkheden van participatie. Iedere vorm van participatie kan vervolgens op verschillende manieren worden ingevuld. In hoofdstuk 4 zullen we zien welke vormen van participatie *formeel* mogelijk zijn. Daarmee bedoel ik: welke mogelijkheden zijn er bedacht? In hoofdstuk 5 bespreek ik de empirische resultaten van de interviews en vergelijk de ervaringen van de respondenten en de participatiemogelijkheden 'op papier'.

---

<sup>8</sup> Zie onder andere paragraaf 1.2.2 en paragraaf 2.3.1.



Figuur 3. Weergeeft links de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001). Rechts wordt de omgedraaide overheidsparticipatieladder van de Rob aangegeven (2012).

### *Belang van begrip, informatie en werkwijze*

Slechts het bieden van mogelijkheden tot participatie is naar mijn verwachting niet voldoende om te voldoen aan (1) de behoefte van burgers om betrokken te worden door de overheid en (2) de behoefte van betrokkenheid door de overheid bij hun eigen initiatieven. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat burgers kunnen participeren, maar zij niet worden gezien als gelijkwaardig. Op deze manier kan de betrokkenheid alsnog negatief worden beïnvloed. Maurice Specht (2013) noemt in zijn artikel *Zelforganisatie vanuit het perspectief van burgers* verschillende elementen die van invloed zijn op betrokkenheid.

Allereerst noemt Specht (2013) het belang van onderling begrip en vertrouwen. In dit onderzoek ga ik ervan uit dat beter gehoor kan worden gegeven aan de behoefte van betrokkenheid door het vergroten van het onderlinge begrip en vertrouwen tussen het stadsdeel en haar omgeving. Specht (2013) maakt een onderscheid tussen twee soorten van begrip. Allereerst stelt hij dat het belangrijk is dat actoren de positie van de ander begrijpen, ook wel 'institutioneel begrip' genoemd. Burgers zijn zich bijvoorbeeld vaak niet bewust van de politieke en wettelijke omgeving waarin gemeenten opereren. Door helderheid te bieden in het bestuurlijk stelsel en duidelijke kaders te stellen, kan onbegrip worden voorkomen (Schaap, 2015; Specht 2013). Transparantie in de werking en processen van de gemeente is hierbij erg belangrijk. Daarnaast noemt Specht (2013) dat inzicht moet worden verkregen in de manier waarop een ander het probleem ziet. Met andere woorden, ze moeten het probleem vanuit de positie van de ander begrijpen. Dit noemt hij 'inhoudelijk begrip'. Inhoudelijk begrip zien we vooral terug bij de overheid die zich moeilijk kan verplaatsen in de belevingswereld van een burger of andersom. In beide gevallen is er sprake van een botsende logica. Door meer inzicht te krijgen in elkaars positie en zienswijze, kunnen de organisatie en omgeving beter op elkaar aansluiten.

Naast het belang van begrip noemt Specht (2013) de encenering als een ander belangrijk element binnen succesvolle participatieprocessen. Het gaat hierbij om verschillende elementen

als locatie, ruimte, timing, tijd aankleding en indeling, die de betrokkenheid kunnen vergroten. Denk bijvoorbeeld aan de locatie voor een bewonersavond. Veel gemeenten besteden weinig aandacht aan de *locatie* en *concrete ruimte*. Volgens Specht zijn locaties als buurthuizen, scholen en cafés in de buurt zeer geschikt omdat ze belangrijke symbolische waarde hebben. Burgers zien dat de gemeente naar hen toekomt, dat geeft burgers een gevoel van betrokkenheid. Naast de locatie, heeft ook de indeling en inrichting van een ruimte een grote invloed op de betrokkenheid volgens Specht (2013). Een bestuurder die bijvoorbeeld op een podium zit kan leiden tot een bepaalde mate van afstand.

Een andere dimensie die Specht (2013) noemt is *tijd*. Dit kan heel praktisch zijn zoals het tijdstip voor een bijeenkomst. Door het plannen van een bijeenkomst op een doordeweekse avond kunnen bijvoorbeeld meer mensen komen dan op een bijeenkomst overdag of op een zaterdagmiddag. Een minder praktische zijde van tijd is *timing*. Wanneer maak je bijvoorbeeld bepaalde informatie bekend? Hier moet de gemeente echter wel oppassen, aangezien veel waarde aan transparantie van informatie wordt gehecht (Specht, 2013). Burgers willen geïnformeerd zijn en geïnformeerd worden (Specht, 2013). Het gaat echter niet alleen om de vraag wanneer maak je informatie bekend, maar ook *welke* informatie maak je bekend? Als je meer informatie bekend maakt kan dit het gevoel geven van betrokkenheid, aan de andere kant zit er een politiek en bestuurlijk risico aan. Sommige informatie wil je als gemeente niet bekend maken. Bijvoorbeeld omdat het om gevoelige informatie gaat of extra informatie wat tot discussie en vertraging kan leiden.

Tenslotte is ook de werkwijze van belang volgens Specht (2013). Specht noemt het belang van regelmatige bijeenkomsten. Door regelmatig samenkomen ontstaat er volgens Specht (2013) een relatie tussen actoren, wat het gevoel van betrokkenheid kan versterken. Daardoor komen de gemeente en burgers niet alleen in contact bij problemen – wat een bepaalde lading met zich meebrengt – maar leren ze elkaar ook kennen. Daarnaast zal de gemeente volgens Specht (2013) eerder concrete, acute vragen krijgen van bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties die deelnemen in het door regelmatige bijeenkomsten opgebouwde netwerk. Maar niet alleen regelmatige bijeenkomsten dragen bij aan betrokkenheid. Ook vernieuwende werkvormen hebben volgens Specht (2013) veelal een positieve invloed. Zo stelt hij dat interactie niet slechts het gesprek aangaan is. Als voorbeeld noemt hij een participatieproject in de Rotterdamse wijk Pendrecht, daar werden een soort colleges georganiseerd met bewoners in de rol van de professor en de professionals de studenten. Volgens Specht creëerde de ruil “een ander soort gesprek” (Specht, 2013 p. 62). Doordat bewoners nu eerst aan het woord kwamen hadden de bewoners volgens Specht (2013) meer invloed op het gesprek doordat hun agenda en manier van spreken centraal blijft staan. Zo wordt “de hegemonie van het rationele spreken” doorbroken (Specht 2013, p. 63).

Burgers en ambtenaren spreken 'een andere taal'. Als bewoners de taal van de professionals niet spreken, bestuurders en ambtenaren, wordt dit volgens Specht (2013 p. 63) "al snel afgedaan alsof ze [burgers] niet weten waar ze over praten".

In zijn conclusie stelt Specht (2013) dat "[D]e belangrijkste valkuil van burgerparticipatie, actief burgerschap en burgerproductie is dat we daar de mal op leggen van politieke rationaliteit en van de demos - de politieke ruimte en zijn interactieregels" (Specht, 2013 p. 63). De regels van de bestuurlijk-democratische arrangementen gelden volgens hem niet op burgerinitiatieven, omdat het zou leiden "tot een op verkeerde veronderstellingen en normen gebaseerde kritische houding" (Specht, 2013 p. 63). De overheid zou zich onbevangen moeten opstellen tegenover burgerinitiatieven. Die onbevangenheid sluit aan bij de visie van Newman en Clarke (2009):

*"The very proliferation of new sites, in which citizens encounter institutional and political power, encourages new possibilities that cannot be easily contained, controlled or managed. The result is unpredictable, open to new challenges and new definitions of what is – and what is not – a matter for public interest and attention"* (Newman & Clarke, 2009 p. 153).

Het belang van onbevangenheid van Specht en de visie van Newman en Clarke is in eerste instantie begrijpelijk, maar de politieke en bestuurlijke werkelijkheid van een gemeentelijke organisatie is niet te ontkennen en zal altijd aanwezig zijn. Wel zijn Newman en Clarke (2009) bewust dat niet alle onderwerpen zich lenen voor participatie. Voor het stadsdeel, maar zeker ook de centrale stad, is het belangrijk zich bewust te zijn van het feit dat niet ieder onderwerp zich leent voor participatie. Maar ten aanzien van de onderwerpen die zich wel lenen voor participatie, moet het stadsdeel proberen om binnen de gegeven context zich zo onbevangen mogelijk op te stellen. Dit betekent onder andere dat ambtenaren niet slechts moeten denken dat iets niet kan, maar ook creatief op zoek moeten gaan naar andere manieren of werkwijzen.

In lijn met de contingentiebenadering ga ik ervanuit dat aanpassing binnen organisaties nodig is om effectief te blijven. Om als gemeente meer in te spelen op de (nieuwe) behoefte van betrokkenheid, is dus een andere inrichting en/of werkwijze benodigd. Zoals hierboven al werd geconstateerd zijn er talloze werkwijzen en organisatiestructuren om in te spelen op de behoefte van betrokkenheid, maar dat hoe daarop het beste kan worden ingespeeld niet duidelijk is (Binnema, 2014). Specht (2013) biedt in zijn artikel hierin echter interessante inzichten. Hij geeft aan vanuit het perspectief van de burger verschillende elementen die het gevoel van betrokkenheid positief of negatief kunnen beïnvloeden. Specht noemt de volgende elementen: institutioneel en inhoudelijk begrip, tijd en timing, encenering, en de vorm en frequentie van bijeenkomsten. In het onderzoek worden deze gevat onder drie punten: (1)

onderling begrip en vertrouwen, (2) geïnformeerd zijn en worden en (3) werkwijze toegerust op participatie. Door middel van de participatieladders van Edelenbos en Monnikhof (2001) en de Rob (2012) wordt eerst inzicht gegeven in de participatiemogelijkheden, zowel hoe het destijds ‘op papier’ is bedacht als de daadwerkelijke ervaringen van respondenten. Vervolgens zullen de drie bovengenoemde elementen die zijn afgeleid uit het artikel van Specht (2013) leidend zijn in het onderzoek om inzicht te krijgen in de behoefte van betrokkenheid binnen de participatiemogelijkheden van het gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid.

<b>Behoefte van betrokkenheid</b>		
I. Burgers willen de mogelijkheid hebben om te kunnen participeren in de beleidsvorming en/of beleidsuitvoering		
II. Burgers willen ruimte voor eigen initiatief, maar verlangen indien nodig ondersteuning van de gemeente		
Onderling begrip en vertrouwen	Geïnformeerd zijn en worden	Werkwijze toegerust op participatie

Tabel 1. geeft voor het onderzoek belangrijke punten weer die de mate van betrokkenheid kunnen vergroten. Ze zijn afgeleid uit het artikel over zelforganisatie van Maurice Specht (2013). Tabel 2 in paragraaf 3.2 is de geoperationaliseerde versie van de hier weergegeven tabel.

## 2.4 Deelconclusie

Uit hoofdstuk 2 is gebleken dat de omgeving van grote invloed is op de gemeentelijke organisatie. De contingentiebenadering stelt dat de effectiviteit van een organisatie afhankelijk is van de congruentie met haar omgeving (Bovens, 't Hart en Van Twist, 2012). Om als organisatie effectief te blijven is het dus van belang je te blijven ontwikkelen om in te kunnen spelen op veranderende behoeften in de samenleving. Gemeenten moeten dus, om de samenleving effectief te kunnen dienen, overeenstemmen met haar omgeving die bestaat uit burgers, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties. Als de omgeving verandert, kan ook de rol van de gemeentelijke overheid veranderen.

Twee recente ontwikkelingen die een grote invloed hebben gehad op de rol van de gemeentelijke overheid, zijn de veranderende burgerschapsopvatting waar in plaats van rechten, plichten centraal zijn komen te staan (Verhoeven & Ham, 2010) en de ontwikkeling naar een netwerksamenleving (Castells, 1996; Klijn en Koppenjan, 2016). Deze twee ontwikkelingen hebben geleid tot een meer gelijkwaardige relatie met haar omgeving waarin sprake is van een horizontaal sturende overheid die actief deelneemt in diverse netwerken bestaande uit burgers, bedrijven en/of (maatschappelijke) organisaties, de zogenaamde ‘omgeving’.

De ontwikkelingen hebben geleid tot een behoefte aan betrokkenheid in de samenleving. Allereerst willen burgers de mogelijkheid hebben om betrokken te zijn bij de ontwikkeling of uitvoering van beleid. Daarnaast willen ze ook eigen initiatieven tot stand kunnen brengen en daarbij eventueel worden ondersteund door de (gemeentelijke) overheid. Er zijn talloze werkwijzen en organisatiestructuren om in te spelen op deze behoefte, maar hoe daarop het beste kan worden ingespeeld wordt vanuit de literatuur niet duidelijk (Binnema, 2014). In dit onderzoek zal ik onderzoeken of de gemeente Amsterdam door middel van het gebiedsgericht werken in staat is gebleken om aan deze behoefte te voldoen.



## *Hoofdstuk 3*

# Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van het onderzoek uitgewerkt. Allereerst zal ik in paragraaf 3.1 ingaan op de onderzoeksbenadering, de dataverzameling en de data-analyse. Om empirisch onderzoek uit te kunnen voeren, moeten de onderzoeksvragen meetbaar worden gemaakt, ook wel operationaliseren genoemd. In paragraaf 3.2 zal dat aan bod komen. Tenslotte zal ik in paragraaf 3.3 de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek bespreken.

### 3.1 Onderzoeksbenadering, dataverzameling en data-analyse

#### 3.1.1 Onderzoeksbenadering

Hoewel de focus van het onderzoek, de veranderende overheid en betrokkenheid, niet uniek is en op allerlei plekken in Nederland actueel is, is de locus van het onderzoek, stadsdeel Zuid, wel zeer bijzonder. Naast de gemeente Amsterdam kent namelijk alleen de gemeente Rotterdam stadsdelen, welk daar bestuurscommissiegebieden worden genoemd. Daarnaast is ook de bevolkingssamenstelling van stadsdeel Zuid niet representatief voor andere stadsdelen of gemeenten in Nederland. Zo kennen sommige gebieden een bovengemiddeld aantal ouderen of bewoners met een zeer hoog inkomen (Gemeente Amsterdam, 2016f). Het verrichten van een case-study biedt de mogelijkheid de diepte in te gaan en uitgebreid onderzoek te doen naar de behoefte aan betrokkenheid binnen het gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid (Bryman, 2012; Van Thiel, 2015). Op deze wijze kan er veel inzicht worden gekregen in de casus en kunnen er gerichte aanbevelingen worden gedaan aan stadsdeel Zuid.

#### 3.1.2 Dataverzameling en data-analyse

In het onderzoek heb ik gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Naast een documentenanalyse, heb ik verkennende gesprekken en diepte-interviews gehouden met verschillende respondenten. Door het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden, genaamd triangulatie, heb ik de problemen betreffende betrouwbaarheid en validiteit bij een casestudy kunnen beperken (Van Thiel, 2015). In paragraaf 3.3 zal verder worden ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

#### *Documentenanalyse en verkennende gesprekken*

Aan de hand van een documentenanalyse en verkennende gesprekken heb ik de kenmerken van het gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid achterhaald die worden besproken in hoofdstuk 4. Naast verkennende gesprekken met medewerkers van stadsdeel Zuid, heb ik ook gesproken met werknemers in de centrale stad. De medewerkers die ik heb gesproken bevinden zich op verschillende vlakken van het gebiedsgericht werken. Sommigen bevinden

zich op strategisch niveau, terwijl andere medewerkers zich vooral richten op het proces of de uitvoering. Op deze manier voorkom ik een eenzijdige blik op het gebiedsgericht werken en ben ik in staat om het gebiedsgericht werken van verschillende kanten te benaderen. De verkennende gesprekken zijn echter niet leidend in het onderzoek, zij zijn vooral ter ondersteuning van de documentenanalyse. Door middel van een documentenanalyse heb ik de formele werking, visie en doelstelling van het gebiedsgericht werken in kaart kunnen brengen. Wat uit de documenten niet duidelijk naar voren kwam, kon door middel van de verkennende gesprekken worden verduidelijkt. Gezien de beperkte tijd was ik gedwongen een selectie te maken in de documenten bestemd voor het onderzoek. Door middel van vooronderzoek en met behulp van mijn stagebegeleider en medewerkers binnen stadsdeel Zuid, heb ik een selectie van relevante documenten kunnen maken. De documenten heb ik geanalyseerd aan de hand van een inhoudelijke analyse (Van Thiel, 2013). De inhoudsanalyse kan volgens Van Thiel (2013) voor twee doelen worden gebruikt namelijk voor “(1) het vaststellen van feiten en opvattingen, en (2) het reconstrueren van gebruikte argumentaties” (Van Thiel, 2013 p. 131). Hoewel ik de documenten voornamelijk heb gebruikt om feiten en opvattingen vast te stellen, heb ik ook de argumentatie gereconstrueerd om te kiezen voor gebiedsgericht werken. De documenten en gesprekken heb ik zelf geïnterpreteerd, hierbij ben ik als onderzoeker bewust van de gevaren voor de validiteit en betrouwbaarheid. In paragraaf 3.3 zal hier verder op in worden gegaan.

### *Diepte-interviews*

Naast de bovenbeschreven methoden, heb ik interviews gevoerd met betrokken actoren. Het voeren van interviews met respondenten stelt mij als onderzoeker in staat om inzicht te krijgen in hun ervaringen. De respondentenselectie is van groot belang voor de kwaliteit van het onderzoek. Gezien de grootte van de onderzoekspopulatie – naast stadsdeel Zuid, behoren ook alle bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties met een belang in stadsdeel Zuid hiertoe – was ik genoodzaakt om een selectie te maken (Van Thiel, 2013). Dit heb ik gedaan door middel van een selecte steekproef. Een selecte steekproef stelt onderzoekers namelijk in staat om de representativiteit van de steekproef te waarborgen (Van Thiel, 2013).

In de respondentenselectie (zie bijlage 3) maak ik een onderscheid tussen twee groepen die beide bestaan uit vijf respondenten. Groep 1 wordt gevormd door gemeentemedewerkers. Ik heb daarbij gesproken met vier respondenten werkzaam bij stadsdeel Zuid en één respondent werkzaam bij de centrale stad. Groep 2 bestaat uit de omgeving. Daarbij heb ik gesproken met één ondernemer en vier bewoners waarvan er twee actief zijn in een maatschappelijke organisatie. Door het beperkte aantal respondenten is de externe validiteit minder sterk dan wanneer was gekozen voor één groep bestaande uit respondenten. Door echter beide groepen te spreken is het mogelijk om een overkoepelend beeld te krijgen van het

gebiedsgericht werken en de mate van aansluiting op de omgeving. Dit stelt mij in staat om de ervaringen binnen en buiten de organisatie te vergelijken en te achterhalen waar de ervaringen overeenkomen en waar ze uiteenlopen. Niet kan ik zo alleen een volledig antwoord geven op de onderzoeksvraag, ik kan hierdoor ook gerichte aanbevelingen doen aan stadsdeel Zuid. Bij de selectie van respondenten ben ik geholpen door twee sleutelpersonen (Van Thiel, 2013). Dat zijn personen die op een bepaalde positie zitten en daardoor weten welke respondenten geschikt zijn voor het onderzoek (Van Thiel, 2013).

Ik heb in het onderzoek gekozen voor semi-gestructureerde interviews aan de hand van een topic-list. De topics komen overeen met Specht's (2013) elementen die van belang zijn voor de mate van betrokkenheid. Het gaat hierbij om: (1) begrip en vertrouwen, (2) geïnformeerd zijn en worden en (3) werkwijze toegerust op participatie. In de operationalisatie worden deze elementen nader besproken. Als onderzoeker heb ik de kwalitatieve onderzoeksdata zelf gestructureerd door middel van het aanbrengen van codes met behulp van het programma ATLAS.ti (Van Thiel, 2015).

### 3.2 Operationalisatie

Voordat er empirisch onderzoek kan worden gedaan naar de ervaringen van actoren, moet de onderzoeksvraag meetbaar worden gemaakt. De onderzoeksvraag in het onderzoek luidt:

*In hoeverre is het gebiedsgericht werken een geschikte manier voor stadsdeel Zuid om aan te sluiten op de behoeften van bewoners en ondernemers met een belang in stadsdeel Zuid?*

In figuur 6 staan de stappen die benodigd zijn om de onderzoeksvraag te operationaliseren. Allereerst wordt het concept gebiedsgericht werken geoperationaliseerd. Vervolgens wordt uiteengezet wat wordt verstaan onder geschikt. Tenslotte worden de aspecten aan de hand waarvan de behoefte aan betrokkenheid wordt gemeten geoperationaliseerd.



Figuur 6. Weergeeft de benodigde stappen voor het operationaliseren van de onderzoeksvraag.

In hoofdstuk 4 wordt het gebiedsgericht werken in de gemeente Amsterdam uitvoerig besproken.<sup>9</sup> Kortgezegd komt het gebiedsgericht werken in Amsterdam op het volgende neer: een vraaggerichte en integrale werkwijze waarin de lokale opgaven en vraag leidend zijn en waar mogelijk de gemeente samenwerkt met bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties in de vorming en/of uitvoering van beleid of de omgeving ondersteunt bij het tot stand brengen van hun eigen initiatieven.

In het onderzoek wil ik te weten komen of gebiedsgericht werken geschikt is om in te spelen op de behoeften van haar omgeving. Maar wat betekent geschikt? Op het eerste oog lijkt 'geschikt' een moeilijk en ongrijpbaar woord. In het onderzoek wordt geschikt opgevat als de mate van tevredenheid van werken met het systeem van gebiedsgericht werken. Deze mate van tevredenheid wordt gemeten door middel van een schaal van 1 (zeer slecht) tot 10 (uitmuntend). De verdere uitwerking van deze schaal is weergegeven in bijlage 4. Er is gekozen voor een schaal van 1 tot 10 zodat een nauwkeuriger oordeel kan worden gegeven in vergelijking met een schaal waarin vijf keuzes mogelijk zijn. Een grotere schaal maakt het geven van een cijfer echter niet nauwkeuriger daar het een gevoelsmatige kwestie blijft. Mensen kunnen zich wel een verschil voorstellen tussen een 6 of een 7, maar bij een grotere of kleinere schaal wordt dit moeilijker.

De keuze voor een kwantitatief instrument is om mij als onderzoeker te behoeden voor subjectiviteit en het verkeerd interpreteren van de kwalitatieve data. Door respondenten een cijfer te laten geven aan het gebiedsgericht werken in haar huidige staat, weet ik of zij het gebiedsgericht in haar huidige staat als voldoende of onvoldoende beschouwen. In de interviews heb ik aan de tien respondenten gevraagd of zij twee cijfers konden geven aan het gebiedsgericht werken in haar huidige staat. Allereerst wilde ik weten welk cijfer zij gaven aan de eerste vorm van betrokkenheid (omgeving wil de mogelijkheid hebben om mee te kunnen doen en/of denken in de beleidsvorming en/of beleidsuitvoering; omgeving is betrokken bij de overheid). Vervolgens heb ik ze gevraagd ook een cijfer te geven aan de tweede vorm van betrokkenheid (omgeving wil ruimte voor eigen initiatief, maar verlangen indien nodig ondersteuning van de overheid; overheid is betrokken bij haar omgeving).

Zoals is gebleken uit hoofdstuk 2, uit de behoefte aan betrokkenheid zich in twee dimensies (hieronder weergegeven in tabel 2). In hoofdstuk 2 gaf ik al aan dat in het onderzoek de behoefte aan betrokkenheid wordt onderzocht aan de hand van de drie elementen afgeleid uit het artikel van Specht (2013). In tabel 2 worden de variabelen van de constructen weergegeven.

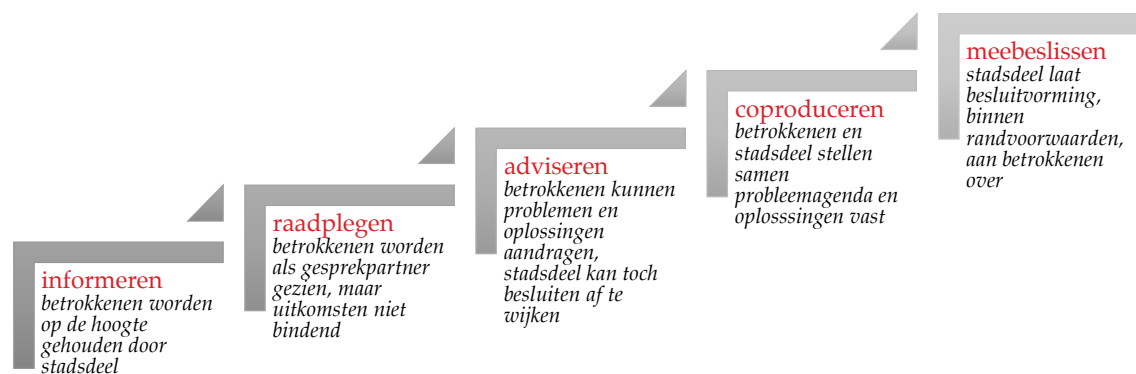
---

<sup>9</sup> In hoofdstuk 1 is het gebiedsgericht werken in de gemeente Amsterdam kort besproken. Hoofdstuk 4 zal uitvoerig worden ingegaan op het gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid.

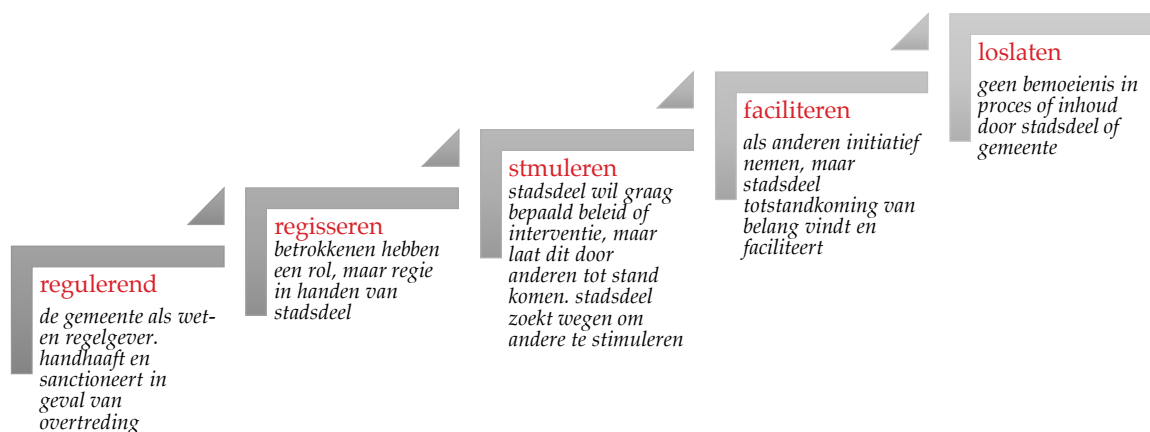
<b>Behoeft van betrokkenheid</b>		
I. Burgers willen de mogelijkheid hebben om te kunnen participeren in de beleidsvorming en/of beleidsuitvoering – beleidsparticipatie		
II. Burgers willen ruimte voor eigen initiatief, maar verlangen indien nodig steun van de gemeente – sociale participatie		
Onderling begrip en vertrouwen	Geïnformeerd zijn en worden	Werkwijze toegerust op participatie
Institutioneel begrip: actoren begrijpen	Transparantie in de communicatie	Welke mogelijkheden zijn er voor actief burgerschap/welke worden gebruikt
Inhoudelijk begrip: actoren	De informatie is toegankelijk voor betrokken actoren	Aanreiken ondersteuning/facilitering
	Voortdurende communicatie en terugkoppeling aan burgers over het proces en resultaten	Enscenering <ul style="list-style-type: none"> <li>- Locatie</li> <li>- Tijd</li> <li>- Ruimte</li> <li>- Aankleding</li> <li>- Inrichting</li> </ul>
	Verwachtingsmanagement	Laagdrempelig
	Begrijpbare taal richting de burger	

*Tabel 2. Weergeeft de operationalisatie van de behoefte aan betrokkenheid.*

In het onderzoek worden ook de burgerparticipatieladder en de overheidsparticipatieladder besproken. De participatieladders dienen in het onderzoek als hulpmiddel om de vormen van participatie te kunnen typeren in zowel hoofdstuk 3 en 5. In hoofdstuk 2 zijn de burgerparticipatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) en de overheidsparticipatieladder van de Rob (2012) al uitgebreid aan bod gekomen. In onderstaande figuren worden de operationalisaties weergegeven.



Figuur 7. Operationalisatie burgerparticipatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001).



Figuur 8. Operationalisatie overheidsparticipatieladder van de Rob (2012).

### 3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Aan de kwaliteit van een onderzoek worden strenge eisen gesteld. Een onderzoek moet betrouwbaar en valide zijn. De betrouwbaarheid betreft de nauwkeurigheid en consistentie van de uitgevoerde metingen. Dat betekent dat eenzelfde meetinstrument bij iedere meting dezelfde resultaten oplevert. Met andere woorden, bij herhaling moet het meetinstrument eenzelfde uitslag hebben als dezelfde meting daarvoor (Van Thiel, 2015). Naast de betrouwbaarheid moet een onderzoek ook valide zijn. De validiteit valt uiteen in twee elementen: de interne en de externe validiteit. De interne validiteit betreft de geldigheid van de resultaten. Daarmee wordt bedoeld: heeft de onderzoeker gemeten wat hij wilde meten? De externe validiteit slaat op de generaliseerbaarheid van de conclusies. Met andere woorden: zijn de conclusies ook geldig in andere landen, situaties, tijdstippen, etc.

Een zwak element van een casestudy is de externe validiteit. Er zijn weinig vergelijkbare onderzoekseenheden en dit benadeelt de generaliseerbaarheid. Dat is ook in dit onderzoek het geval. De gemeente Amsterdam heeft een eigen werkwijze ontwikkeld die alleen in Amsterdam te vinden is. De kans is groot dat er vergelijkbare werkwijzen te vinden zijn, maar velen

zullen een belangrijke dimensie, de bestuurscommissies, missen. In Nederland kennen namelijk alleen de gemeente Amsterdam en Rotterdam bestuurscommissies.

Aan de andere kant biedt een casestudy wel de mogelijkheid om diepgaand onderzoek te doen naar een bepaalde onderzoekseenheid. Dit levert echter ook moeilijkheden op. Een casestudy is zeer tijdsintensief: het duurt vaak lang en de hoeveelheid informatie is enorm omvangrijk. Het is daarom noodzakelijk om een selectie te maken. Ook in dit onderzoek was dat het geval. Omdat ik door mijn stage bij stadsdeel Zuid veel in contact kwam met mijn onderzoeksonderwerp, moest ik extra letten op de risico's van selectiviteit en subjectiviteit. Er zijn echter enkele manieren waarop ik de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek heb gewaarborgd. Allereerst heb ik met behulp van twee sleutelpersonen een representatieve respondentenselectie gemaakt. Ik heb gesproken met vijf medewerkers binnen de gemeente en vijf personen buiten de gemeente met verschillende posities en hoedanigheden. Als onderzoeker ben ik me daarnaast bewust voor de gevaren van verkeerde interpretaties. Om te voorkomen dat ik de respondenten verkeerd interpreteer heb ik de interviews opgenomen en letterlijk getranscribeerd. Vervolgens heb ik aan elk de respondenten de transcripten voorgelegd en gevraagd of ik hen goed heb begrepen. Een respondent had bezwaar tegen een opname van het interview. In overleg met de respondent is besloten om een interviewverslag te maken die door de respondent is voorgelegd en goedgekeurd. Om de betrouwbaarheid te versterken heb ik gekozen voor semi-gestructureerde interviews aan de hand van een topic-list. Doordat er gebruik is gemaakt van een topic list, is het mogelijk om de interviews op dezelfde manier uit te voeren. Op de lange duur kan er wellicht worden gesproken van generaliseerbaarheid bij gelijkblijvende resultaten. Ik ben me bewust van het feit dat hoe meer gestructureerd een onderzoek is, des te beter de betrouwbaarheid en validiteit is. Toch heb ik gekozen voor semi-gestructureerde interviews, omdat er naar mijn mening niet genoeg kennis is om gestructureerde interviews te kunnen voeren. Zo weten bijvoorbeeld de Rob, WRR en RMO ook niet hoe de nieuwe verhoudingen tussen de overheid en haar omgeving eruit moet zien (Binnema, 2014). Binnen semi-gestructureerde interviews is er voldoende ruimte om ook andere inzichten, die niet in de literatuur voorkwamen, te bespreken. Tenslotte heb ik gebruik gemaakt van triangulatie door informatie "op meer dan één manier" te verzamelen (Van Thiel, 2015 p. 113). Dit heb ik gedaan door verschillende methoden in het onderzoek te hanteren namelijk diepte-interviews, documentanalyse en verkennende gesprekken (zie paragraaf 4.1.2). Op deze manier verzeker ik dat de informatie valide is (Van Thiel, 2013).

### 3.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk heb ik de gehanteerde methodologie besproken. In het onderzoek heb ik gekozen om een kwalitatief onderzoek uit te voeren omdat dit mij de kans biedt om diepgaand onderzoek te verrichten naar het onderzoeksobject, het gebiedsgericht werken in de gemeente

Amsterdam. Om de betrouwbaarheid en kwaliteit van het onderzoek te garanderen heb ik in het onderzoek gekozen voor triangulatie door het hanteren van verschillende onderzoeksmethoden. In hoofdstuk 4 heb ik gebruik gemaakt van een documentenanalyse en verkennende gesprekken om extra informatie te kunnen achterhalen of ter verduidelijking. De resultaten uit de empirische interviews worden weergegeven in hoofdstuk 5. Een nadeel van een casestudy zoals dit onderzoek is dat de uitkomsten niet generaliseerbaar zijn. Wel kunnen interviews worden herhaald doordat gebruik is gemaakt van een topic list. Indien na verloop van tijd de uitkomsten hetzelfde blijven, kan worden gesproken over generaliseerbaarheid.



## *Hoofdstuk 4*

### **Wat kenmerkt gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid?**

Het gebiedsgericht werken krijgt op allerlei plekken een andere invulling. In dit hoofdstuk zullen de kenmerken van het gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid worden besproken aan de hand van een documentenanalyse en verkennende gesprekken. Allereerst gaat paragraaf 4.1 dieper in op het besluit van de gemeente Amsterdam tot het veranderen van het bestuurlijk stelsel en de keuze voor gebiedsgericht werken. Daarna zal paragraaf 4.2 dieper ingaan op de sturingsfilosofie en de werking van het gebiedsgericht werken. Tenslotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 4.3 afgesloten met een deelconclusie.

#### **4.1 Besluit tot veranderen van het bestuurlijk stelsel**

De gemeente Amsterdam kende tot de afschaffing van deelgemeenten in 2012 een decentraal bestuur dat in 1981 werd ingesteld om het bestuur dichterbij de burger te brengen (Gemeente Amsterdam, 2013b). De gemeente geeft aan dat het decentraal bestuur erg succesvol was. Toch werd er voor gekozen om de veertien deelgemeenten samen te voegen tot zeven stadsdelen om de samenwerking binnen de gemeente te versterken, de uitvoeringskracht van de stadsdelen te vergroten en de taakverdeling tussen de centrale stad en de stadsdelen te verhelderen (Gemeente Amsterdam, 2013b). Deze samenvoeging vormde een onderdeel van een al langer durende herontwikkeling van het bestuurlijk stelsel.

In juni 2009 stemde de gemeenteraad in met 'Verbetering bestuurlijk stelsel en wijziging op de Verordening van de stadsdelen'. Daarbij werd ook motie 330 aangenomen die was ingediend door de toenmalige raadsleden Van Doorninck en Van der Garde. Zij riepen het college op om in het nieuwe bestuurlijk stelsel ruime mogelijkheden tot participatie te behouden en om een gezamenlijke visie van de centrale stad en stadsdelen op te stellen met daarin de voorwaarden om participatie te borgen. Van Doorninck en Van der Garde diende de motie in omdat zij zich zorgen maakten of er in grote stadsdelen nog wel ruimte zou zijn voor Amsterdammers om te participeren (Gemeente Amsterdam, 2013b).

In februari 2010 werd motie 330 door de gemeenteraad beantwoord door het overnemen van de bestuurlijke reactie van het college met daarin een begrippenkader, richtingen en uitgangspunten voor burgerparticipatie en buurtgericht werken<sup>10</sup> (Gemeente Amsterdam, 2013a). In de bestuurlijke reactie maakt het college onderscheid tussen beleidsparticipatie en sociale participatie. De visie van het college werd als volgt geformuleerd:

---

<sup>10</sup> Het begrip buurtgericht werken duidt op hetzelfde als het latere gebiedsgericht werken. Beide werkvormen bevinden zich binnen een geografisch afgebakend gebied of een buurt.

*“Burgerparticipatie gaat voor het college in de kern over de mogelijkheid – de ruimte én het instrumentarium – voor burgers, maatschappelijke partners en ondernemers om enerzijds mee te doen aan de vormgeving en uitvoering van gemeentelijk beleid (beleidsparticipatie) en anderzijds om zelf of samen met de gemeente en partners initiatieven te nemen ter bevordering van de eigen leefomgeving (sociale participatie)” (Gemeente Amsterdam, 2013a p. 1).*

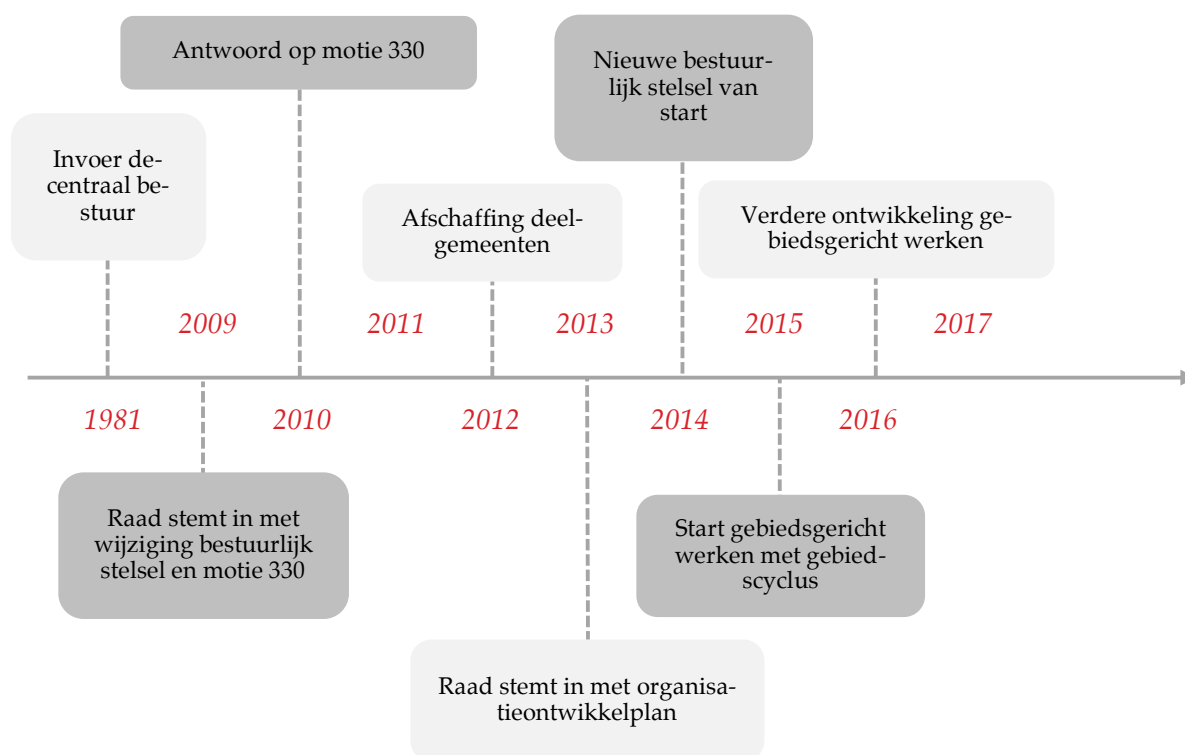
In paragraaf 2.3.1 werden de begrippen beleidsparticipatie en sociale participatie al kort genoemd. Het onderscheid tussen beleidsparticipatie en sociale participatie sluit naadloos aan op de scheiding in de behoeften van betrokkenheid. Allereerst willen burgers de mogelijkheid hebben om te participeren in de beleidsvorming of beleidsuitvoering. Deze behoefte sluit aan bij de beleidsparticipatie zoals dat is geformuleerd door het college van B&W. Ook daar draait het om de mogelijkheid om een rol te kunnen spelen in de vormgeving en uitvoering van gemeentelijk beleid (Gemeente Amsterdam, 2013a p. 1). Ten tweede willen burgers eigen initiatieven tot stand brengen met waarnodig de hulp van de (gemeentelijke) overheid. Dit sluit aan bij de sociale participatie waarin het gaat om initiatieven van burgers ter bevordering van de eigen leefomgeving (Gemeente Amsterdam, 2013a p. 1). Bij deze vorm is het belangrijk om op te merken dat het onderzoek zich vooral richt op de houding die de overheid aanneemt. Is zij ondersteunend of staat ze initiatieven in de weg?



*Figuur 4. Links staan de twee uitingsvormen van de betrokkenheid en rechts de corresponderende vormen van participatie zoals deze zijn geformuleerd door de Gemeente Amsterdam.*

Een belangrijk idee binnen het nieuwe bestuurlijk stelsel is ‘één Amsterdam’. Het idee van één Amsterdam betekent dat de gemeente meer wil werken als één ambtelijke organisatie met één beleidsvisie. Dit resulteerde erin dat de stadsdelen meer uitvoerend werden en de centrale stad is gaan zorgen voor de kaders, samenhang en structuur in de gemeente. Wat daarbij opvalt is dat de gemeente expliciet stelt dat dit niet ten koste mag gaan van maatwerk. Ondanks de veranderingen hebben de stadsdelen in 2010 nog een grote rol. Het college mocht namelijk alleen kaders stellen als dat vanuit de inhoud van het beleidsdossier nodig was (Gemeente Amsterdam, 2013b). In 2012 werd de rol van de stadsdelen echter drastisch ingeperkt na de afschaffing van artikel 87 Gemeentewet. Het was voor gemeenten niet langer mogelijk om deelgemeenten in te stellen. In de nieuwe gemeentewet geeft artikel artikel 83

wel de mogelijkheid om territoriale of functionele bestuurscommissies in te stellen. Op 28 maart 2012 koos de gemeenteraad tot instellen van een bestuurscommissies in ieder stadsdeel. In paragraaf 4.2 zal bij de bespreking van het gebiedsgericht werken hier verder op worden ingegaan. De wetswijziging is volgens de gemeente Amsterdam echter niet de belangrijkste reden voor het (wederom) veranderen van het bestuurlijk stelsel, maar stelt dat dit vooral wordt gedreven door de economische en maatschappelijke ontwikkelingen (Gemeente Amsterdam, 2013b). In lijn met het organisatieontwikkelplan *Naar een sterker Amsterdam* nam het college van B&W een definitief besluit, op hoofdlijnen, over de nieuwe gemeentelijke organisatie. Daarin werd het gebiedsgericht werken een van de leidende principes (Gemeente Amsterdam, 2014b). Op 19 maart 2014 ging het nieuwe bestuurlijke stelsel met verlengd lokaal bestuur van start. Het verlengd lokaal bestuur wordt in paragraaf 4.2 nader behandeld. De laatste ontwikkeling vond plaats in 2015, toen is de gemeente Amsterdam van start gegaan met het gebiedsgericht werken en de gebiedscyclus. Hieronder worden in figuur 5 de belangrijkste ontwikkelingen weergegeven in de ontwikkeling van het bestuurlijk stelsel die uiteindelijk hebben geleid tot het gebiedsgericht werken.



Figuur 5. Weergeeft een tijdlijn met de belangrijkste ontwikkelingen binnen het nieuwe bestuurlijk stelsel

## 4.2 Werking gebiedsgericht werken

### 4.2.1 Kaderstelling en de stadsdelen

Het gebiedsgericht werken is een leidend principe geworden binnen de zeven stadsdelen die een vorm van verlengd bestuur zijn (Gemeente Amsterdam, 2014b). In het nieuwe bestuurlijk stelsel hebben de stadsdelen nog maar weinig zelfstandige bevoegdheden. In een verkennend

gesprek gaf een medewerker aan dat voorheen alle taken bij stadsdelen lagen, tenzij het stond vermeld op een zogenaamde A-lijst. Als een taak niet grootstedelijk was dan zat het bij de stadsdelen. Een voorbeeld van grootstedelijk beleid was het openbaar vervoer dat een taak was van de centrale stad. Echter, in het nieuwe bestuurlijk stelsel is kaderstelling, zoals de gemeente het zelf noemt, een algemeen principe geworden (Gemeente Amsterdam, 2013a). In de notitie kaderstelling omschrijft de gemeente kaderstelling als volgt:

*“Een stedelijk kader is een door het college en/of de gemeenteraad vastgesteld document waarin voor een bepaald beleidsonderwerp uiteengezet is wat de doelstellingen zijn, welke middelen daarvoor worden ingezet, wat het tijdpad is, wat RVE's daarvoor gaan doen én expliciet welk aandeel en welke rol en ruimte bestuurscommissies hebben in het behalen van de doelstellingen” (Gemeente Amsterdam, 2013b p. 3).*

Dit betekent dat stadsdelen nog maar weinig ruimte hebben om eigen beleid te ontwikkelen. Vanuit de centrale stad worden stedelijke kaders gevormd waarbinnen de stadsdelen moeten acteren. In de notitie wordt in andere woorden vermeld: “Binnen de stedelijke kaders maken bestuurscommissies, vanuit de opgave in hun staddeel, dus lokale afwegingen en eigen gebiedsgerichte prioriteiten” (Gemeente Amsterdam, 2013b p. 3). Ook in de missie en visie op de stadsdelen, die zijn te vinden in het organisatieontwikkelplan, komt het idee van verlengd lokaal bestuur sterk naar voren. Zo stelt de missie:

*“Als onderdeel van het Amsterdamse bestuursstelsel staan de stadsdelen voor de aanpak van de maatschappelijke opgaven in hun stadsdeel in samenwerking met burgers, ondernemers, en maatschappelijke organisaties. Zij faciliteren deze partners zo veel mogelijk om problemen zelf op te pakken en kansen te benutten, sturen taken en voorzieningen met een stadsdeel functie dan wel een stadsdeel bereik aan, met ruimte voor diversiteit en maatwerk, als dit op grond van verschillen in de maatschappelijke opgave gewenst is en voeren hun eigen taken en rollen uit ter verwezenlijking van de publieke taak op stadsdeelniveau” (Gemeente Amsterdam, 2014b p. 3).*

De taak van de stadsdelen is om het stedelijk beleid te ‘vertalen’ naar de gebieden in de stadsdelen en moeten zij maatwerk van stedelijk vastgesteld beleid mogelijk maken. Dit is ook te vinden in de visie op de stadsdelen: “stadsdelen maken een vertaalslag naar de best passende lokale invulling van stedelijk beleid en regelgeving en boeken zo tastbare en voelbare resultaten voor de burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers in het stadsdeel” (Gemeente Amsterdam, 2014b p. 3). Wat veelvuldig terugkomt in zowel de Notitie Kaderstelling als in het organisatieontwikkelplan, is dat bestuurscommissies en de stadsdelen een schakelfunctie spelen tussen enerzijds de centrale stad en anderzijds de bewoners,

ondernemers en maatschappelijke organisaties. Op verschillende plekken wordt aangegeven dat de stadsdelen een 'ogen-en-oren-functie' hebben. De gemeente geeft aan dat de stadsdelen beschikken over de lokale kennis en weten wat benodigd is in de omgeving (Gemeente Amsterdam, 2014b). Dit moet ervoor zorgen dat er kan worden ingespeeld op de lokale behoeften en opgaven. Een ander belangrijk element is het betrekken van het netwerk. De gemeente benadrukt daarbij partners te faciliteren om problemen zoveel mogelijk zelf aan te pakken (Gemeente Amsterdam, 2014b). Dit past in de ontwikkelingen die werden geschetst in hoofdstuk 2. Ook de gemeente Amsterdam wil actief burgerschap stimuleren en samenwerken met actoren in haar netwerk, of zelfs taken volledig aan hen overlaten. Wat uit de literatuur niet duidelijk werd was echter waar de actieve stimulans van actief burgerschap vandaan kwam. In het geval van de gemeente Amsterdam blijkt Binnema (2014) in ieder geval gelijk te hebben. De gemeente Amsterdam geeft aan dat onder andere economische ontwikkelingen hebben geleid tot de verandering van het bestuurlijk stelsel (Gemeente Amsterdam, 2014b, 2015a). Of dit de belangrijkste reden is wordt echter niet duidelijk uit de verschillende documenten of verkennende gesprekken.

#### 4.2.2 Gebiedsgericht werken als leidend principe

Binnen de stadsdelen is het gebiedsgericht werken het leidende principe. In tegenstelling tot de sectoraal georganiseerde RVE's staat in de gebieden een integrale aanpak centraal. Als reden voor het gebiedsgericht werken geeft de gemeente Amsterdam aan dat de ontwikkelingen in de samenleving roepen om slimmer en efficiënter te werken, en vragen om een gebiedsgerichte werkwijze (Gemeente Amsterdam, 2014b). Volgens de gemeente is het gebiedsgericht werken een werkwijze waarin de maatschappelijke opgaven leidend zijn in het handelen en deze integraal worden aangepakt (Gemeente Amsterdam, 2014b). De door de gemeente ontwikkelde definitie van gebiedsgericht werken is als volgt:

*“Gebiedsgericht werken is van binnen naar buiten werken, in vertrouwen samen bouwen aan de stad. Met Amsterdammers, ondernemers, en andere partners analyseren en ontwikkelen wat anderen doen, onvoorziene kansen snel verzilveren en uitvoering geven aan beleid dat aansluit bij de maatschappelijke opgaven, de energie en de doelgroepen van een gebied” (Gemeente Amsterdam, 2014a p. 10).*

Wat opvalt en wat de gemeente zelf ook erkent, is dat het niet zozeer gaat om het werken in een bepaald gebied, maar om het centraal stellen de lokale vraag en opgave in de stad. In het zelfbeheer rapport geeft de gemeente Amsterdam zelfs aan dat de naam vraaggericht of opgavegericht, met aanwezigheid van het gebied, dezelfde lading zou dekken (Gemeente Amsterdam, 2015a). Het werken in een gebied is dus vooral een middel om vraag- en opgavegericht te kunnen werken.

Belangrijke centrale elementen die terug keren in de documenten omtrent het bestuurlijk stelsel en de gebiedscyclus zijn: “van buiten naar binnen”, “samen”, “analyseren en ontwikkelen wat nodig is”, “loslaten”, “maatschappelijke opgaven” en “vanuit de breedte voorbij de kokers”. Het gebiedsgericht werken is dus kortgezegd een opgave- en vraaggerichte, integrale werkwijze waarin de gemeente Amsterdam, waar mogelijk, samenwerkt met bewoners, ondernemers (maatschappelijke) ondernemers in de vorming of uitvoering van beleid, of hen ondersteunt in hun eigen initiatieven. Het gebied dient daarbij als een hulpmiddel om de vraag en opgave van een geografisch gebied – het geografisch gebied kan bestaan uit gebied, maar ook een specifieke straat of buurt – te achterhalen. Je kunt je afvragen of gebiedsgericht werken wel een geschikte naam is, daar de focus meer ligt op een opgave- en vraaggerichte, integrale werkwijze. De gemeente Amsterdam is hier overigens van bewust en stelt in het het zelfbeheerrapport dat de naam vraag- of opgavegericht werken ook zou volstaan.

#### 4.2.3 Samenwerking binnen en buiten de organisatie

Zoals eerder al werd aangegeven is het gebiedsgericht werken een leidend principe in het nieuwe bestuurlijk stelsel en komt met name tot uiting in de stadsdelen die stedelijk beleid vertalen. Het gaat echter niet alleen om het vertalen van stedelijk beleid, maar ook om het herkennen van de vraag en opgaven in het stadsdeel. Eerder in dit hoofdstuk werden belangrijke elementen in het gebiedsgericht werken al genoemd. Ook de aanwezigheid van een gebied is een belangrijk kenmerk, alhoewel dat niet centraal staat. De aanwezigheid van het gebied dient voornamelijk als middel voor de gemeente, in het bijzonder de stadsdelen, tot het opgave- en vraaggericht werken. Het woord gebied zien we vooral terug in de naamgeving van belangrijke organisatieonderdelen betrokken bij het gebiedsgericht werken. Allereerst zijn daar de gebiedsteams. De gebiedsteams bestaan uit een gebiedsmanager, gebiedscoördinator, gebiedsmakelaren en eventueel gebiedstondersteuner. De missie van de gebiedsteams is als volgt omschreven:

*“Het gebiedsteam zorgt dat integraal en in samenhang gewerkt wordt aan de opgaven en kansen van het gebied. Zij stellen prioriteiten in samenwerking met partijen van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Het gebiedsteam is hiermee zowel ambassadeur als aanjager voor de veranderende rol van de overheid in het betreffende gebied” (Gemeente Amsterdam, 2014a p. 8).*

De gebiedsmanager geeft leiding aan de leden van het gebiedsteam en werkt op strategisch niveau samen met de partners van binnen en buiten de organisatie. Daarnaast is de gebiedsmanager ook de eerste adviseur van het bestuur betreffende zijn gebied (Gemeente

Amsterdam, 2014b). Onder de gebiedsmanager bevindt zich de gebiedscoördinator waarmee nauw wordt samengewerkt. De gebiedscoördinator bevindt zich meer op operationeel vlak en weet wat op operationeel niveau nodig is om resultaten te boeken in het gebied. Onder de gebiedscoördinator bevinden zich meerdere gebiedsmakelaren die de schakel vormen tussen de verschillende actoren, zowel binnen als buiten de organisatie. In een verkennend gesprek gaf een gebiedsmakelaar aan dat zij veel de buurt in gaan. Iedere gebiedsmakelaar heeft daarbij een bepaalde buurt en een thema waar hij zich – extra – op focust, een soort specialisatie. Dit zorgt ervoor dat thema's en gebieden elkaar op allerlei plekken doorkruisen, aldus de gebiedsmakelaar. Tenslotte is er de gebiedsondersteuning die ervoor zorgt dat het gebiedsteam goed kan functioneren, maar ook taken heeft op het gebied van budgetbeheer en (een schakel vormen met) communicatie (Gemeente Amsterdam, 2014b).

De gebiedsteams werken nauw samen met de gebiedspool. De gemeente omschrijft de missie van de gebiedspool als volgt:

*“De gebiedspool levert de expertise en menskracht voor de uitvoering van de gebiedsplannen, uitvoeringsplannen, programma's en projecten in het stadsdeel. Primair in opdracht van gebiedsmanagers, secundair in opdracht van stadsdeelmanagers en van de stadsdeelmanagers staf.”* (Gemeente Amsterdam, 2014a p. 12).

Verderop zegt de gemeente in iets concretere bewoording:

*“De gebiedspool levert geen eigen producten, maar vakmensen zowel inhoudelijk als methodisch. De gebiedspool is een middel/construct ten dienste van de gebiedssturing en excellente uitvoering en werkt niet aan eigen productie via generieke, structurele, repetitieve basiswerkzaamheden. Deze horen thuis in de uitvoeringsafdelingen van het stadsdeel (als het stadsdeelspecifiek is) of in de rve's (als het stadsbrede werkzaamheden zijn)”* (Gemeente Amsterdam, 2014a p. 12).

Een medewerker van stadsdeel Zuid vergeleek de gebiedspool met een soort uitzendbureau binnen de stad die de benodigde kennis en mensen levert voor de opdrachten afkomstig van de gebiedsteams.

Tenslotte werken de gebiedsteams en de gebiedspool samen met de afdeling Bestuur en Organisatie.<sup>11</sup> De missie van de afdeling Bestuur & Organisatie wordt als volgt omschreven:

---

<sup>11</sup> In het document beschrijving werking onderdelen stadsdeelorganisatie werd de afdeling Bestuur & Organisatie nog staf genoemd. Wel werd in het document al vooruitgelopen op de naamsverandering.

*“De afdeling Staf [Bestuur en Organisatie] faciliteert en stimuleert het realiseren van de gebiedsopgaven. De afdeling verbindt en adviseert op het snijvlak van verlengd lokaal bestuur, gebiedsgericht werken en excellente uitvoering en spiegelt de organisatie in het behalen van bestuurlijke en organisatiedoelstellingen.” (Gemeente Amsterdam, 2014a p. 17).*

De afdeling Bestuur & Organisatie kan dus meer worden gezien als een verbindend organisatieonderdeel die het proces, dat wordt uitgevoerd door de gebiedsteams en de gebiedspool, ondersteunt en faciliteert.

### *Gebiedscyclus*

Een belangrijk hulpmiddel bij het in kaart brengen van de opgaven en vraag in een straat, buurt of gebied is de gebiedscyclus. De gebiedscyclus bestaat uit vier stadia: de gebiedsanalyse, de gebiedsagenda, de gebiedsplannen en de gebiedsmonitor. Allereerst wordt er één keer per jaar geanalyseerd wat er in een gebied speelt om de ontwikkelingen, opgaven en kansen in beeld te krijgen. Voor de analyse wordt gebruik gemaakt van cijfers van de gemeente en haar partners zoals bijvoorbeeld de politie en woningcorporaties. Een andere bron van informatie vormen de verhalen en ervaringen van bewoners en ondernemers in het stadsdeel en medewerkers van de gemeentelijke organisatie. De volgende stap is het vormen van de gebiedsagenda die wordt gebaseerd op de uitkomsten van de gebiedsanalyse. De gebiedsagenda wordt vastgesteld voor vier jaar, maar kan jaarlijks worden bijgesteld. Nadat de gebiedsagenda is vastgesteld, worden er jaarlijkse gebiedsplannen opgesteld waarin concrete maatregelen, activiteiten en projecten staan ter uitvoering van de gebiedsagenda. Het belang van netwerk is hier wederom terug te zien, de gemeente benadrukt namelijk dat bij gebiedsgericht werken altijd meerdere spelers aan zet zijn. Denk hierbij niet alleen aan de gemeentelijke organisatie maar ook aan bewoners, ondernemers, (lokale) partners en maatschappelijke organisaties. De laatste stap in de gebiedscyclus wordt gevormd door de gebiedsmonitor die ook eenmaal per jaar wordt uitgevoerd. In de gebiedsmonitor wordt het proces geëvalueerd, dit stelt de gemeente in staat te leren van ervaringen en om de gebiedscyclus te verbeteren.

### *Welke mogelijkheden tot participatie zijn er?*

Zoals eerder al in het onderzoek is besproken maakt de gemeente Amsterdam onderscheid tussen beleidsparticipatie en sociale participatie. De ruimte voor beleidsparticipatie is vooral terug te zien in de gebiedscyclus. In een verkennend gesprek gaf een medewerker van stadsdeel Zuid aan dat de vormen van beleidsparticipatie zeer uitlopend zijn en in elke situatie een andere vorm heeft. Enkele voorbeelden die werden genoemd waren beeldvormende vergaderingen (waar bewoners, ondernemers en partners gelijkwaardig mee kunnen discussiëren tijdens een vergadering van het algemeen bestuur van het stadsdeel),



bewonersbijeenkomsten (thema-avonden waarin de standpunten van burgers worden gepeild of input wordt opgehaald), netwerkbijeenkomsten zoals de G250 en de daaruit voortkomende werkgroepen G250 werkt! (een buurttop en daaruit voortkomende werkgroepen waarin cocreatie plaats vindt tussen de gemeente en de omgeving) en de (dagelijkse) gesprekken die gebiedsmakelaren voeren met bewoners, ondernemers en partners. Vanuit de burgerparticipatieladder (Edelenbos en Monnikhof, 2001) bezien lijkt er in de eerste stadia van de gebiedscyclus vooral ruimte voor informeren. Naarmate de cyclus verder gaat lijkt de ruimte voor de omgeving toe te nemen en ruimte voor adviseren en wellicht zelfs co-produceren te ontstaan. Bij de analyse wordt slechts gezegd dat gesprekken met bewoners een bron van informatie vormen, maar bij de gebiedsplannen wordt benadrukt dat de gemeente niet alleen aan zet is, maar ook andere actoren uit haar omgeving. Hoewel de besluitvorming nooit uit handen lijkt te worden gegeven, ziet de gemeente wel graag dat partners hun eigen problemen proberen aan te pakken. Hierdoor bevinden we ons meer op het terrein van sociale participatie, iets wat de gemeente graag ziet. Zo staat in de bestuurlijke ambitie dat het “in deze samenleving niet meer vanzelfsprekend is dat de overheid altijd het initiatief neemt bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken” (Gemeente Amsterdam, 2015b p. 1). De gemeente zegt vervolgens dat bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties veel zelf willen en kunnen doen, en dat de gemeente hier – door het gebiedsgericht werken en de bestuurscommissies slagvaardig, aldus het bestuur – op in wil spelen. Iets verderop wordt gesteld dat het college de ruimte voor maatschappelijk initiatief wil geven en faciliteren. Volgens de bestuurlijke ambitie is er sprake van een “maatschappelijk initiatief wanneer samenwerkingsverbanden van bewoners, ondernemers en/of maatschappelijke organisaties het heft in handen nemen om een maatschappelijk doel na te streven en daarbij zelf de uitvoering ter hand nemen” (Gemeente Amsterdam, 2015b p. 3). Waar in de burgerparticipatieladder de hoogste trede niet bereikt wordt, is dat in de overheidsparticipatieladder (Rob, 2012) echter wel het geval en wordt het zelfs gestimuleerd.<sup>12</sup> De gemeente probeert op verschillende manieren de maatschappelijke initiatieven te stimuleren door ruimte te bieden voor maatschappelijke initiatieven. Dit kan op allerlei manieren. Bijvoorbeeld door het bieden van kennis, fysieke ruimtes of subsidies, maar ook het leveren van steun of toegankelijke informatie. Een interessant verschil dat de gemeente noemt is dat tussen faciliteren en stimuleren. Volgens de bestuurlijke ambitie zijn de middelen die hiervoor zijn genoemd bedoeld voor initiatieven die al krachtig zijn, of initiatieven die de potentie hebben om met behulp van deze instrumenten zichtbaar te worden. De gemeente wijst daarbij op het onderscheid van het stimuleren van het *ontstaan* van maatschappelijke initiatieven en het vergroten van de eigen kracht van bewoners, indien dat nog niet het geval is. Als voorbeeld wordt hier competentieontwikkeling genoemd. Dit valt volgens de

---

<sup>12</sup> Stimuleren moet in deze context worden onderscheiden van de trede ‘stimuleren’ zoals bedoeld in de overheidsparticipatieladder. In dit geval gaat het om het aanmoedigen/bevorderen van maatschappelijk initiatief.

bestuurlijke ambitie niet onder maatschappelijk initiatief en wordt aangeduid als bewonersinitiatief. Volgens de gemeente is hier echter wel ruimte voor, en in het geval dit niet vanzelf ontstaat, wil zij het ontstaan stimuleren. De treden die we in dit verhaal sterk terug zien komen zijn het loslaten en waar nodig faciliteren.

### 4.3 Deelconclusie

In hoofdstuk 3 zijn de kenmerken van het gebiedsgericht werken besproken. Een van de belangrijkste kenmerken is de kaderstelling vanuit de centrale stad. Hoewel de stadsdelen weinig ruimte hebben voor het creëren van eigen beleid, hebben de stadsdelen wel de ruimte om een lokale invulling te geven aan het beleid (Gemeente Amsterdam, 204b). Het idee achter het verlengd bestuur van de bestuurscommissies is dat zij dicht bij de bewoners en ondernemers staan en daarmee een ‘ogen-en-oren-functie’ hebben binnen de stadsdelen en haar gebieden. De bestuurscommissies weten daardoor wat de lokale opgaven en benodigdheden zijn en kunnen zo maatwerk mogelijk maken (Gemeente Amsterdam, 2014a). Een ander belangrijk kenmerk is het betrekken van het netwerk bestaande uit bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties, maar ook partners binnen de gemeente behoren tot dit netwerk (Gemeente Amsterdam, 2014b). Binnen het nieuwe bestuurlijk stelsel vormt het gebiedsgericht werken een van de nieuwe sturingsprincipes. De kern van de filosofie is om integraal te werken vanuit de lokale opgaven en vraag en dit waar mogelijk samen te doen met de omgeving, of de uitvoering aan hen over te laten. Naast de zogenaamde beleidsparticipatie speelt ook de sociale participatie een grote rol en wil de gemeente daar ruimte voor geven en ondersteuning bieden waar dat nodig is om maatschappelijke initiatieven tot uitvoer te brengen. Wat opvalt is dat de beleidsvorming nooit volledig uit handen wordt gegeven en de overheid een leidende rol blijft spelen. Naarmate de materie minder abstract en praktischer wordt, en veelal dus verder zijn in het proces van de gebiedscyclus, ontstaat er ook meer ruimte voor bewoners en ondernemers om te participeren. Concluderend zie je dat in de burgerparticipatieladder de lagere treden overheersen. In het geval van de sociale participatie waar de overheidsparticipatieladder een goede ‘meetlat’ is zien we echter juist dat de hoge treden wel aanwezig zijn en dit zelfs gewenst is.

## Hoofdstuk 5

### Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek besproken. Allereerst komen de ervaringen van de respondenten binnen de organisatie aan bod in paragraaf 5.1. Vervolgens zullen in paragraaf 5.2 de ervaringen van de respondenten buiten de organisatie worden besproken. Tenslotte bevat paragraaf 5.3 een deelconclusie.<sup>13</sup>

#### 5.1 Respondenten binnen de organisatie

##### 5.1.1 Hoe wordt gebiedsgericht werken ervaren?

In het onderzoek is gebleken dat de elementen die zijn afgeleid uit het artikel van Specht (2013) sterke onderlinge samenhang vertonen. Gezien de sterke samenhang is het niet mogelijk om de elementen los van elkaar te bespreken. In bijlage 2 is de codeboom toegevoegd waarin de sterke samenhang tussen de elementen te zien is.

##### *Wie spreek je?*

Respondent 4 geeft in het interview aan dat alle vormen van de participatieladder – daarbij doelt respondent 4 op de burgerparticipatieladder – in het stadsdeel zijn terug te vinden. Op meerdere momenten in de interviews geven verschillende respondenten aan dat zij continu in gesprek zijn met de omgeving. Respondent 4 wijst op de verschillende soorten gesprekken: van kleine thematische bijeenkomsten tot grote bijeenkomsten zoals de G250 in juli 2015. Ook de respondenten 1 en 3 wijzen op het feit dat het stadsdeel continu in gesprek is. Zo is er veel contact met zogenaamde sleutelpersonen. Respondent 1 geeft aan dat dat personen zijn met een belangrijke sleutelpositie in de wijk. Bijvoorbeeld een wijkagent of winkelstraatmanager.<sup>14</sup>

Respondent 1 geeft aan dat bij veel bijeenkomsten vaak dezelfde gezichten aanwezig zijn. Dit zijn volgens respondent 1 voornamelijk oudere, vrouwelijke bewoners. Iets later wordt ook het netwerk besproken. Respondent 1 omschrijft het netwerk als volgt:

*“Dus iedere makelaar heeft zijn eigen buurt. Dus dat is wel makkelijk dat je in kan zoomen op je eigen buurt en binnen die buurt heb je een aantal key players die je vaak benaderd. Dus je hebt een wijkagent een winkelstraatmanager, de woningcorporaties. In ieder gebied heb je ook wel een stadsdorp en je hebt veel usual suspects die je uitnodigt, bewonerscomités. Je hebt een*

---

<sup>13</sup> Om de anonimiteit van de respondenten te kunnen waarborgen zal iedere respondent worden aangesproken in de hij-vorm. Het is van belang om daarbij niet te vergeten dat de respondent zowel een man als vrouw kan zijn.

<sup>14</sup> De winkelstraatmanager is een door de gemeente extern ingehuurde kracht die de belangen behartigt van verschillende ondernemers in een winkelstraat.

*aantal burgerinitiatieven en scholen... conciërges. Gewoon iemand bij die bij de Albert Heijn aanspreekbaar is. Je hebt eigenlijk gewoon een netwerk op je buurniveau. ”*

In het boven weergegeven citaat geeft respondent 1 aan dat het ook vaak de *usual suspects*<sup>15</sup> zijn die door de gemeente worden betrokken. Op de vraag of ook andere bewoners dan de *usual suspects* zouden moeten worden betrokken reageren de respondenten zeer uiteenlopend. Respondent 1 geeft aan dat de bijeenkomsten toegankelijk zijn voor iedereen, maar denkt dat een gebrek aan transparantie de oorzaak is dat anderen niet komen. Respondent 1 zou, eveneens als respondent 3, de zogenaamde *silent majority* graag willen bereiken. Op dit punt wijkt de mening van respondent 4 sterk af. Respondent 4 stelde een retorische vraag: wat is er mis met de *usual suspects*? Respondent 4 vindt het een negatieve term en is blij met de hulp van de *usual suspects* die veel tijd en moeite steken in actief burgerschap. Ook stelt respondent 4: wie zegt dat we die groepen niet bereiken? Volgens respondent 4 worden die groepen ook bereikt, maar moet je iedere doelgroep op een andere manier benaderen waarbij onder andere toon, locatie en sfeer van belang zijn. Respondent 4 geeft hierbij het volgende voorbeeld:

*“Ja, de toon en de sfeer van het gesprek. Het contact. Kijk allochtone groepen zijn vaak te geïntimideerd om hier te komen. Ja, dan heb je de kwetsbare allochtone groepen. Dus het op bezoek gaan in de moskee of bij een damesgroep, een vrouwengroep of iets, kan enorm goed werken. Daar durven mensen zich uit te spreken, maar een vrij goed geïnformeerd groepje wil graag hier bij de wethouder aan tafel zitten. Die weten waar ze moeten zijn en daar willen ze ook zitten. En die vinden het ook fijn als je even op bezoek komt, maar als puntje bij paaltje komt willen ze op bepaalde momenten ook aan tafel zitten. En dat is bijvoorbeeld ook een groep die heel goed mee kan doen in een soort co-creatieve brainstorm. Dus dat je een wat grotere bijeenkomst hebt waar je wat meer abstract een aantal onderwerpen aangaat. En ja dat kan bijvoorbeeld hier binnen zijn, maar kan ook op een door ons georganiseerde bijeenkomst in de wijk zijn. Ik denk dat je alles op maat moet inrichten.”*

Respondent 8 sluit aan op het idee dat je iedere doelgroep op een andere manier moet benaderen. Zo bereik je bijvoorbeeld andere doelgroepen met vernieuwende participatievormen zoals e-participatie. In het verband van ‘veel’ voorkomende gezichten maakt respondent 1 een interessante opmerking, namelijk dat de gemeente op bepaalde bijeenkomsten de personen uitnodigt die zij belangrijk vindt.

### *Werkzaamheden niet zichtbaar*

---

<sup>15</sup> In de literatuur worden onder de *usual suspects* hoogopgeleide blanke mannen begrepen (Verba, Schlozman, & Brady, 1995; Snel, Hoogmoed & Odé, 2015). Uit de interviews lijkt daar echter geen sprake van te zijn.

Alle respondenten geven aan dat je mensen niet kan dwingen tot participatie en dat sommige mensen er niet mee lastig gevallen willen worden terwijl anderen het ‘fantastisch’ vinden. Ze zijn het er allen over eens dat de mogelijkheden tot participatie er wel moeten zijn. Respondent 1 vindt dat dit zoveel mogelijk in de wijk zou moeten plaatsvinden. Zoals hierboven al naar voren kwam vermoedt respondent 1 dat een gebrek aan transparantie een mogelijke oorzaak is waardoor de *silent majority* niet kan worden bereikt. De werkzaamheden zijn volgens hem grotendeels onzichtbaar. Allereerst hebben bewoners volgens respondent 1 geen inzicht in de werkzaamheden. Zo is de functie en het bestaan van een gebiedsmakelaar velen onbekend. De visie van respondent 8 sluit hierop aan. Die geeft aan dat de mogelijkheden tot participatie er wel degelijk zijn – respondent 8 doelt hier op de gebiedscyclus – maar vraagt zich af of de mensen het wel zien. Zo stelt respondent 8 het volgende:

*“Voor een deel zou ik willen zeggen er is in de basis heel veel ruimte. Als ik kijk naar hoe we het product bedacht hebben [...] van dat ieder product in de gebiedscyclus, is er één die in dialoog [...], met zowel partners buiten, dus de bewoners, de ondernemers, de maatschappelijke organisaties, maar ook je partners binnen tot stand zouden moeten komen. Dit wil niet zeggen dat dat al op alle plekken op die manier gaat, want dan kom je weer bij dat het mensenwerk is. Dat je wel kan zeggen die ruimte is er, maar dat wil niet zeggen dat alle mensen die ruimte ook vinden, dat ze die ruimte herkennen.”*

Respondent 8 geeft daarbij wel aan dat het beter gaat en de gebiedscyclus steeds meer bekend raakt onder mensen. Respondent 8 is wel van mening dat de gemeente hier nog veel kan doen, vooral op het gebied van communicatie. Bewoners moeten namelijk wel de benodigde informatie kunnen vinden. Respondent 4 is het hier niet mee eens. Respondent 4 is van mening dat de informatie er wel is, maar dat mensen het niet tot zich nemen omdat mensen horen wat ze willen horen.

De zichtbaarheid van werkzaamheden wordt ook aangehaald in een andere context, namelijk het laten zien van resultaten. Volgens de respondenten zijn deze niet zichtbaar en wordt er ook niet veel gedaan om deze resultaten zichtbaar te maken. Wel vinden ze het zichtbaar maken van resultaten allemaal belangrijk. Zo geeft respondent 1 aan:

*“[...] denk ik dat het heel belangrijk is om een aantal resultaten te laten zien. Dus de best practices. Dingen die er goed gaan om voor nu zeg maar in deze fase uit te vergroten zodat mensen ook zien dat als mensen iets willen, dat de overheid ook in staat is om mee te bewegen [...]”*

Wat bij het gebrek aan inzicht van resultaten een rol speelt is volgens respondent 8 de terugkoppeling van informatie. Respondent 8 zegt dat het soms lijkt alsof er geen tijd is voor terugkoppeling en dat de organisatie bezig is met zichzelf op orde krijgen na de reorganisatie. Respondent 4 zegt dat er vrijwel geen terugkoppeling is. Respondent 4 zei:

*“Ik merk dat een enorme energie gaat [...] naar raadplegen en dat [...] we weinig energie steken in het terugkoppelen van wat we doen met wat we hebben opgehaald, als we al iets mee doen. Dus als we er al een gevolg eraan geven laten we dat niet weten, maar we geven er heel vaak geen gevolg aan. En dan denk ik: waarom wil je die andere doelgroepen bereiken?”*

Respondent 4 geeft aan dat er soms ook bewust geen terugkoppeling is. In het interview geeft hij het volgende voorbeeld:

*“Ik geef hem ook heel vaak bewust niet, omdat we... [...] om maar een voorbeeld te geven: een buurtgesprek wordt vertaald naar een gebiedsplan en wij zien de logica van wat daar gezegd is in het gebiedsplan terug, maar de bewoners zelf niet. En dat is het probleem. [...] Wij snappen die invloed van hoe dat heeft gewerkt en tot welke actie heeft geleid, maar bewoners herkennen hun eigen standpunten daar niet in en dat is echt een lastig probleem. Want het kost enorm veel tijd en energie om dat allemaal uit te leggen. En die tijd hebben we gewoon niet. En dat is misschien een van de lastigste dingen in participatie. Dat je eindeloos praat of dat de energie die het kost voor die participatie in de weg staat in de uitvoering.”*

Respondent 4 vindt dit erg moeilijk zoals het citaat hieronder laat zien:

*“Van bewoners ervaar ik nou doe eens wat, en zodra je een stap vooruitzet zeggen ze ‘ja maar ik heb niet kunnen meepraten’. Nee, dan gaan we eerst even praten. En ja... ja dan zodra je aan tafel gaat zitten zeggen ze ‘waarom doe je niks’. Ja, omdat jij eerst wou praten. En die beweging dus dat gevoel van ik ben als overheid niet slagvaardig, want ik doe niets tegenover ik ben als overheid niet open, want ik praat er niet over, vind ik heel lastig.”*

Ondanks dit moeilijke punt is respondent 4 toch voor burgerparticipatie en benadrukt meerdere malen het belang van de dialoog in het interview. In de dialoog zou echter niet alleen geluisterd moeten worden, maar ook uitleg moeten worden gegeven. Dit kan volgens respondent 4 het begrip verbeteren. Verderop in deze paragraaf zal verder worden ingegaan op de organisatie en haar werkhouding.

### **Beperkte invloed**

Volgens de respondenten is de daadwerkelijke invloed van de omgeving op het beleid echter beperkt. Ze geven aan dat de omgeving veelal pas op een later moment wordt betrokken in

het proces. Een voorbeeld dat zij geven is de gebiedscyclus. Respondent 1 en 3 geven beiden aan dat de gebiedsanalyse erg kwantitatief is en voornamelijk is gebaseerd op indicatoren en cijfers van de afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS). In het interview legt respondent 3 als volgt uit hoe de gebiedsagenda tot stand komt:

*“Nou er zitten ook gewoon, er zit hier een politiek bestuur. Die hebben ook hun eigen kleur en eigen speerpunten. Maar daar hebben we ons niet door laten leiden in eerste aanleg. Die hebben wel hun accenten gegeven, maar we hebben eerst gewoon gekeken naar de cijfers van OIS. Wat valt ons op, hoe ziet de wijk eruit. Demografie, dus bevolkingssamenstelling. Zijn er veel armen? Zijn er veel koopwoningen of juist veel huurwoningen? Hoe is het gesteld met verkeersveiligheid? Wat vindt men van sociale cohesie en hoe kent men hun burenen? Nou op basis daarvan komt er iets uit. We hebben ook sessies gehouden met bewoners. We hebben ook sessies gehouden met collega’s. Dan krijg je een soort van grote brokken informatie, thema’s en die hebben we een beetje geclusterd. Daar zijn deze vijf dingen uit voortgekomen en dat hebben we voorgelegd aan het bestuur. Die hebben daar nog wat accenten in aangebracht. Zo kom je dan tot een gebiedsagenda.”*

Over de gebiedsagenda, die volgt op de gebiedsanalyse, geeft respondent 3 aan dat drie informatiestromen samenkomen. Zo vinden er wat gesprekken met bewoners plaats en heeft de politiek ook haar wensen, alhoewel die niet leidend zijn, want ook hier zijn de cijfers van OIS volgens respondent 3 leidend. De gebiedsagenda mondt uit in verschillende gebiedsplannen. Respondent 4 geeft aan dat voordat de gebiedsplannen worden opgesteld, verschillende buurtgesprekken worden georganiseerd. Respondent 3 geeft aan dat de invloed vooral op operationeel niveau plaats vindt, gericht op concrete maatregelen. Interessant is de opmerking van respondent 4 die stelt dat bewoners ook helemaal geen zin hebben om mee te denken over abstracte onderwerpen. Volgens hem hebben veel bewoners ook niet de behoefte om na te denken over abstracte onderwerpen. Een goede illustratie is het volgende citaat wat laat zien dat bewoners concrete acties en maatregelen willen.

*“Mensen hebben heel erg veel behoefte aan kleine, concrete maatregelen in hun buurt. Dat is ook niet per se erg. Natuurlijk willen mensen over van alles meedenken, maar we hebben natuurlijk ook een Wmo-adviesraad, cliëntenbelang Amsterdam en die gaan dan allemaal over zorg en welzijnsvoorzieningen, maar die praten er graag over mee. Maar concrete maatregelen, concrete kleine dingen. Dat vinden ze belangrijk.”*

### **Kaders en uiteenlopend abstractieniveaus**

Volgens de respondenten zijn er verschillende redenen die de invloed van burgers beperken. Allereerst wordt veel beleid niet gevormd binnen de stadsdelen, maar binnen de RVE’s.

Respondent 3 geeft echter aan dat indirecte invloed wel mogelijk is doordat de stadsdelen een adviserende rol hebben in de beleidsvorming. Respondent 4 geeft meer expliciet aan dat er binnen de gegeven kaders wel degelijk ruimte is voor beïnvloeding en dialoog. De mening van respondent 8, die aansluit op die van respondent 4, zegt dat door creatief te denken, veel mogelijk is binnen de bestaande kaders. Bijvoorbeeld door het netwerk te raadplegen en daar op zoek te gaan naar partners. Respondent 1 levert hier echter ook een kritiekpunt op de houding van sommige ambtenaren die geen open houding aannemen. Verderop in deze paragraaf zal verder worden ingegaan op de werkhouding van de gemeentelijke organisatie.

Een andere en veelgenoemde reden zijn de verschillende abstractieniveau's. Volgens respondent 1 hebben veel bewoners weinig inzicht in de gemeente. Ze zijn zich niet bewust van de afhankelijkheden, kosten en mogelijkheden. Respondent 4 sluit hierop aan en stelt dat bewoners soms onrealistische verwachtingen hebben. Volgens respondent 8 is het belangrijk om te realiseren dat het gebiedsgericht werken erop is gericht om samen met de omgeving de opgaven duidelijk te krijgen en dat het niet is 'u [de omgeving] vraagt, wij [de gemeente] draaien'. Wel is het volgens respondent 4 belangrijk dat wordt aangesloten op dat wat de bewoners en ondernemers belangrijk vinden.

### *Houding organisatie*

Verwachtingen en verwachtingsmanagement vormden een belangrijk gespreksonderwerp met respondenten. De meeste respondenten zijn ervan overtuigd dat de verwachtingen niet alleen worden beïnvloed door informatiegebrek, maar dat dit grotendeels komt door andere factoren. Respondent 1 denkt dat het aan de persoonlijkheid van mensen ligt. Respondent 3 wijst daarentegen meer op de verschillen groepen bewoners in de wijken en hun sociaal-economische achtergrond. Respondent 1 ziet een belangrijke rol voor verwachtingsmanagement weggelegd, maar geeft aan dat het wel erg moeilijk is. Een voorbeeld dat wordt genoemd is de afhankelijkheid van de gebiedsteams van anderen.

*“Ik vind soms best wel lastig, omdat je niet precies weet wat je wel en wat je niet kan bieden en omdat de gebiedsteams zelf geen geld hebben, weet je ook niet wat, waar de mogelijkheden zitten. Dus je moet op zoek naar, vaak naar potjes en je hebt ook de gebiedspool erbij nodig. Het duurt best wel lang voordat je eindelijk op orde hebt wat je nou kan inzetten, wat voor middelen je precies hebt qua capaciteiten en qua geld. Maar je probeert wel van tevoren de verwachtingen te temperen. Als er een herinrichting is of dat mensen iets willen of een burgerinitiatief, dan probeer je wel duidelijk te zeggen, je probeert duidelijk de gesprekken te vermijden dat er lucht-kastelen worden gebouwd.”*



Bovenstaand citaat laat ook een ander veelgenoemd probleem zien en dat is het gebrek aan snelheid wat onder andere het gevolg is van de afhankelijkheden en bureaucratie. Zo geeft respondent 1 aan dat het proces wel wat minder bureaucratisch kan. Hij zegt dat op een gegeven moment als gevolg van 'te lang doormodderen' de energie verloren gaat, ook bij burgers en stakeholders. Respondenten geven aan dat er weinig flexibiliteit is. Respondent 3 geeft wel aan dat het tegelijkertijd ervoor zorgt dat het als stadsdeel bewust nadenkt over ideeën en initiatieven van burgers. Wat volgens respondenten belangrijk is, is een open houding. Dit is volgens de respondenten nog niet overal aanwezig in de organisatie. Sommige afdelingen – als voorbeeld worden voornamelijk de sectorale RVE's genoemd – denken nog heel erg 'dat is mijn taak niet' of zeggen 'dat kan niet volgens de regels'. Een open houding waarbij wordt gedacht in kansen en mogelijkheden en niet belemmeringen is erg belangrijk. Zo zegt respondent 4:

*“Als je met elkaar zoekt naar wat er mogelijk is blijkt vaak dat er veel meer kan dan je denkt. Daar hoeft je niet eens kaders voor aan te passen. Maar dan moet je slim acteren.”*

Respondent 4 denkt dat het onder andere komt door angst. Dat moet echter geen belemmerende factor zijn, want fouten maken mag, aldus respondent 4. Respondent 8 merkt op dat het belangrijk is om te realiseren dat het ook een ontwikkeling is en de organisatie niet in één nacht veranderd kan zijn. Respondent 8 geeft aan dat de gebiedsteams maar 3% van de organisatie vormt en dat 97% dus nog werkt vanuit kolommen. Respondent 8 vindt het belangrijk om de rest van de organisatie mee te krijgen in de open houding, maar maakt hier wel een kanttekening bij. Het blijven hangen in sectoraal werken is volgens hem enerzijds het gevolg van moeilijk doorbreken van patronen – als iemand eenmaal op een bepaalde manier werkt, is dat lastig om te veranderen – en anderzijds het gevolg van financiële druk om je processen en activiteiten efficiënt en effectief in te richten.

### 5.1.2 Verbeteringen mogelijk?

#### *Cijfers tot nu toe*

Na afloop van de interviews heb ik de respondenten gevraagd of het gebiedsgericht werken in haar huidige vorm in staat is om in te spelen op de behoefte aan betrokkenheid. Daarbij heb ik gevraagd of zij voor beide vormen van betrokkenheid een cijfer wilde geven. In beide gevallen gaven de respondenten binnen de organisatie de volgende cijfers: 6, 6.5, 4.5, 6.2 en een 6. Door dit bij elkaar op te tellen en te delen door het aantal respondenten kwam daar tweemaal een gemiddelde van 5,84 uit ( $29,2:5 = 5,84$ ).<sup>16</sup> Met andere woorden, de respondenten geven een magere voldoende.

---

<sup>16</sup> Hierbij valt op te merken dat sommige respondenten bij het beantwoorden van de vraag een eigen onderscheid maakten. Zo zei een respondent een 7-8 te geven aan het inspelen op de behoefte van betrokkenheid, maar

### *Wat kan anders of beter?*

De respondenten vinden dat ze al op de goede weg zijn. Ze geven namelijk aan nog in de ontwikkelingsfase te zitten. Wel hebben ze concrete ideeën om het gebiedsgericht werken te verbeteren. Een veel gehoord verbeterpunt is het aannemen van een open houding. Dit is tegelijkertijd ook een van de moeilijkste punten volgens respondenten. Daarvoor is een soort cultuuromslag nodig, zodat men gaat denken in kansen en mogelijkheden en niet in belemmeringen. Een ander belangrijk verbeterpunt volgens vele respondenten is de informatievoorziening. Zo moet het duidelijk zijn voor burgers waar ze terecht kunnen en moet er meer inzicht in de werkzaamheden komen om de betrokkenheid te vergroten. Een belangrijke component van informatievoorziening is het belang van terugkoppeling. Vooral het terugkoppelen van resultaten is van belang. Respondenten vinden ook dat in het algemeen de resultaten beter moeten worden uitgedragen, omdat het ook inzicht geeft in de werkzaamheden en de mogelijkheden wat volgens de respondenten kan leiden tot beter onderling begrip. Daarnaast zouden sommige respondenten graag zien dat de omgeving eerder betrokken wordt zodat effectiever verwachtingsmanagement kan worden gevoerd, en zouden zij ook graag zien dat de RVE's mensen meer betrekken.

## **5.2 Respondenten buiten de organisatie**

### **5.2.1 Hoe wordt gebiedsgericht werken ervaren?**

Waar in paragraaf 5.1 de ervaringen van respondenten van binnen de organisatie aan bod kwamen, zullen in deze paragraaf de ervaringen van de respondenten uit de omgeving aan bod komen. Ook voor deze paragraaf geldt dat de elementen zo nauw verweven zijn, dat zij niet los van elkaar besproken kunnen worden.

### *Ongelijkwaardige positie*

Een belangrijk thema in de interviews met de respondenten vormt de ongelijkwaardige positie tussen het stadsdeel en haar omgeving, met name in het geval van bewoners. Zo geven zowel respondent 2 als 7 aan dat een bepaalde kennis nodig is om succesvol – en daarmee wordt bedoeld invloed hebben – te kunnen participeren. Ze geven aan dat mensen moeten weten hoe ze het spel moeten spelen. Zo geeft respondent 7 aan dat je om invloed uit te kunnen oefenen moet weten bij wie je moet zijn om vragen en strategieën uit te zetten. Daarbij moet je volgens respondent 7 als burger hetzelfde spel (van politici en bestuurders) spelen en vindt hij participatie eigenlijk ongelijkwaardig. Ook respondent 2 is van mening dat er sprake is van een ongelijkwaardige machtsbalans. Zo stelt respondent 2:

---

een vijf voor de herkenning van gebiedsgericht werken en een 6 aan de uitvoering. Dit bracht het gemiddelde cijfer van de respondent 6.1666666667 wat ik heb afgerond op een 6.2

*“Ik wil als bewoner invloed hebben op een project. [...] maar ja... Het is niet zo dat wat ik inbreng helemaal niet aankomt, als het binnenkomt. Maar het is meer zo dat ik daar eigenlijk een beetje blue of nieuw inval, als hele nieuwe bewoner of als bewoner die helemaal niemand kent en zo, voel ik dat ik toch niet op een gelijk level zit als professionals en ambtenaren zeg maar. En politici. Dus de eigenlijk de verschillende groepen komen elkaar ook tegen in de wandelgangen en die hebben ook besprekingen over allerlei dingen en dan komt natuurlijk ook gewoon [project] ook, dat is normaal, die komt wel eens ter sprake. Dus ik heb vaak meegemaakt dat ik achterloop in de informatie, want ik moet het hebben van de vergaderingen van [project].”*

Respondent 2 zegt door geen onderdeel van ‘het wereldje’ te zijn achter te lopen in de informatie. Dit zorgt voor een kennisachterstand wat resulteert in ongelijke niveaus. Ook respondent 7 noemt dit. Hij stelt:

*“...het informele is belangrijk, relaties leggen [...] Want anders kom je in de formele structuren, verdwijn je en dat is hier met het stadsdeel ook.”*

Respondent 2 bevestigt het belang van relaties indirect door te stellen dat zeer actieve bewoners na verloop van tijd zeer goed geïnfomeerd zijn en ook onderdeel worden van ‘het wereldje’. Respondent 7 geeft aan veel tijd te hebben geïnvesteerd in het netwerk, maar daar weer opnieuw mee moet beginnen zodra er andere ambtenaren en bestuurders zijn. Respondent 7 geeft echter aan dat er zo vaak een wisseling onder ambtenaren is, dat hij moedeloos begint te worden. Zo geeft respondent 7 aan dat er dan eindelijk een ambtenaar is die weet wat benodigd is, maar dan binnen de kortste keren weer vervangen wordt. Volgens respondent 2 en 7 is het door de kennisachterstand ook niet laagdrempelig. Respondent 2 benadrukt vervolgens ook dat de informatie niet toegankelijk is als gevolg van weinig transparantie. Dit belemmert waardevolle participatie voor nieuwkomers zegt respondent 2. Hij heeft het gevoel dat iedereen om hen heen alles weet, alleen hij niet. Interessant is dat respondent 5 de participatie in tegenstelling tot de andere respondenten wel toegankelijk vindt.

### *Zichtbaarheid werkzaamheden en resultaten*

Een ander belangrijk thema – dat we ook al zagen bij respondenten binnen de organisatie - is de zichtbaarheid van werkzaamheden en resultaten. Zo geven vrijwel alle respondenten aan dat er vrijwel geen terugkoppeling is. Zo antwoordt respondent 7 op de vraag of er sprake is van terugkoppeling:

*“Nee. Nou ja, dat zeg ik wel heel plat. Soms wel, soms niet, moet ik zeggen. En dat vind ik in de communicatie een hele erge fout, misser, als het antwoord niet is. Dus misschien is het eigenlijk meestal niet en soms wel. Dat is denk ik het antwoord.”*

Respondent 5 geeft aan dat er wel een vorm terugkoppeling is via de winkelmanager, maar respondent 5 geeft aan dat de winkelmanager niet in dienst is van de gemeente zelf, waar die overigens wel erg tevreden over is. Daarnaast benadrukt respondent 5 meerdere malen in het interview dat er geen zichtbare resultaten zijn, waardoor hij stelt geen oordeel te kunnen vellen over het gebiedsgericht werken.

### *Houding stadsdeel*

Gerelateerd aan het thema van zichtbaarheid van werkzaamheden is de houding van het stadsdeel. Respondenten hebben het gevoel weinig invloed te hebben op beleid. Ze geven aan dat het beleid toch in de stad wordt gevormd en dat het stadsdeel daar geen of vrij weinig invloed op heeft. Respondent 9 is het daar deels mee eens. Hij geeft aan dat er soms door gebrekkige communicatie een kennisachterstand is, maar tegelijkertijd geeft hij aan dat het deels de eigen verantwoordelijkheid van burgers is om op de hoogte te blijven. Zo geeft hij aan dat mensen bijvoorbeeld de gemeentepagina in de lokale krant zouden kunnen lezen. Wel is hij van mening dat er weinig invloed is, doordat je in ambtenaren taal moet denken en moet praten naar het beleid van de ambtenaren.

Waar veel van de respondenten het erover eens zijn is dat degene die invloed zouden moeten hebben, vaak niet aanwezig zijn bij bijvoorbeeld bewonersbijeenkomsten. Zo zegt respondent 7:

*“[...] ik vond het zo shockerend om te zien, als je het dan over participatie hebt, om te zien, ten eerste dat die groep, want daar zijn natuurlijk ook vertegenwoordigers van, dat die niet waren uitgenodigd [...]”*

Ook respondent 5 geeft aan dat hij bij bijeenkomsten aanwezig is geweest waar over een doelgroep werd gesproken en dat hij dacht: maar waar is de doelgroep? Respondent 5 herhaalt in het interview meerdere keren dat als je beleid wil vormen over een bepaalde groep, dat je de doelgroep erbij moet betrekken: niet praten over de doelgroep, maar met de doelgroep. De doelgroepen die volgens de respondenten minder lijken te worden betrokken, zijn ook de doelgroepen met – vaak – minder kennis van het spel, wat hun participatie bemoeilijkt. Deze groepen die vaak bestaan uit lager opgeleiden en mensen van niet-westerse afkomst, aldus respondent 7, moet je anders benaderen. Respondent 7 is van mening dat de participatie moet worden toegespitst op de doelgroep. Zo willen sommige mensen naar het stadhuis komen, en

hebben anderen liever dat de ambtenaren naar hun toe komen zoals bijvoorbeeld de gebiedsmakelaren doen.

Iets waar bijna alle respondenten tevreden over zijn, is het werk van de gebiedsmakelaren dat door hen enorm wordt gewaardeerd. Zo vertelt respondent 6 hoe hij, voor het contact met een gebiedsmakelaar, maandenlang bezig was om een vuilcontainer gedraaid te krijgen. Respondent 6 gaf aan dat het proces heel bureaucratisch was en er geen enkele sprake was van flexibiliteit. Hij kende de functie van gebiedsmakelaar niet, maar werd tijdens telefonisch contact met de juridische afdeling van het stadsdeel door een jurist erop gewezen. In tegenstelling tot de ambtenaren waar hij totvoorkort contact mee had, had de gebiedsmakelaar een hele open houding en was zeer flexibel en in staat om succesvol te netwerken. Iets wat eerst maandenlang niet kon vanwege regels, kon nu opeens wel door met een open houding naar het probleem te kijken, aldus respondent 5. Ook respondent 9 is zeer tevreden over de gebiedsmakelaar en vertelt hoe de gebiedsmakelaar in zijn gebied oprecht interesse toonde. Dit gaf hem een goed gevoel, alsof de gemeente zich echt betrokken voelde. Ook respondent 2 laat zich positief uit over de goede wil bij het stadsdeel in het algemeen.

### 5.2.2 Verbeteringen mogelijk?

#### *Cijfers tot nu toe?*

In tegenstelling tot de respondenten binnen de organisatie is het moeilijk om een betrouwbaar cijfer vast te stellen. Zo hebben twee respondenten geen antwoord gegeven op de vraag en gaf één respondent aan geen cijfer te willen geven omdat hij er niks in zag en er naar zijn mening dus ook geen cijfer aan kon verbinden. De overige respondenten gaven zeer uiteenlopende cijfers: namelijk een 6 en een 10. Ook hier geldt dat respondenten tweemaal hetzelfde cijfer gaven. Hiermee komt het gemiddelde cijfer op een 8, wat aanzienlijk hoger is dan het cijfer van de respondenten van binnen de organisatie.

#### *Wat kan anders of beter?*

Net als de respondenten binnen de organisatie vinden de respondenten van buiten de organisatie dat er nog sterke verbeterpunten zijn. Vooral op het gebied van verwachtingsmanagement. Respondenten willen duidelijk weten waar ze aan toe zijn, wat kan er wel en wat kan er niet. Respondent 5 geeft aan dat sommige ambtenaren dit al goed doen, maar een overgrote meerderheid doet dit niet. Ook vinden ze het belangrijk dat er meer flexibiliteit is als gevolg van een open houding. De respondenten ergeren zich aan de vele regels die bijvoorbeeld een simpel initiatief in de weg kunnen staan. Zo geeft respondent 9 het voorbeeld dat iemand geen gebruik mocht maken van een buurthuis. Indien hij koffie wilde drinken met de deelnemers van het initiatief, dan moest het initiatief door het buurthuis worden georganiseerd. Dit had tot gevolg dat hij niet zelfstandig een subsidie kon aanvragen

maar dat moest doen via het buurthuis waar hij zelf niet (vrijwillig) werkzaam was. Tenslotte vinden de meeste respondenten dat er nog veel kan gebeuren op het gebied van communicatie zoals het onder de aandacht brengen van het gebiedsgericht werken en resultaten en daarbij gebruik te maken van verschillende en verfrissende vormen van communicatie zoals een interview in de krant over een positief resultaat of een video op youtube.

### 5.3 Deelconclusie

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat, hoewel de ervaringen grotendeels uit elkaar lopen, er toch ook enkele overeenkomsten zijn te vinden. Zo zijn zowel respondenten binnen als buiten de organisatie het er over eens dat er te weinig snelheid en flexibiliteit is met het risico dat de energie en motivatie van mensen verloren gaat. Beide groepen benadrukken het belang van een open houding waarbij niet wordt gedacht in belemmeringen, maar kansen en mogelijkheden. Bijna alle respondenten zijn het erover eens dat resultaten zichtbaar moeten worden gemaakt door middel van terugkoppeling en communicatie. Sommigen stellen ook dat het gebiedsgericht werken en de mogelijkheden tot participatie onzichtbaar zijn en zichtbaar moeten worden gemaakt door middel van betere communicatie. Een van de belangrijkste verschillen is de mening ten aanzien van de gelijkwaardige positie. De respondenten binnen de organisatie lijken van mening te zijn dat dit onvermijdelijk is als gevolg van de stedelijke kaders en een ander abstractieniveau. Ook respondenten buiten de organisatie zijn het erover eens dat een bepaalde kennis nodig is om invloed uit te oefenen. Waar de omgeving echter meer invloed lijkt te willen hebben, lijkt het er vanuit het stadsdeel juist op dat deze ruimte er niet zal komen. Hoewel, de respondenten overwegend matig positief zijn, zijn er toch nog veel verbeterpunten en is de aansluiting op de omgeving niet optimaal. Zeker binnen de organisatie bestaat de overtuiging dat het gebiedsgericht werken in ontwikkeling is, maar dit ook altijd zal blijven en zich continue moet blijven verbeteren.

## Hoofdstuk 6

### Conclusie

In dit hoofdstuk zal het onderzoek worden afgesloten met een conclusie. Allereerst zal ik kort de antwoorden op deelvragen beantwoorden in paragraaf 6.1 waarna ik vervolgens in 6.2 kort antwoord zal geven op de onderzoeksvraag. In paragraaf 6.3 reflecteer ik het onderzoek. Tenslotte bevat paragraaf 6.4 een voortuitblik op de praktische implicaties van het onderzoek en spreek ik mij uit over een eventueel toekomstig vervolgonderzoek.

#### 6.1 Antwoord op deelvragen

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag heb ik in het onderzoek vier deelvragen geformuleerd. De eerste deelvraag luidde *“welke rol neemt de gemeentelijke overheid, in het bijzonder stadsdeel Zuid, in binnen de huidige samenleving?”* en vormde het theoretisch kader van waaruit de concepten werden geoperationaliseerd. In het hoofdstuk kwam naar voren dat om effectief te blijven een organisatie overeen moet stemmen haar omgeving. Diverse maatschappelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de gemeentelijke overheid haar rol moest aanpassen. Als gevolg van een veranderende burgerschapsopvatting en de opkomst naar een netwerksamenleving – wat resulteerde in een toenemende behoefte aan betrokkenheid - is de relatie tussen gemeenten en haar omgeving gelijkwaardiger geworden en is gaan deelnemen in diverse netwerken.

De tweede deelvraag *“wat kenmerkt het gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid?”* ging dieper in op het gebiedsgericht werken in stadsdeel Zuid en is besproken in hoofdstuk 3. Daarin is duidelijk geworden dat het gebiedsgericht werken een integrale manier van werken is waarbinnen de lokale opgaven en vragen in een straat, buurt of gebied centraal staan. De gemeente probeert waar dat mogelijk is zoveel mogelijk samen te werken met het netwerk of de uitvoering aan het netwerk zelf over te laten. Hoewel er ruime mogelijkheden tot participatie zijn, zeker in de uitvoering, geeft de gemeente de touwtjes niet volledig uit handen en blijft zij de regie vormen in de beleidsvorming, niet in de stad, maar ook niet in de gebiedscyclus door de stadsdelen. Maar hoe minder abstract en hoe praktischer – daarmee doel ik op de uitvoering – de materie wordt, hoe meer ruimte er voor burgers ontstaat.

De derde deelvraag is *“hoe wordt het gebiedsgericht werken ervaren door betrokken actoren?”*. De respondenten zijn overwegend matig positief. Het gebiedsgericht werken sluit echter nog niet optimaal aan op de omgeving. Een van de belemmerende factoren is het gebrek aan een open houding op veel plekken binnen de organisatie. Sommige respondenten buiten de organisatie ervaren daarnaast het gevoel van een ongelijkwaardige positie. De respondenten ontkennen

dit ook niet en geven toe dat er beperkte ruimte voor invloed is. Maar het lijkt er ook niet op dat het stadsdeel van plan is de invloed te willen vergroten.

Het antwoord op de laatste deelvraag *“Kan de aansluiting van stadsdeel Zuid op de behoeften van bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties worden verbeterd en indien ja, hoe?”* luidt ja. In het onderzoek werd door alle respondenten aangegeven dat er nog verbeterpunten zijn. Daarbij wees respondent 8 op het feit dat het een continue ontwikkeling is die met kleine stapjes vooruit gaat. De belangrijkste verbeterpunten bevinden zich op het gebied van organisatiecultuur en communicatie. Zo moeten niet alleen de gebiedsteams, maar ook andere organisatieonderdelen een open houding aannemen, wat onder andere moet leiden tot meer flexibiliteit. Ook het belang van daadwerkelijke interesse tonen was hiervan een onderdeel door bijvoorbeeld het bieden van een luisterend oor. Op het gebied van communicatie is het inzichtelijk maken van de werkzaamheden en resultaten zeer belangrijk. Ook effectief verwachtingsmanagement en terugkoppeling werden door respondenten benoemd als een verbeterpunt die het gevoel van betrokkenheid positief kan bevorderen.

## 6.2 Antwoord op onderzoeksvraag

In het onderzoek is gebleken dat de respondenten overwegend matig positief zijn over het gebiedsgericht werken in haar huidige staat en de mate waarin het geschikt is om in te spelen op de behoefte van betrokkenheid. De omgeving is erg tevreden over de gebiedsmakelaren en waarderen hun oprechte interesse, maar uit het onderzoek komt ook naar voren dat dit op andere organisatieonderdelen nog niet het geval is. Het gebrek aan snelheid en flexibiliteit, dat volgens respondenten komt door het ontbreken van een open houding, beperkt de aansluiting op de omgeving doordat opgehaalde kennis of ideeën in het beleidsproces verloren gaan. Daarop sluit ook het tweede probleem aan. Doordat werkzaamheden en resultaten niet zichtbaar zijn hebben sommige bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties het gevoel niet serieus te worden genomen. Ze hebben het gevoel dat niets met hun inbreng wordt gedaan. Ook voelen meerdere respondenten zich in een ongelijkwaardige positie. Zo zouden alleen bewoners, ondernemers of (maatschappelijke) organisaties met een bepaalde kennis invloed hebben, zij kunnen worden gehoord. Maar de doelgroepen waar veelal over wordt gesproken, die worden volgens de respondenten vaak niet gehoord. Vrijwel alle respondenten, zowel gemeentemedewerkers als bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties zijn het erover eens dat het gebiedsgericht werken nog niet optimaal functioneert. Het begin is er, de gebiedsmakelaren en ambtenaren met een open houding beïnvloeden de mate van betrokkenheid positief. Maar er zijn nog te veel factoren die dit positieve gevoel belemmeren. Het gaat daarbij met name om het gebrek aan een open houding en het ontbreken van inzicht in de werkzaamheden en resultaten als het gevolg van gebrekkige terugkoppeling en communicatie.



### 6.3 Reflectie

Zoals terug te zien is in hoofdstuk 2 had ik voorafgaand aan het empirische onderzoek al de verwachting dat slechts het bieden van participatiemogelijkheden binnen het gebiedsgericht werken niet voldoende is om in te spelen op de behoefte aan betrokkenheid. Daarbij ging ik ervan uit dat drie verschillende elementen (1. onderling begrip en vertrouwen, 2. geïnformeerd zijn en worden en 3. werkwijze toegerust op participatie) een grote invloed hadden op de behoefte van betrokkenheid. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat deze drie elementen zeer moeilijk van elkaar kunnen worden gescheiden doordat er op meerdere vlakken een sterke overlap is. Wat daarbij vooral is opgevallen is het belang van een inzichtelijkheid in de werkzaamheden en resultaten van het gebiedsgericht werken, en de houding van de ambtenaren werkzaam bij de gemeentelijke organisatie. De ervaringen van respondenten met verschillende ambtenaren liepen zeer uiteen: van de zeer positieve ervaringen met voornamelijk gebiedsmakelaren tot de zeer negatieve ervaringen met ambtenaren van de verschillende RVE's of inhoudelijke en uitvoerende afdelingen binnen het stadsdeel. Zij worden vaak gecategoriseerd tot 'de gemeente' waar een negatieve associatie mee gemoeid is.

Een van de belangrijkste bevindingen is het gevoel van de ongelijkwaardige positie. Uit het onderzoek blijkt dat om als bewoner, ondernemer en (maatschappelijke) organisatie daadwerkelijke invloed uit te kunnen oefenen naast inhoudelijke kennis, kennis van 'het spel' benodigd is – weten hoe je moet acteren in een politieke omgeving. Een kritiekpunt van externe respondenten was dat daardoor vaak niet met de doelgroepen wordt gesproken waarover het gaat. Bijvoorbeeld met personen met een zwakke sociaaleconomische achtergrond. Ook worden burgers pas vaak laat betrokken bij het gebiedsgericht werken wanneer de te behandelen materie minder abstract en complex is. Uit de interviews met gemeentemedewerkers blijkt dit vaak ook een bewuste keuze. Het stadsdeel houdt op het gebied van beleidsparticipatie de touwtjes strak in handen en stuurt het netwerk actief aan. Twee veel genoemde redenen daarvoor zijn de stedelijke kaders en de aanwezigheid van een ander abstractieniveau bij veel burgers. Het ontbreekt hen volgens een gemeentemedewerker vaak aan inzicht in de kosten, de afhankelijkheden en reële mogelijkheden. Een andere gemeentemedewerker gaf aan dat het soms simpelweg te veel geld en tijd kost voor het resultaat dat het oplevert. Diezelfde gemeentemedewerker gaf daarbij aan een spanning te voelen: overheid moet slagvaardig zijn, maar tegelijkertijd ook iedereen het woord kunnen geven. Dat kan simpelweg niet volgens de respondent. Met andere woorden, de verwachting uit de maatschappelijke relevantie blijkt niet van toepassing te zijn. Het betrekken van burgers bij de beleidsvorming en uitvoering brengt niet meer effectiviteit en efficiëntie. Ze weten misschien wel beter wat zij willen, maar hun de verschillende visies en belangen lopen vaak sterk uiteen. Uiteindelijk zal het toch vaak

de gemeente zijn die hierin als onpartijdige actor en netwerkmanager, de knoop door moet hakken.

Een interessante bevinding is dat actief burgerschap uiteindelijk toch een elitaire aangelegenheid blijkt te zijn. Specht (2013) beweerde dat actief burgerschap niet slechts een elitaire aangelegenheid is, maar dat ook 'gewone' burgers actief zijn, meestal na een zeker *trigger*. Maar zoals uit het onderzoek is duidelijk geworden, kan je alleen met de benodigde kennis en connecties invloed uit oefenen. De gewone burger lijkt in het netwerk van het stadsdeel geen plaats te hebben. Dit vormt echter tegelijkertijd een uitdaging voor de gebiedsmakelaren. Zij vormen een laagdrempelige schakel tussen de gemeente en haar omgeving.

Dit onderzoek vormde een eerste verkenning over het gebiedsgericht werken. In de Amsterdamse definitie van gebiedsgericht werken staat het woord 'gebied' niet genoemd. Dit betekent echter niet dat deze niet van belang is. Het gebied vormt immers het hulpmiddel waarmee het de lokale opgaven en vraag in kaart kunnen worden gebracht. Dit onderzoek heeft laten zien dat als er binnen het gebiedsgericht werken wordt gekozen voor een integrale werkwijze, een goede organisatorische afstemming benodigd is. Binnen het gebiedsgericht werken in de gemeente Amsterdam bleken medewerkers niet allemaal te werken vanuit een 'gebiedsgerichte' insteek, wat botst met medewerkers met een sectorale insteek. Het belang van een open houding, zoals door Specht (2013) en Newman en Clarke (2009) al werd benadrukt, is binnen het Amsterdamse gebiedsgericht werken nodig, om effectief te kunnen handelen. Dit lijkt van meer waarde te zijn op de behoefte van betrokkenheid dan het betrekken van het netwerk. Wel is terugkoppeling en duidelijke communicatie daarbij essentieel, omdat anders het gevoel van ongelijkheid en het niet belangrijk zijn blijft bestaan. Voor vervolgonderzoek is het van belang om verschillende vormen van gebiedsgericht werken te onderzoeken zodat een concept kan worden gevormd. Wat daarbij van groot belang is, is dat er grootschaliger onderzoek wordt gedaan, ook naar de relatie tussen betrokkenheid en integrale beleidsvorming en opgaven en vraaggericht werken. Dit onderzoek is te kleinschalig om de resultaten te kunnen generaliseren. Om de resultaten te kunnen generaliseren zal het onderzoek meerdere malen moeten worden herhaald waarin constant dezelfde worden behaald.

#### **6.4 Praktische implicaties**

Uit het onderzoek is gebleken dat het gebiedsgericht werken nog in haar kinderschoenen staat. Het gaat volgens de meeste respondenten wel erg langzaam. De verbeterpunten bevinden zich vooral op het gebied van organisatiecultuur en communicatie. Hieronder volgen drie aanbevelingen gericht aan stadsdeel Zuid om ter verbetering van het gebiedsgericht werken.

*Aanbeveling 1. Neem als gehele organisatie een open houding aan, anders kun je niet gebiedsgericht werken.*

Je kunt als organisatie niet gebiedsgericht werken, als slechts een deel van de organisatie werkt met een open houding met integrale, opgave en vraaggerichte insteek. Veel van de opgehaalde kennis en ideeën, gaan verloren doordat ambtenaren die sectoraal denken een bepaalde mate van flexibiliteit missen. Dat resulteert erin dat ambtenaren zich bijvoorbeeld niet aangesproken voelen omdat iets hun taak niet is of dat ideeën al snel niet kunnen worden uitgevoerd omdat het niet kan volgens de regels en voorschriften. Door het aannemen van een open houding waarbij wordt gedacht in kansen in plaats van belemmeringen, blijkt vaak veel meer mogelijk te zijn dan in eerste instantie wordt gedacht.

*Aanbeveling 2. Maak werkzaamheden en resultaten zichtbaar, zodat bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties het gebiedsgericht werken kunnen zien.*

Door het gebiedsgericht werken en de resultaten zichtbaar te maken weten burgers wat er met hun inbreng gebeurt. Dit geeft ze het gevoel dat er ook daadwerkelijk iets wordt gedaan met hun inbreng en voelen ze zich als burger gehoord. Als burgers het idee hebben dat er wordt geluisterd, zijn zij in de toekomst ook eerder bereid om zich in te zetten voor de buurt.

*Aanbeveling 3. Bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties hebben behoefte aan terugkoppeling. Dat geeft het gevoel een gelijkwaardige partner te zijn.*

In het huidige gebiedsgericht werken is er vrijwel geen sprake van terugkoppeling. Een gemeentemedewerker geeft aan dat het te veel tijd en energie kost. Maar door het gebrek aan terugkoppeling krijgen burgers het idee in een ongelijkwaardige positie te staan. Sommigen voelen zich zelfs niet serieus genomen. Ze hebben het idee: er gebeurt toch niets met mijn inbreng. Door middel van terugkoppeling krijgen bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties het gevoel daadwerkelijk te worden betrokken doordat kan worden uitgelegd wat er met hun inbreng gebeurt en hoe dit is terug te zien in genomen besluiten en/of gevormd beleid.

## Bibliografie

### Literatuur

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, vol 34 (4), pp. 216-224.

Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.

Bee, C. & Pachi, D. (2014). Active Citizenship in the UK: Assessing Institutional Political Strategies and Mechanisms of Civic Engagement, *Journal of Civil Society*, vol. 10 (1), pp. 100-117.

Binnema, H. (2014). Terugtrekken of opzij stappen? Beleidsadviezen over minder overheid en meer samenleving. *Bestuurskunde*, vol. 23 (3), pp. 47-55.

Bovens, M., 't Hart, P. & Van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.

Briassoulis, H. (2005). Complex environment problems and the quest of policy integration, in: H. Briassoulis (Ed.), *Policy integration for complex environmental problems: The example of mediterranean desertification*. Aldershot: Ashgate.

Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Cambridge (MA): Blackwell.

Castells, M. (2006). Network Society, in: J. Urry (Ed.) *Theories of the Information Society, 3rd Edition* (pp. 98-123).

Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van lokale democratie*. Utrecht: Boom Juridische Uitgevers.

Klijn, E-H. & Koppenjan, J. (2012). The Governance Network Theory: Past, Present and Future, *Policy and Politics*, vol. 40 (4), pp. 187-206.

Klijn, E-H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Oxon: Routledge.

Klijn, E-H., Steijn, B. & Edelenbos, J. (2010). The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks. *Public Administration*, vol. 88 (4), pp. 1036-1082.

McNamara, M. (2012). Starting to Untangle the Web of Coordination and Collaboration: A Framework for Public Managers, *International Journal of Public Administration*, vol. 35, pp. 389-401.

Mullins, L. (2007). *Management van gedrag*, Nederlandse bewerking door: F. Plooij & F. De Swart. Amsterdam: Pearson Benelux B.V.

Nederland, T., Huygen, A. & Boutellier, H. (2009). *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*. Geraadpleegd via [http://www.verweyjonker.nl/doc/Governance\\_in\\_de\\_Wmo\\_8804.pdf](http://www.verweyjonker.nl/doc/Governance_in_de_Wmo_8804.pdf) (17 februari 2016).

Newman, J. & Clarke, J. (2009). *Publics, politics & power: Remaking the public in public services*. London: Sage.

Rayner, J. & Howlett, M. (2009a). Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution, *Policy and Society*, vol. 28, pp. 99-109.

Rayner, J. & Howlett, M. (2009b). Conclusion: Governance arrangements and policy capacity for policy integration, *Policy and Society*, vol. 28, pp. 165-172.

Rhodes, R. (2012). Waves of Governance, in: D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 33-48).

Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.

Schulz, M., Van der Steen, M. & Van Twist, M. (2013). De realisatie van publieke waarden door sociaal ondernemerschap, *Bestuurskunde*, 22 (1), pp. 35-43.

Snel, E., Hoogmoed, K. & Odé, A. (2015). Actief burgerschap en leefbaarheid in twee Rotterdamse wijken, *Bestuurswetenschappen*, vol. 69 (2), pp. 71-84.

Specht, M. (2013). Zelforganisatie vanuit het perspectief van burgers. Inzichten uit onderzoek naar de pragmatiek van burgerparticipatie in drie Europese steden. *Bestuurskunde*, vol. 22 (1), pp. 55-65.

Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Verba, S., Schlozman, K. & Brady, H. (1995). *Voice and Equality, Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Verhoeven, I. & Ham, M. (2010). De overheid op zoek naar brave burgers, in: I. Verhoeven & M. Ham (Red.), *Brave burgers gezocht. De grenzen van een activerende overheid* (pp. 9-22), Amsterdam: Uitgeverij van Genneep.

Vrooman, C., Jonker, J-J., van Noije, L., & Veldheer, V. (2012). Responsabele burgers, regisserende overheid, in: V. Veldheer, J-J. Jonker, L. Van Noije en C. Vrooman (Red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* (pp. 11-31). Den Haag: SCP.

Zuiker, P. & Van Leijden, W. (2006). *Organisatievernieuwing binnen de gemeentelijke overheid. Een krachtvolle overheid in een complexe samenleving*. Geraadpleegd via [www.nijmegen.nl](http://www.nijmegen.nl) (23 april 2016).

### **Beleidsdocumenten en rapporten**

Gemeente Amsterdam (2013a). *Visie burgerparticipatie: Van bolwerk naar netwerk*. Gedownload via <https://www.amsterdam.nl/gemeente/bestuurscommissies/bestuurlijk-stelsel/> (3 juni 2016).

Gemeente Amsterdam (2013b). *Notitie kaderstelling*. Gedownload via <https://www.amsterdam.nl/gemeente/bestuurscommissies/bestuurlijk-stelsel/> (3 juni 2016).

Gemeente Amsterdam (2014a). *Beschrijving werking onderdelen stadsdeelorganisatie gebiedsteams – gebiedspool – staf*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2014b). *Organisatieplan stadsdelen 2014*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2015a). *Gebiedsgericht werken: een kwestie van dóen*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2015b). *Ruimte voor maatschappelijk initiatief. Bestuurlijke ambitie*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: BZK.

Rob (2012). *Loslaten in vertrouwen*. Geraadpleegd via [www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl) (29 mei 2016).

RMO (2009). *De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*. Amsterdam: B.V. Uitgeverij SWP Amsterdam.

### Kamerstukken en bekendmakingen

Stb. 2013, 76.

Kamerstukken II, 2003/04, *Kabinetsvisie 'Andere overheid'*, 29362, nr. 1.

### Websites

Gemeente Amsterdam (2016a, 8 maart). *De gebiedscyclus*. Geraadpleegd via <https://www.amsterdam.nl/gemeente/volg-beleid/gebiedsgericht/artikelen/gebiedscyclus/> (14 april 2016).

Gemeente Amsterdam (2016b, 8 maart). *Wat is gebiedsgericht werken?*. Geraadpleegd via <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/gebiedsgericht/artikelen/gebiedsgericht/> (30 juni 2016).

Gemeente Amsterdam (2016c, 10 maart). *Samenstelling bestuurscommissie Zuid*. Geraadpleegd via <https://www.amsterdam.nl/gemeente/bestuurscommissies/bestuurscommissies-z/samenstelling/> (11 april 2016).

Gemeente Amsterdam (2016d, z.d.). *Dagelijks bestuur Zuid*. Geraadpleegd via <https://www.amsterdam.nl/gemeente/bestuurscommissies/bestuurscommissie-z/dagelijks-bestuur/> (12 april 2016).

Gemeente Amsterdam (2016e, z.d.) *Hoe werkt de gemeente Amsterdam?*. Geraadpleegd via <https://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie/> (12 april 2016).

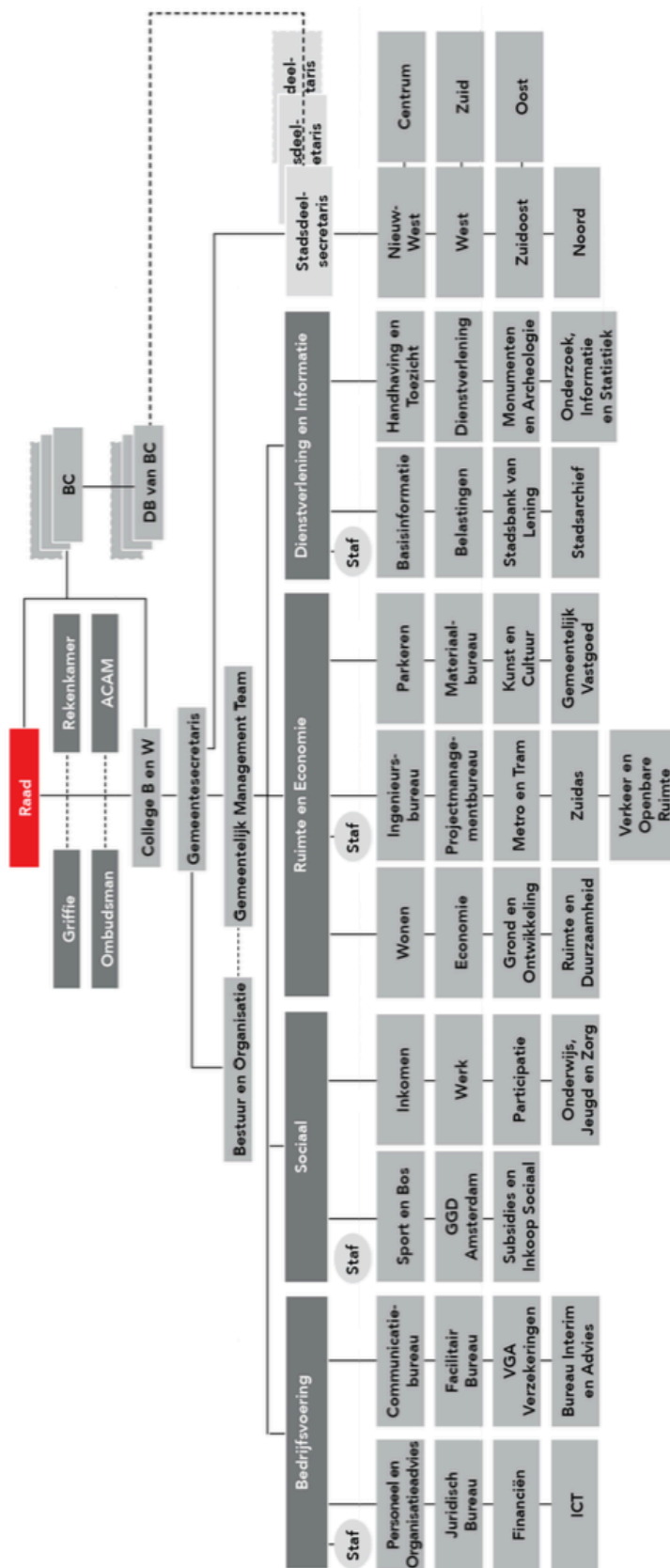
Gemeente Amsterdam (2016f, z.d.). *Feiten en cijfers*. Geraadpleegd via <https://www.ois.amsterdam.nl/feiten-en-cijfers/#> (5 juni 2016).

Gemeente Amsterdam **stadsdeel Zuid**

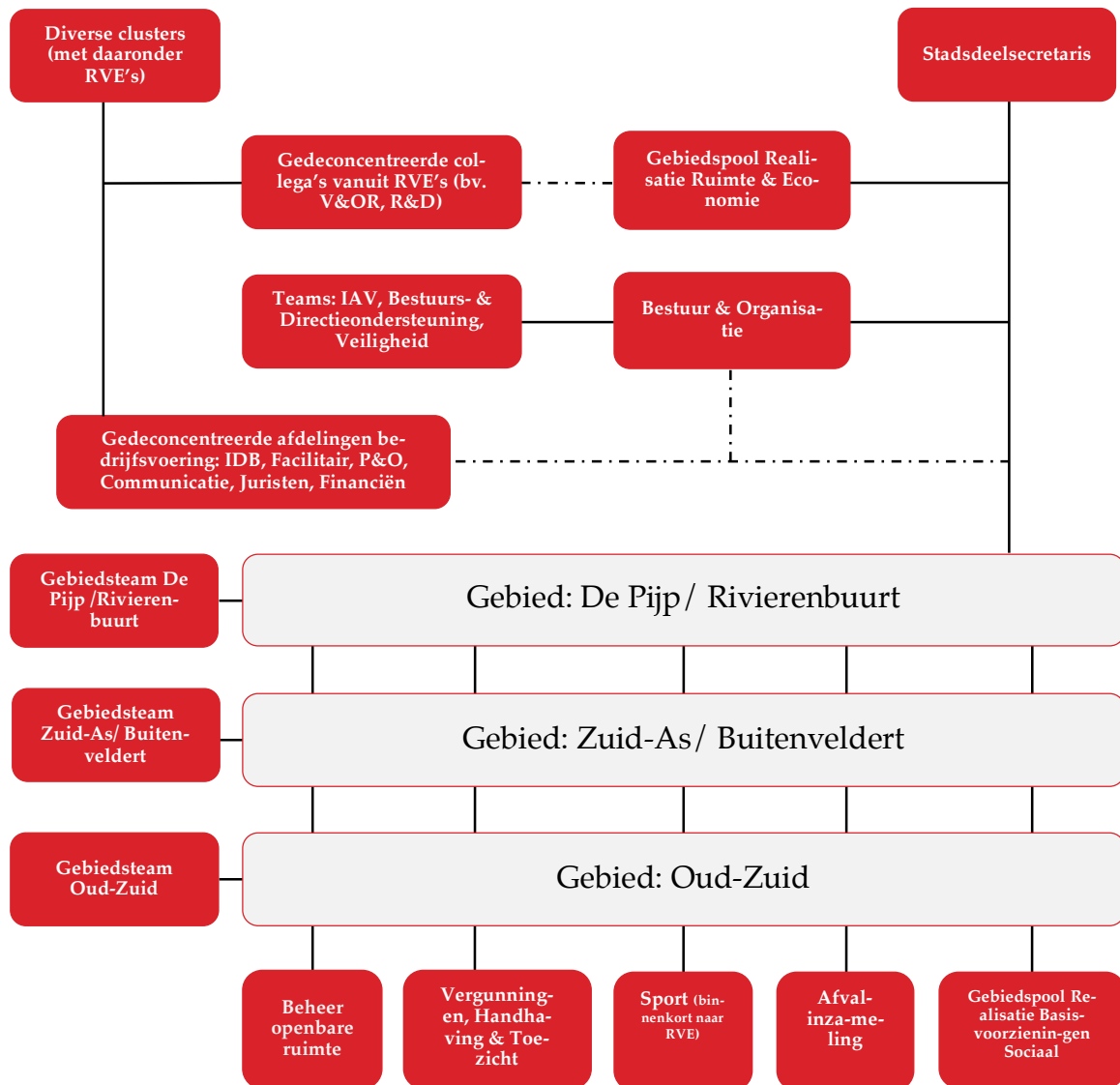
VNG (2013, 1 maart). *Wet maakt einde aan deelgemeenten*. Geraadpleegd via <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/nieuws/wet-maakt-einde-aan-deelgemeenten> (11 april 2016).



Bijlage 1. Organogram gemeente Amsterdam



## Bijlage 2. Organogram stadsdeel Zuid



### Bijlage 3. Respondentenlijst

Nummer respondent	Positie binnen de gemeente (intern), buiten de gemeente (extern)	Datum interview	Duur interview in minuten	Opname	Citaten
1	Medewerker gebiedsteam (intern)	02-05-2016	36:22	Ja	Ja
2	Bewoner (extern)	03-05-2016	61:61	Ja	Ja*
3	Medewerker gebiedsteam (intern)	04-05-2016	32:18	Ja	Ja*
4	Medewerker gebiedsteam (intern)	04-05-2016	41:58	Ja	Ja
5	Ondernemer (extern)	06-05-2016	± 50:00	Nee	Nee
6	Bewoner (extern)	09-05-2016	48:34	Ja	Ja
7	Bewoner actief in een maatschappelijke organisatie (extern)	10-05-2016	46:13	Ja	Ja*
8	Medewerker centrale stad, houdt zich bezig met ontwikkeling gebiedsgericht werken (intern)	11-05-2016	46:29	Ja	Ja
9	Bewoner actief in een maatschappelijke organisatie (extern)	12-05-2016	47:14	Ja	Ja
10	Medewerker gebiedspool (intern)	3 juni 2016	44:59	Ja	Ja*

*\* Deze respondenten hebben aangegeven dat niet alles uit het interview mag worden geciteerd.*

## Bijlage 4. Schaal mate van geschiktheid

Schaal mate van geschiktheid	
Gegeven cijfer	Omschrijving gegeven cijfer
10	Uitmuntend
9	Zeer goed
8	Goed
7	Ruim voldoende
6	Voldoende
5	Twijfelachtig
4	Onvoldoende
3	Zwaar onvoldoende
2	Slecht
1	Zeer slecht

## Bijlage 5. Codeboom

