

Ruimte krijgen?

Ruimte nemen?

‘Een vergelijkend onderzoek in Rotterdam, Den Haag en Utrecht naar factoren die de handelingsruimte van een eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak bepalen’

Harmen Pelgrum (351530) & Jaap Boogaard (349243), Februari 2013

Dr. F.B.L. van der Meer

Begeleidend docent Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. A. van Sluis

Tweede lezer en docent Erasmus Universiteit Rotterdam

*“Vertrouwen wordt verdiend met vele daden
en kan met één daad verloren gaan.”*

(Socrates, klassieke Griekse filosoof, ca.470 v. Chr.)

Voorwoord

November 2011. De handen worden in één geslagen. Samen de eindopdracht van de Masteropleiding 'Public Administration' realiseren: een scriptie. In het voorliggende jaar van de opleiding, is er bij beide onderzoekers vertrouwen gegroeid in elkaars kwaliteiten. De aftrap van ons onderzoek vindt plaats onder leiding van dr. P.L. Hupe.

November 2011. Naomi Boogaard wordt op 17 november, om 11.05 uur geboren.

Mei 2012. Voor beide onderzoekers voelt het als een 'survival of the fittest'. De laatste opdrachten van de Masteropleiding volgen elkaar in sneltreinvaart op. De scriptie voortgang zit op een dood punt. "Als we de vakken afgerond hebben, dan...."

Augustus 2012. Vier maanden kan er van een focus en locus gesproken worden: 'een vergelijkend onderzoek in Rotterdam, Den Haag en Utrecht naar factoren die de handelingsruimte van een eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak bepalen'. Dr. F.B.L. van der Meer wordt onze nieuwe leidsman.

December 2012. De samenwerking tussen beide onderzoekers kraakt en piept, moeheid slaat toe. De deadline van 15 januari moet en zal gehaald worden.

Januari 2013. De wedstrijd is gespeeld. Uiteindelijk kunnen we met trots zeggen, dat het óns onderzoek is geweest en uiteindelijk ónze scriptie is geworden. We waren complementair aan elkaar. Terugkijkend kan gezegd worden: 'Het vertrouwen is met vele daden verdiend!'

Als eerste willen wij beide echtgenotes, Petra (Harmen) en Sabina (Jaap), bedanken voor de ruimte die zij hebben gegeven tijdens de studie én de mentale ondersteuning op verschillende momenten in de opleiding. Een heel lang dankwoord is hier op zijn plaats, maar wij doen er verstandig aan om de spreekwoordelijke daad bij het woord te voegen.

We willen dr. P.L. Hupe en dr. F.B.L. van der Meer bedanken voor het feit dat zij ons het spel hebben leren spelen. Ook dr. A. van Sluis willen wij hartelijk bedanken voor het feit dat hij in blessuretijd onze scriptie heeft willen beoordelen.

'Last but not least' een hartelijk dank aan alle respondenten uit Rotterdam, Den Haag en Utrecht die aan de empirische basis van dit onderzoek hebben bijgedragen.

Harmen Pelgrum en Jaap Boogaard, januari 2013

Samenvatting

In 2007 wordt door toenmalig minister Vogelaar 'Actieplan Wijkaanpak' opgesteld en het begrip 'krachtwijken' geïntroduceerd. De multidisciplinaire problematiek, waaronder de sociaaleconomische achterstanden, is de reden dat een wijk geselecteerd werd voor de krachtwijkaanpak. In 2008 pleit dezelfde minister voor meer 'handelingsruimte' voor de publieke professionals in de uitvoering van het krachtwijkbeleid.

De focus van ons onderzoek ligt op de handelingsruimte van een eerstelijnsmanager die werkzaam is in een street-leveloverheidsorganisatie in Rotterdam, Den Haag of Utrecht en verantwoordelijk is voor de uitvoering van het krachtwijkbeleid.

Bij gebrek aan theorie over de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager, zijn de factoren die de handelingsruimte bepalen van een contactambtenaar in een street-leveloverheidsorganisatie in beeld gebracht. Aangezien de eerstelijnsmanager als leidinggevende in de street-leveloverheidsorganisatie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het krachtwijkbeleid, heeft hij of zij direct te maken met dezelfde factoren. Dit vormt de basis van de theoretische verkenning en is tevens kader voor dit empirische onderzoek.

De handelingsruimte is van belang voor de effectieve uitvoering van de krachtwijkaanpak, omdat de situaties uniek en veranderlijk (dynamisch) zijn. Een eerstelijnsmanager moet in zekere mate flexibel zijn in zijn specifieke situatie. Wanneer hij naar eigen inzicht vorm kan geven aan de krachtwijkaanpak, sluit deze eerder aan bij het vereiste maatwerk dat nodig is voor succes. In dit onderzoek wordt zichtbaar dat de eerstelijnsmanager een sturende rol als netwerkmanager in dit beleidsproces heeft. Ondanks de handelingsruimte die dit aan de eerstelijnsmanager geeft, moet er in de uitvoering balans zijn tussen politiek-bestuurlijke regels, professionele normen en democratische vereisten. Dit spanningsveld werd tijdens de interviews in dit onderzoek meerdere malen zichtbaar.

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden, dat de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager kan worden opgedeeld in formele handelingsruimte en feitelijke handelingsruimte. Onder formele handelingsruimte wordt verstaan 'de toegestane handelingsruimte in de relatie tussen een regelsteller en de eerstelijnsmanager bij krachtwijkaanpak'. Feitelijke handelingsruimte ontstaat doordat de eerstelijnsmanager het

vertrouwen krijgt van de regelbronnen, dat hij de regels (formele handelingsruimte) juist toepast. Daarnaast ontstaat feitelijke handelingsruimte door samenwerking met en vertrouwen van samenwerkingspartners. De factoren die die handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepalen in de krachtwijkaanpak zijn onder te verdelen in een drietal niveaus, regelbronnen en factoren. Deze onderdelen zijn in tabel 1 weergegeven.

Tabel1: Factoren die de formele en feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepalen in de krachtwijkaanpak

<i>Formele handelingsruimte</i>	
Niveau	Regelbronnen
het systeem;	Wetgeving, politiek bestuurlijke betrokkenheid
de organisatie	Gemeentelijke organisatie, andere gemeentelijke diensten, samenwerkende externe actoren (bewoners woningcorporaties)
<i>Feitelijke handelingsruimte</i>	
Niveau	Regelbronnen
Het individu	Persoonlijke kenmerken Relaties in netwerken
<i>Factoren</i>	
Verantwoording Vertrouwen Financiële middelen Organisatie inrichting Positie in de gemeentelijke organisatie Totstandkoming opdrachtomschrijving	

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
HOOFDSTUK 1: ALGEMEEN	8
1.1 ACHTERGROND.....	8
1.1.1 Handelingsruimte.....	8
1.1.2 De contactambtenaar	9
1.1.3 De eerstelijnsmanager	9
1.2 PROBLEEMSTELLING.....	9
1.2.1 Doelstelling.....	10
1.2.2 Centrale vraag	10
1.2.3 Deelvragen	10
1.3 RELEVANTIE	11
1.3.1 Maatschappelijke relevantie.....	11
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.3.3 Bestuurlijke relevantie	12
1.4 LEESWIJZER	12
HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER	13
2.1 CONTEXT	13
2.1.1 Overheidsorganisaties	13
2.1.2 Street-leveloverheidsorganisaties	14
2.1.3 De contactambtenaar	15
Sub conclusie.....	16
2.2 HANDELINGSRUIMTE VAN EEN CONTACTAMBTENAAR	17
2.2.1 Discretion.....	17
2.3 FACTOREN DIE DE HANDELINGSRUIMTE VAN DE CONTACTAMBTENAAR BEPALEN	18
2.3.1 Regels voor een contactambtenaar.....	18
2.3.2 Verantwoording door een contactambtenaar	24
2.3.3 Netwerksamenwerking en de contactambtenaar	25
Sub conclusie.....	26
2.4 HANDELINGSRUIMTE VAN EEN EERSTELIJNSMANAGER.....	28
2.4.1 Rol en functie van een eerstelijnsmanager	28
2.4.2 Regels voor een eerstelijnsmanager.....	29
2.4.3 Verantwoording door de eerstelijnsmanager	33
2.4.4 Netwerkmanagement door de eerstelijnsmanager	35
Sub conclusie.....	38
2.5 THEORETISCHE BRIL.....	40
2.5.1 Centrale begrippen	41
2.5.2 Conceptueel model	44
2.5.3 Operationalisering	45
2.5.4 Causale redenering	47
2.5.5 Werkhypothesen	48
HOOFDSTUK 3: METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	50
3.1 Onderzoekstrategie	50
3.2 Onderzoeksmethode	51
3.3 Betrouwbaarheid en validiteit	52

HOOFDSTUK 4: KRACHTWIJKAANPAK.....	54
4.1 KORTE GESCHIEDENIS WIJKAANPAK.....	54
4.2 KRACHTWIJKENBELEID.....	56
4.3 CONSTATERINGEN OVER HET KRACHTWIJKBELEID.....	59
4.4 KRACHTWIJKAANPAK ROTTERDAM.....	60
4.5 KRACHTWIJKAANPAK DEN HAAG	66
4.6 KRACHTWIJKAANPAK UTRECHT.....	69
HOOFDSTUK 5: BEVINDINGEN EN ANALYSE	73
5.1 REGELS.....	74
5.1.1 Het systeem.....	74
5.1.2 De organisatie	77
5.1.3 De eerstelijnsmanager	81
5.2 VERANTWOORDING	91
5.2.1 Professionele verantwoording	91
5.2.2 Politiek-bestuurlijke verantwoording	94
5.2.3 Participatieve verantwoording	97
5.3 NETWERKMANAGEMENT.....	100
5.3.1 Netwerkmanagement	101
5.4 ALGEMENE ANALYSE HANDELINGSRUIMTE.....	103
HOOFDSTUK 6: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	106
6.1 BEANTWOORDING EN CONCLUSIES ONDERZOEKSVRAGEN.....	106
6.1.1 Organisatiestructuur	106
6.1.2 Rol en functie	108
6.1.3 Factoren formele handelingsruimte	109
6.1.4 Factoren feitelijke handelingsruimte.....	110
6.1.5 Benutting handelingsruimte	112
6.1.6 Beantwoording hoofdvraag	113
6.2 TOETSING HYPOTHESEN.....	115
6.3 REFLECTIE.....	118
6.4 AANBEVELINGEN.....	120
6.4.1 Nader onderzoek	120
6.4.2 Aanbevelingen praktijk	120
LITERATUURLIJST	122
BIJLAGE 1	128
BIJLAGE 2	129

Hoofdstuk 1: Algemeen

1.1 Achtergrond

In 2007 is door toenmalig minister Vogelaar (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) het 'Actieplan Wijkaanpak' opgesteld. Rotterdam, Utrecht en Den Haag zijn drie van de vier grote steden (G4) van Nederland en kampen met fysieke, sociale en economische problemen. In de eindrapportage van de visitatiecommissie krachtwijkenaanpak wordt expliciet over deze problemen gesproken:

“De complexiteit van de maatschappelijke problemen in de 40 door het Kabinet Balkenende IV geselecteerde aandachtswijken is groot; er is weinig bekend over hoe de factoren waarop verschillende problemen betrekking hebben, zoals de kwaliteit van de leefomgeving, woningen, de door bewoners ervaren veiligheid, de sociaaleconomische positie van bewoners en de integratie precies met elkaar samenhangen. De krachtwijken hebben alle kenmerken van wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ongetemde problemen, of ‘wicked problems’ noemt. In een dergelijke situatie is het niet goed mogelijk om van te voren uit te rekenen welke beleidsmaatregelen en instrumenten het gewenste effect zullen hebben en hoe tot vitale coalities kan worden gekomen” (visitatiecommissie krachtwijkenaanpak deel 1, 2011:5).

1.1.1 Handelingsruimte

Minister Vogelaar (dan inmiddels ministerie Wonen, Wijken en Integratie) wijst in 2008 de gemeenten op de noodzaak van meer handelingsruimte voor een publieke professional in een krachtwijkenaanpak (RMO, 2008:44). Publieke professionals vormen de schakel tussen de burger en de overheidsorganisatie. Zij moeten als professionals de wereld van de wijk verbinden met de wereld van de gemeentelijke organisatie (Peeters, Van der Steen, Van Twist, 2010:6). In 2011 concludeert de visitatiecommissie krachtwijkenaanpak echter dat er nog steeds veel bureaucratische en institutionele obstakels door een ambtelijke professional overwonnen moeten worden. De volgende woorden getuigen hiervan:

“Heel veel stedelijke traagheid blijkt bij nadere inspectie veroorzaakt te worden, doordat men in het stadhuis en bij de andere partners als het erop aankomt niet doorpakt en niet door de kokers heen durft te breken. Het echt beleggen van macht en mogelijkheden in de wijken, het daadwerkelijk geven van mandaat aan

professionals die in de wijk ertoe doen, het echt geven van substantiële zeggenschap en kapitaal aan burgers/bewoners, dat wordt in het beste geval als idee nog wel omarmd, maar in de praktijk komt dat maar mondjesmaat van de grond” (visitatiecommissie wijkaanpak deel 1, 2011:7).

1.1.2 De contactambtenaar

Naar het dagelijkse werk van de publieke professional is veel onderzoek gedaan (oa, Prottas, 1979; Lipsky, 1980). Prottas (1979) en Lipsky (1980) omschrijven de publieke professional als ‘street-level bureaucrat’. Naar het Nederlands vertaald betekent dit ‘contactambtenaar’. De contactambtenaar wordt in de theorie beschreven als de schakel tussen de burger en de uitvoerende (overheids)organisatie. Kenmerkend voor het werk van een contactambtenaar zijn ‘complexe’ en ‘unieke’ situaties in het dagelijkse werk. Een contactambtenaar heeft een leidinggevende boven zich staan, namelijk: de eerstelijnsmanager (Hupe, 2007).

1.1.3 De eerstelijnsmanager

De eerstelijnsmanager (super-visor) wordt door Hupe (2007) gezien als de direct leidinggevende van de contactambtenaar en iemand die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het krachtwijkenbeleid. In dit onderzoek vormt deze persoon de schakel tussen de contactambtenaar en het hogere overheidsmanagement en met de politiek. De eerstelijnsmanager heeft direct te maken met de contactambtenaren en alle factoren die op ‘street-levelniveau’ spelen (Hupe, 2007:1). De eerstelijnsmanager wordt gezien als ‘key actor’ binnen een street-level overheidsorganisatie (Newman, 2004; Brewer, 2005; Hupe, 2007; Brodtkin, 2008; Hassan, 2011; Terpstra, 2011).

1.2 Probleemstelling

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de eerstelijnsmanager een ‘key actor’ is binnen een street-levelorganisatie en bepalend kan zijn voor de resultaten van de organisatie (Newman, 2004; Brewer, 2005; Hupe, 2007; Brodtkin, 2008; Hassan, 2011; Terpstra, 2011). De eerstelijnsmanager in dit onderzoek is werkzaam in een krachtenveld van politiek-bestuurlijke regels, professionele normen en democratische vereisten. Hij of zij is verantwoordelijk voor de uitvoering van het krachtwijkenbeleid. Ondanks dat de eerstelijnsmanager een bepalende positie inneemt in de organisatie, is er nog weinig

wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de factoren die de handelingsruimte van deze persoon bepalen (Brewer, 2005; Hupe, 2007; Brodtkin, 2008).

De eerstelijnsmanager heeft bij de uitvoering van de taken in een krachtwijkenaanpak een zekere mate van handelingsruimte. De handelingsruimte van de eerstelijnsmanager wordt mede bepaald door regels uit het systeem, de organisatie, maar ook door eigen normen en waarden. De eerstelijnsmanager moet zich in de krachtwijkenaanpak aan verschillende regels, normen en vereisten houden (Rijk, provincie, gemeente, organisatie, Europa, toezichthouders, burgers, etc.). Kortom, er moeten door de eerstelijnsmanager keuzes gemaakt worden.

1.2.1 Doelstelling

In bovenstaande paragraaf is aangegeven dat er nog weinig bekend is over de factoren die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepalen. Door middel van dit empirisch onderzoek willen wij inzicht geven in deze factoren. Het onderzoek heeft daarom een beschrijvend en verklarend karakter. Het onderzoek vindt plaats op het niveau van de eerstelijnsmanager in een street-leveloverheidsorganisatie, in het uitvoeringsproces van een krachtwijkenaanpak.

1.2.2 Centrale vraag

Geredeneerd vanuit de hierboven geformuleerde doelstelling luidt de centrale vraag in dit onderzoek:

“Gegeven de krachtwijkenaanpak van Rotterdam, Den Haag en Utrecht, hoe ziet de handelingsruimte van een eerstelijnsmanager er uit, welke factoren bepalen de handelingsruimte en hoe wordt deze benut?”

1.2.3 Deelvragen

Om de centrale vraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, worden er eerst vier deelvragen beantwoordt:

- (1) Hoe ziet de organisatiestructuur van Rotterdam, Den Haag en Utrecht er uit, waarbinnen een eerstelijnsmanager het krachtwijkenbeleid moet uitvoeren?
- (2) Hoe wordt de rol en functie van een eerstelijnsmanager in de krachtwijkenaanpak in de organisatiestructuur van Rotterdam, Den Haag en Utrecht vormgegeven?

- (3) Welke factoren bepalen de formele handelingsruimte van een eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak?
- (4) Welke factoren bepalen de feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak?
- (5) Hoe wordt de handelingsruimte door de eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak benut?

1.3 Relevantie

In deze paragraaf worden kort de maatschappelijke, wetenschappelijke en bestuurskundige relevantie beschreven.

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De eerstelijnsmanager in ons onderzoek staat met één been in de wijk en één been in de organisatie. De eerstelijnsmanager is een belangrijke speler in het accuraat aanpakken van de problemen in de krachtwijkaanpak. Door inzicht te geven in de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager kan er maatschappelijk begrip ontstaan voor de spanningen waarmee de eerstelijnsmanager te maken heeft. Tevens kan met de opgedane inzichten gekeken worden hoe de handelingsruimte beter vormgegeven kan worden om de doelen van de krachtwijkaanpak beter te bedienen. Zeker in de huidige periode waar de economische crisis een stempel drukt op de mogelijkheden in de krachtwijkaanpak, kan het sturen op handelingsruimte zorgen voor meer creatieve oplossingen buiten de gebaande paden. Hiermee kan toch een stap gezet worden naar meer leefbare wijken .

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van ons onderzoek is te vinden in het bundelen van wetenschappelijke informatie omtrent de handelingsruimte van een eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak. Dit is met name van belang gezien het zeer beperkte aantal onderzoeken dat op dit moment beschikbaar is. Tevens worden deze theorieën door het theoretisch onderzoek gestaafd en aangevuld. Van Thiel (2007) spreekt over wetenschappelijke relevantie als “de mate waarin de te verwerven kennis zal bijdragen aan de bestaande kennis over een bepaald onderwerp” (Van Thiel, 2007:21). Sir Isaac Newton (1642-1727) zei hierover het volgende: “Als ik verder wil zien, dan is dit door te staan op de schouders van reuzen.” Met andere woorden: door op de schouders van andere

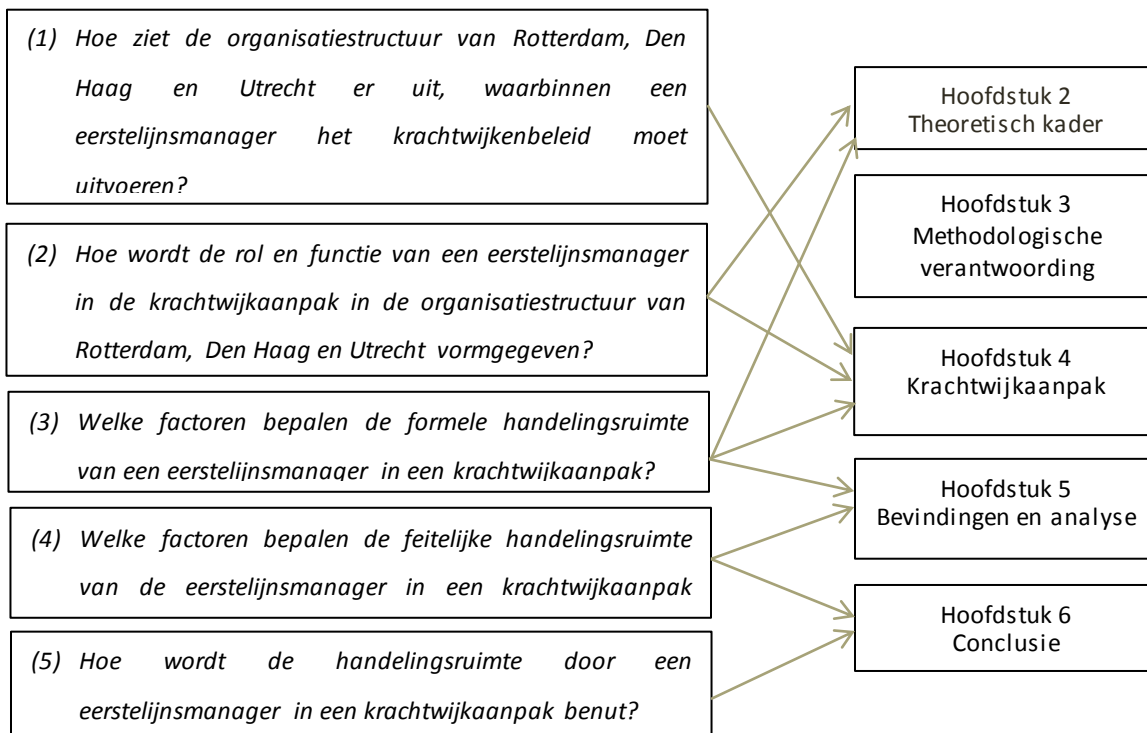
wetenschappers te gaan staan, is het mogelijk om verder te komen en nieuwe kennis te ontwikkelen.

1.3.3 Bestuurlijke relevantie

In het Nederlandse overheidsbestuur wordt belang gehecht aan democratie principes van en de vereisten voor algemeen behoorlijk bestuur. Dit betekent dat burgerparticipatie een belangrijke plek in het openbaar bestuur inneemt om aan de democratische beginselen gehoor te geven. Door de economische crisis moeten op bestuurlijk vlak prioriteiten gesteld worden wat betreft de inzet op 'leefbaarheid' van de wijk. Partners van de gemeentelijke organisaties, zoals woningcorporaties (bijv. Vestia) vallen weg en er moet naar alternatieven gezocht worden in de krachtwijkenaanpak. In de praktijk kan worden opgemerkt dat de 'fysieke' component (renovatie, sanering, bouw, etc.) bij de gemeente op een laag pitje staat en dat vooral ingezet wordt op de 'sociale' component. Uit de omschrijving 'maatschappelijke relevantie' van dit onderzoek blijkt dat de eerstelijnsmanager de persoon is die zorgt voor de balans tussen bestuur en democratie.

1.4 Leeswijzer

In onderstaand schema is de opbouw van dit onderzoek uitgewerkt. Per onderzoeksvraag is weergegeven in welk hoofdstuk antwoord gegeven wordt.



Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de handelingsruimte van een eerstelijnsmanager in een uitvoerende overheidsorganisatie omschreven vanuit de beschikbare theorie van de contactambtenaar. De eerstelijnsmanager in de organisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en stuurt contactambtenaren aan.

Om de factoren te omschrijven die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak bepalen, worden de factoren in kaart gebracht die de handelingsruimte van een contactambtenaar bepalen. Hoewel de rol van de contactambtenaar anders is dan die van een eerstelijnsmanager, zijn er ook overeenkomsten. Daarom verwachten we dat het onderzoek naar de handelingsruimte van de contactambtenaar waardevol is bij het beschrijven van de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager.

Uit de theorie over contactambtenaren blijkt dat regels, verantwoording en netwerksamenwerking factoren zijn die de handelingsruimte van de contactambtenaar bepalen. Het kenmerkende van het werk van de contactambtenaar is de (netwerk)samenwerking met burgers. Door de verantwoordelijke positie van de eerstelijnsmanager in de uitvoering van beleid, is 'netwerksamenwerking' voor de eerstelijnsmanager vervangen door 'netwerkmanagement'.

In paragraaf 2.1 worden de kenmerken van een street-level(overheids)organisatie en het kenmerkende van het dagelijkse werk van een contactambtenaar omschreven. In paragraaf 2.2 wordt ingezoomd op de handelingsruimte van de contactambtenaar en in paragraaf 2.3 op de verschillende factoren die de handelingsruimte van de contactambtenaar bepalen. In paragraaf 2.4 wordt de focus gelegd op de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak.

2.1 Context

2.1.1 Overheidsorganisaties

Overheidsorganisaties zijn volgens de Duitse socioloog Max Weber (1946) georganiseerd op basis van dominantie. De rol van de politicus daarin is om politieke doelen te stellen en na te streven, leiderschap en passie ten dienste van de maatschappij te tonen, verantwoordelijkheidsgevoel te hebben en in balans te zijn met de omgeving. De

ambtenaren in overheidsorganisatie voeren de doelen letterlijk uit, zonder passie en eigen overwegingen. Weber vindt dat ambtenaren in een uitvoerende overheidsorganisatie hun taken vrij van persoonlijke voorkeuren en veronderstellingen dienen te verrichten (Van Braam, 1972: 155-158).

Wilson (2000) nuanceert het dominante beeld van een uitvoerende overheidsorganisatie als bureaucratie. Hij ziet uitvoerende overheidsorganisaties als complexe entiteiten met een eigen leven dat heel subtiel en veranderlijk is (Wilson, 2000:23). Voor uitvoerende overheidsorganisaties zou er voldoende handelingsruimte voor de organisatie en voor de werknemers moeten zijn, maar ook politieke steun om de opgedragen taken uit te voeren (Wilson, 2000:26).

2.1.2 Street-leveloverheidsorganisaties

Wilson (2000) onderscheidt vier verschillende soorten overheidsorganisaties op basis van 'output' en 'outcome', namelijk: de productorganisatie, de procedure-georiënteerde organisatie, de ambtelijke uitvoeringsorganisatie en de interactiegerichte overheidsorganisatie. Hupe (2007) illustreert in tabel 1 de zichtbaarheid van de activiteiten en de zichtbaarheid van de resultaten van deze activiteiten (Hupe, 2007:5). Wilson (2000) stelt hierbij dat wanneer de activiteiten en de resultaten van activiteiten slecht zichtbaar zijn, zoals bij een interactiegerichte organisatie of met een andere benaming street-level(overheids)organisatie, er conflicten kunnen ontstaan tussen de managers en professionals in de uitvoerende overheidsorganisatie (Wilson, 2000:171). Een manager wil de prestaties van de professional wel zichtbaar hebben en gaat controle- of meetmomenten in het werk van de professional gebruiken. In de volgende (sub) paragrafen wordt onder andere uitgelegd waarom het meten van activiteiten en resultaten bepalend kan zijn voor de handelingsruimte van de (ambtelijke) professional en eventueel tot een conflict kan leiden.

Tabel 1: Gebaseerd op Wilson's typologie van uitvoeringsorganisaties

Resultaten van activiteiten	Zichtbaar	Minder zichtbaar
Activiteiten		
Zichtbaar	Productieorganisatie	Procedure-georiënteerde organisatie
Oriëntatie	Productie	Procedures
Minder zichtbaar	Ambachtelijke uitvoeringsorganisatie Vakmanschap	Interactiegerichte organisaties
Oriëntatie		Direct contact met burgers

Bron: Wilson, 2000 en Hupe, 2007:5

2.1.3 De contactambtenaar

De dienstverlening van de overheid aan individuele burgers wordt vaak geleverd via een street-level overheidsorganisaties. Deze uitvoerende overheidsorganisaties nemen een aparte vorm aan: zij gebruiken 'low-level' ambtenaren, oftewel contactambtenaren, als tussenpersonen om diensten te kunnen leveren (Prottas, 1979; Lipsky, 1980). Volgens Lipsky (1980) zijn kenmerkende street-levelorganisaties: scholen, ziekenhuizen, maar ook uitvoerende overheidsorganisaties (Lipsky, 1980:3).

Lipsky (1980) omschrijft de rol van de contactambtenaar in een street-leveloverheidsorganisatie als een politieke rol. Hij doet dit met de volgende woorden: "The political character of this role is also implied by the fact that the tasks of street-level-bureaucrats ultimately involve the allocation of particular goods and services in the society" (Lipsky, 1980:84). De eigenschappen van een street-leveloverheidsorganisaties worden in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2: informatietechnologie en street-leveloverheidsorganisaties

Organisatie aspect	Street-leveloverheidsorganisaties
Juridische-administratieve regeling	<i>Open</i>
Mate van beleidsvrijheid	<i>Groot</i>
Bestuurlijke betrokkenheid bij individuele gevallen	<i>Volledig</i>
Structuurprincipe	<i>Persoonlijk contact</i>
Functie van de informatietechnologie	<i>Registratie van gegevens</i> <i>Minder zichtbaar</i>
Rol van de informatietechnologie	<i>Ondersteunend</i>
Sleutelfiguren in de organisatie	<i>Contactambtenaren de betrokken manager</i>

Gedeeltelijk overgenomen uit Bovens en Zouridis, 2002:180

Voor de rol en functie van contactambtenaren is het kenmerkend dat het omgaan met burgers een routineonderdeel is van hun werk (Prottas, 1979:1; Lipsky, 1980:3). Het werk van een contactambtenaar is niet eenvoudig, omdat organisatiedoelen van een overheidsorganisatie vaak dubbelzinnig, vaag of tegenstrijdig zijn. De contactambtenaar bevindt zich bovendien volgens Lipsky (1980) in een spagaat tussen organisatie en de burger. De doelen van de organisatie komen vaak niet overeen met die van de burger. Toch verwachten de organisatie én de burger dat de contactambtenaar de doelen, van zowel de

organisatie als de persoonlijke doelen van de burger, nastreeft (Prottas, 1979:8; Lipsky, 1980:xi). Ook zijn de geleverde prestatie (outcome) van een uitvoerende overheidsorganisatie moeilijk of nauwelijks meetbaar te maken. Dit maakt het controleren en beoordelen van de contactambtenaar door zijn of haar leidinggevende niet eenvoudig (Lipsky, 1980:28).

Op dit moment worden beroepsoefenaars waarvoor bovenstaande geldt ook wel 'publieke professionals' genoemd. Daarbij worden zij nadrukkelijk onderscheiden van de zogenaamde 'klassieke professionals' zoals medische specialisten (Hupe, 2009:140). Publieke professionals hebben de volgende aspecten gemeenschappelijk (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009):

- (1) Ze werken met en voor individuele burgers (zoals cliënten, patiënten of leerlingen), maar dienen daarmee tegelijkertijd maatschappelijke waarden zoals het bevorderen van gezondheid, welzijn, kennisontwikkeling of veiligheid;
- (2) Ze behandelen individuele burgers als specifieke gevallen. Hierbij varen zij op een combinatie van expliciete algemene kennis die transparant te maken is en geïnternaliseerde ervaringskennis: 'tacit knowledge'. Om een 'betere publieke professional' te worden is het niet alleen nodig om kennis te vergroten, maar ook om de ervaring onder woorden te brengen en kritisch te kunnen beschouwen. In dit verband wordt ook wel gesproken van 'reflexive practioners' (Schön, 1983). Dit is het inhoudelijke aspect van professionaliteit;
- (3) Ze hebben in meerdere of mindere mate een vak geleerd, en behoren tot meer of minder geformaliseerde beroepsgroepen die hun belang beïnvloeden en reguleren, maar ze werken in of voor publieke en maatschappelijke organisaties. Dit is het institutionele aspect van professionaliteit.

Sub conclusie

Volgens Weber moet de ambtenaar letterlijk de politieke doelen uitvoeren, zonder persoonlijke voorkeuren en veronderstellingen. Wilson vindt echter dat overheidsorganisaties complex en ingewikkeld werk moeten leveren en daarom een zekere mate van handelingsruimte moeten hebben.

De ambtenaar is werkzaam op street-level niveau in een overheidsorganisatie en wordt contactambtenaar genoemd. De nadruk van het werk van deze ambtenaar ligt op het contact en de samenwerking met burgers. Hierbij is de contactambtenaar verantwoordelijk voor het verdelen van bepaalde goederen en diensten in de samenleving. De contactambtenaar is de persoon tussen de overheidsorganisatie en de burger voor het leveren van een dienst. Het werk van de contactambtenaar is moeilijk te controleren, omdat het lastig meetbaar is. Dit laatste zou betekenen dat de contactambtenaar veel handelingsruimte heeft.

Het werk van een contactambtenaar is echter niet eenvoudig, omdat hij of zij te maken heeft met dubbelzinnige, vage en tegenstrijdige doelen. Van de contactambtenaar wordt verwacht dat alle doelen nagestreefd worden. Hier wordt duidelijk dat verschillende factoren bepalend zijn voor de handelingsruimte van de contactambtenaar.

2.2 Handelingsruimte van een contactambtenaar

2.2.1 Discretion

Door tegenstrijdige, onduidelijke of vage regels wordt er voor de contactambtenaar handelingsruimte gecreëerd en deze ruimte wordt 'discretionaire ruimte' genoemd (Prottas, 1979:8; Lipsky, 1980:14; Maynard-Moody & Musheno 2000:329). Er worden in de literatuur verschillende begrippen gebruikt om het woord 'discretion' te omschrijven. Het zijn vaak verzameltermen, zoals 'beleidsvrijheid' (Davis, 1969; Ringeling, 1978; Bekkers, 2007; Hupe, 2007), 'ambtelijke speelruimte' (Sporre, 1988), 'discretionaire ruimte' (Prottas, 1979; Lipsky, 1980; Wilson, 2000) 'handelingsruimte' (Hupe, 2007; 2009).

De aard van het werk van de contactambtenaar heeft volgens Lipsky (1980) 'discretion' nodig. Hij geeft hier de volgende argumenten voor (Lipsky, 1980:15):

- Een contactambtenaar werkt vaak in situaties die te ingewikkeld zijn om te standaardiseren;
- Een contactambtenaar werkt met mensen, waardoor het noodzakelijk is om in te spelen op de omstandigheden van deze situatie;
- De contactambtenaar heeft behoefte aan 'discretion', omdat dit bijdraagt aan de legitimiteit van de beleidsuitvoering.

Wanneer de wetgever 'discretion' weigert, stelt Belinfante (1968) dat daarmee de ambtenarij uitgelokt wordt om stil te zitten waar gehandeld moet worden (of omgekeerd), ofwel de wet te ontduiken (Ringeling, 1978:24). De contactambtenaar reageert hierop door te proberen zijn eigen werkomstandigheden te beheersen (Prottas, 19979:9; Lipsky, 1980:xi). Een te grote handelingsruimte kan leiden tot vriendjespolitiek, willekeur, ongelijke behandeling en fraude, terwijl te weinig handelingsruimte leidt tot starheid, onredelijkheid, vervreemding tussen burger en overheid, bureaucratie en ineffectiviteit van beleid in de hand werken (Lipsky 1980; Bakker, 1999). Lipsky (1980) noemt een te grote handelingsruimte 'coping', want de contactambtenaar heeft zowel naar de organisatie toe als naar de burger toe het voordeel van informatieasymmetrie (Lipsky, 1980:18).

Ringeling (1978) maakt gebruik van de begripsomschrijving 'discretion' die Davis (1969) als volgt omschrijft: "Een ambtenaar heeft 'discretion' wanneer de effectieve grenzen van zijn macht hem vrijlaten om een keuze te maken tussen de mogelijkheden om te handelen of het nalaten van handelen" (Ringeling, 1978:19). Omdat de situaties waarin de contactambtenaar handelt dynamisch zijn, is er geen standaardprogramma op toe te passen. Elke situatie is anders en vergt een eigen aanpak. Hierdoor is inschatting, beoordeling en handelen van de contactambtenaar menselijk, nooit machinaal (Lipsky, 1980:161). Hieruit volgt dat er eigenlijk geen objectieve maatstaf valt aan te geven, waaraan kan worden getoetst of elk belang op het juiste gewicht is gewogen (Ringeling, 1978:19; Van der Veen, 1990:11-12).

2.3 Factoren die de handelingsruimte van de contactambtenaar bepalen

2.3.1 Regels voor een contactambtenaar

Volgens verschillende onderzoekers is de contactambtenaar ondanks de eigen 'discretionaire bevoegdheid' gebonden aan regels (Ringeling, 1978; Prottas, 1979; Lipsky, 1980; Van der Veen, 1990; Hupe, 2007; 2009). Ostrom (1999) gebruikt de volgende definitie van 'regels': "Regels zijn gedeelde opvattingen bij betrokkenen die naar gedwongen voorschriften verwijzen en aangeven welke acties nodig, verboden of toegestaan zijn" (Ostrom, 1999:50). Het opleggen van regelgeving binnen een street-level overheidsorganisatie is echter niet eenvoudig, want vaak is er in het uitvoeringsproces sprake van onderhandeling en afweging (Van der Veen, 1990:15).

De essentie van discretionaire bevoegdheid lijkt te liggen in de formele handelingsruimte in relatie tussen een regelsteller en een regeltoepasser. Hupe (2009) legt dit als volgt uit: “Wezenlijk is dat het begrip ‘discretion’ altijd verwijst naar een reeks regels afkomstig uit één specifieke bron. Daarbij is ook een, meer of minder geformaliseerde, verantwoordingsrelatie ten opzichte van de betreffende regelsteller aan de orde” (Hupe, 2009:140). Handelingsruimte wordt derhalve mede bepaald door bronhouders van regels. Hupe (2009) maakt onderscheid tussen de toegestane, feitelijke of objectieve handelingsruimte en de benutte, ervaren of subjectieve handelingsruimte van de individuele professional. Deze tweede vorm wordt ook wel autonomie genoemd. Autonomie heeft dus te maken met de ruimte die wordt benut door professionals, bijvoorbeeld in het toepassen en interpreteren van regels uit verschillende bronnen (wetten, beleidsafspraken e.d). Professionele, discretionaire ruimte is daarmee verbonden aan regels, terwijl autonomie verbonden is aan een actor (Hupe, 2009: 140).

Naast wet- en regelgeving onderscheidt Hupe (2009) drie niveaus waar regels de handelingsruimte van de contactambtenaar bepalen (Hupe, 2009: 132):

- (1) de professie;
- (2) de organisatie; en
- (3) de professional zelf.

Hupe (2009) omschrijft in tabel 3 de genoemde drie niveaus van regels als ‘verschillende dimensies van professionaliteit’. In de tweede kolom van tabel 3 geeft hij ook richting aan de categorie van professionaliteit en in kolom specificeert Hupe de dimensies van professionaliteit.

Tabel 3: Dimensies van professionaliteit

Niveau	Categorie	Dimensies
Professie	<i>Institutionalisering</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Aard van het beroep</i> - <i>Inhoud van het beroep</i> - <i>Maatschappelijke erkenning</i> - <i>Zelfregulering</i>
Organisatie	<i>Organisatie en werkomstandigheden</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Bestuurslaag</i> - <i>Beleidsvorming/beleidsuitvoering</i> - <i>Organisatiestructuur</i> - <i>Functie ICT in het primaire proces</i> - <i>Leidinggevende/ondergeschikte positie</i>
Professional	<i>Individuele kenmerken</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Duur en aard van de opleiding</i> - <i>Habitus</i> - <i>Werkervaring</i> - <i>Karaktereigenschappen</i>

Gedeeltelijke overgenomen uit: Hupe, 2009:132

Hoe meer aspecten van 'professionaliteit' aanwezig zijn, des te hoger is de maatschappelijke acceptatiegraad van de professionele autonomie. En des te beperkter is de invloed van de organisaties waarbinnen deze professionals werken op de feitelijke handelingsruimte. En omgekeerd: des te minder van deze kenmerken sprake is, des te lager is de maatschappelijke erkenning van de autonomie en des te groter is de invloed van de organisaties op de feitelijke handelingsruimte (Hupe, 2009:133).

De professie als bron van regels

De kenmerken van een professie en de wijze waarop de samenleving een relatieve autonomie van die professie accepteert, heeft gevolgen voor de manier waarop afzonderlijke professionals werken binnen hun organisatie en voor de mate waarin en de manier waarop zij hun beroep uitoefenen als professional (Hupe, 2009: 132). Door een verscheidenheid aan regelbronnen, hebben contactambtenaren vanuit hun professie te maken met verschillende verantwoordingsinstanties. Zij moeten voortdurend beslissingen nemen over hoe de regels moeten worden toegepast, uit welke bron deze komen en in welke situatie deze van toepassing zijn (Hupe, 2009:140). Contactambtenaren worden gezien als autonome professionals in een overheidsorganisatie. Hupe (2009) stelt dat individuen de handelingsruimte invullen door regels toe te passen uit verschillende bronnen. Een illustrerend voorbeeld van een professional die met regels uit zijn of haar professie te maken heeft, is de docent die als professional voor de klas staat. De docent moet zich als professional houden aan verschillende regels, normen en eisen. Hij of zij moet dagelijks zelfstandig verschillende keuzes maken en beslissingen nemen welke regels er nagevolgd moeten worden (Hupe, 2009). In het voorbeeld van de docent wordt de autonomie in

verband gebracht met de professional zelf en discretie met wet- en regelgeving voor deze professie van docent. Autonomie heeft betrekking op de feitelijke (uiteindelijke) handelingsruimte van een organisatie of persoon (Hupe, 2009:141).

De organisatie als bron van regels

Volgens Lipsky (1980) is het type organisatie, waarin de contactambtenaar werkzaam is van invloed op de mate van 'discretion' (Lipsky, 1980:3). Van der Veen (1990) noemt 'de mate van centralisatie van de uitvoering' als voorbeeld. Hij zegt hierover het volgende: "Een sterk gecentraliseerde organisatie heeft kortere en overzichtelijke interne communicatielijnen, maar een grote afstand tot het publiek. Dit verkleint de handelingsruimte van een contactambtenaar. Een gedecentraliseerde organisatie, zoals een street-level overheidsorganisatie, staat dicht bij de burger, maar is moeilijker intern te sturen en te controleren. Contactambtenaren in deze organisatiestructuur hebben meer handelingsruimte. Hupe (2007) vult dit nog aan met positie die de contactambtenaar inneemt in de organisatie (Hupe, 2007:5).

Wilson (2000) ziet de mate van het gezag van de organisatieleden en de verschillende belangen binnen overheidsorganisatie als mogelijke factoren die de handelingsruimte van de contactambtenaar bepalen (Wilson, 2000:88).

Jewell en Glaser (2006) zien de organisatiestructuur als belangrijke factor die de handelingsruimte van een contactambtenaar bepaalt. Zij presenteren een model met zes sleutelfactoren die de handelingsruimte van de contactambtenaren kunnen bepalen. De factoren die zij onderscheiden, zijn: bevoegdheid, rolverwachtingen, werklast, contact met cliënten, kennis en expertise, prikkels (Jewell & Glaser, 2006:341). Door gebruik te maken van 'discretion' kan de contactambtenaar zijn werkzaamheden werkbaar houden en risico's beperken. Daarbij biedt 'discretion' de contactambtenaar de mogelijkheid om flexibel met protocollen en standaarden om te gaan om maatwerk te leveren. Volgens Lipsky (1980:14) is in de praktijk vaak het tegendeel te zien en bemoeilijken protocollen en standaarden de werkzaamheden van de contactambtenaar. Hier komt nog bij dat de regels die gehanteerd moeten worden vaak omvangrijk, tegenstrijdig of steeds wisselend zijn. Contactambtenaren moeten zich immers houden aan regels, verordeningen en richtlijnen van bovenaf.

De opkomst van de informatietechnologie en het gebruik van managementmethoden bepalen de handelingsruimte van een contactambtenaar in grote mate. Door de informatietechnologie wordt een street-level organisatie als snel een screen-levelorganisatie, waardoor het directe contact met de burger verdwijnt. Het contact verloopt bij een screen-levelorganisatie via een website met protocollen en standaarden (Bovens en Zouridis, 2002:66). De protocollen en standaarden worden gezamenlijk 'new public managementmethoden' (NPM) genoemd en komen uit het bedrijfsleven (Bovens & Zouridis, 2002; Newman, 2004; Hupe 2007; Bovens, et al., 2007; Brodtkin, 2008; Keiser, 2010). "Kenmerkend voor NPM is dat grote nadruk wordt gelegd op resultaatgerichtheid" (Bovens et al., 2007:258).

Bovens en Zouridis (2002) zien in hun onderzoek knelpunten ontstaan bij het gebruik van NPM. Dit komt doordat NPM werkt met protocollen en standaarden om het werk van de contactambtenaar eenvoudiger te maken. Contactambtenaren hebben echter vaak te maken met ingewikkelde en specifieke gevallen, waardoor het billijk en rechtvaardig beoordelen lastig wordt. In veel gevallen beperkt NPM de handelingsruimte het werk van de contactambtenaar (Bovens & Zouridis, 2002:65).

De professional als bron van regels

Uit de bovenliggende paragrafen blijkt dat het werk van een contactambtenaar complex is en er sprake is van uniciteit. Dit vraagt om eigen inzicht van de contactambtenaar en handelingsruimte. Carrington (2005) geeft in zijn onderzoek aan dat de handelingsruimte (discretie) van een contactambtenaar gezien moet worden in de context van de situatie. Hierbij speelt de waarneming van een contactambtenaar een belangrijke rol en de perceptie die deze persoon heeft van de handelingsruimte. Individuele verschillen tussen contactambtenaren bepalen daarom mede de mate van de handelingsruimte van een contactambtenaar (Carrington, 2005:2).

Hupe (2009) heeft enkele persoonlijke eigenschappen genoemd die de handelingsruimte van contactambtenaren bepalen: duur en aard van de opleiding, habitus, werkervaring en karaktereigenschappen (Hupe, 2009:132). Davis (1969), Prottas (1979) en Lipsky (1980) omschrijven het begrip 'discretion' en vinden dat de handelingsruimte van de contactambtenaar naar 'eigen inzicht' wordt ingevuld. Volgens deze onderzoekers komt dit

door het werk van de contactambtenaar: complexe en unieke situaties, waar geen standaarden of protocollen voor mogelijk zijn. Hierdoor zijn activiteiten en resultaten van contactambtenaren moeilijk te meten of zichtbaar te maken.

Ook Maynard-Moody en Musheno (2000) geven aan dat contactambtenaren handelingsruimte hebben. Zij stellen dat de dominante manier waarop naar de rol van deze ruimte wordt gekeken, afwijkt van de benadering van de contactambtenaren zelf. Zij onderscheiden in hun onderzoeken twee verschillende benaderingen van 'discretion: de 'state-agentbenadering' en de 'citizen-agentbenadering'. De 'state-agentbenadering' veronderstelt dat contactambtenaren handelen uit eigen belang of uit het belang van de staat. Zij gebruiken hun handelingsruimte om hun werk makkelijker, veiliger en aantrekkelijker te maken. Deze benadering stelt dat contactambtenaren het beleid maken. De 'citizen-agentbenadering' stelt dat contactambtenaren hun beslissingen baseren op 'their judgment of the worth of the individual citizen' (Maynard-Moody & Musheno, 2000: 329). In plaats van dat regels en procedures het oordeel over een burger bepalen, oordelen contactambtenaren eerst zelf over de burger. De regels worden, indien van toepassing, gebruikt als bekrachtiging. Als de regels niet van toepassing zijn, rationaliseren de contactambtenaren hun beslissingen. Deze benadering gaat ervan uit dat contactambtenaren niet handelen uit eigen belang. Om goed te kunnen reageren op de behoeften van burger, zouden zij hun werk vaak zelfs moeilijker, minder prettig, gevaarlijker en officieel minder succesvol maken (Maynard-Moody & Musheno, 2000: 352). De contactambtenaar ziet zichzelf als een pragmatische, onafhankelijke actor. Maynard-Moody en Musheno (2003) zeggen hierover het volgende: "Streetlevel workers reveal themselves as agents, as wielders of power who know what is best for other citizens" (Maynard-Moody & Musheno 2003:20).

Oberfield (2009) gebruikt de organisatietheorie en de continuïteitstheorie om onderscheid te maken tussen contactambtenaren en het handelen van deze personen (Oberfield, 2009:735). De organisatietheorie zegt dat de organisatie een sterke invloed heeft op het handelen van de contactambtenaar en bepalend is voor het gedrag. De continuïteitstheorie stelt echter dat persoonskenmerken, zoals personaliteit (eigenschap, karakter, persoonlijkheid), ideeën en overtuigingen gelijk blijven gedurende een leven. Oberfield (2009) bouwt voort op de ideeën van Maynard-Moody en Musheno (2000; 2003).

Contactambtenaren wijzigen hun identiteit op basis van de persoon met wie zij interacteren (Oberfield, 2009:237). Oberfield onderscheidt 'formele organisatie-invloeden', zoals trainingen, monitoring en supervisie, 'informele organisatie-invloeden', zoals sociale contacten met collega's en 'niet-organisatie-invloeden', zoals persoonlijkheid, ervaring als werknemer van de overheid en geslacht. Uit het onderzoek van Oberfield blijkt dat met name trainingen en sociale contacten met collega's invloed hebben op de contactambtenaren. De persoonlijkheid is en blijft echter ook van invloed (Oberfield, 2009:753).

2.3.2 Verantwoording door een contactambtenaar

Bovens (1998) geeft de volgende definitie voor 'verantwoording': "Een sociale relatie waarin een ambtenaar zich verplicht voelt om aan een aantal belanghebbenden zijn gedrag uit te leggen en te rechtvaardigen" (Bovens, 1998:172). Met ander woorden, wie legt verantwoording af aan wie? Daarbij kan het idee van O'Toole (2000) over het ontwerp van governance worden gebruikt: "Het inzichtelijk maken van de verschillende niveaus van actie en soorten variabelen die aanwezig zijn en de prestaties kunnen beïnvloeden" (Hupe & Hill, 2007:286). "Rather than necessarily conceptualizing each point in the process as a 'decision point' or a 'veto point', the governance perspective is willing to adopt a more consensual, cooperative perspective and think about more creative ways of avoiding potential blockages" (Pierre, 2000: 31).

Verantwoording is de schakel tussen bureaucratie en democratie. De moderne democratie is afhankelijk van het afleggen van verantwoording door overheidsorganisaties. Deze voeren binnen de gestelde kaders het politieke beleid uit. Hierbij kan maatwerk geleverd worden door gebruik te maken van de handelingsruimte die de wetgeving biedt (Lipsky, 1980:160). De aandacht van Lipsky (1980) bij de contactambtenaar gaat uit naar de relatieve autonomie van professionals in combinatie met hun werkzaamheden in kleine netwerken in verschillende contexten. De positie en de verantwoordelijkheden van de contactambtenaar doen veel stof opwaaien in het politieke debat. De discussie gaat dan over het 'controleprobleem' voor politici of leidinggevenden of het rechtvaardigen van de uitvoering van beleid door het afleggen van 'verantwoording' door de contactambtenaar (Protas, 1979, Lipsky, 1980, Hupe & Hill, 2007).

In de sub paragraaf 2.3.1 zijn drie bronnen van regels door Hupe (2009) genoemd: professie, organisatie en de professional. Over deze drie verschillende vormen van regelbronnen moet verantwoording worden afgelegd. Deze vormen van verantwoording worden door Hupe omschreven als (Hupe, 2009:139):

- (1) Professionele-;
- (2) politiek-bestuurlijke-; en
- (3) participatieve verantwoording.

Tabel 4: Typologie van publieke verantwoording

Schaal	Professionele verantwoording en opzichte van:	Politiek-bestuurlijke verantwoording ten opzichte van:	Participatieve verantwoording ten opzichte van:
<i>Professie</i>	<i>Beroepsvereniging</i>	<i>Vertegenwoordigende organen Gerechtshoven Inspecties Andere toezichhoudende Instellingen</i>	<i>Landelijke verenigingen Communicatiemedia Landelijke belangengroepen</i>
<i>Organisatie</i>	<i>Vakgenoten</i>	<i>Vertegenwoordigende organen Beroepsinstanties Lokale autoriteiten</i>	<i>Ouderraden enz. Lokale nieuwsmedia Lokale verenigingen</i>
<i>Professional</i>	<i>Collega's (binnen en buiten eigen vak)</i>	<i>Chefs Medewerkers Rechtssubjecten</i>	<i>Ouders, patiënten, enz. Kiezers Burgers</i>

Bron: Hupe: 2010:139

Elk van deze vormen laat betrokkenheid zien van verschillende actoren (superieuren, collega's en het publiek). Hupe & Hill (2007) geven aan dat het afleggen van verantwoording verder gaat dan alleen in hiërarchische, verticale richting. Het proces van 'government' naar 'governance' heeft deze verschillende manieren van verantwoorden versterkt (Hupe & Hill, 2007; Hill en Hupe, 2009).

2.3.3 Netwerksamenwerking en de contactambtenaar

Van 'government' naar 'governance' in een krachtwijkaanpak. Ofwel van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' dat het krachtwijkenbeleid wordt uitgevoerd. De rol van de street-leveloverheidsorganisaties is veranderd. Zij zijn zich al een aantal jaren aan het herpositioneren. Niet alleen de street-leveloverheidsorganisaties worstelen met deze verandering, maar ook de verschillende actoren in bijvoorbeeld een wijk zoeken naar hun plaats in een mogelijke samenwerking. De street-leveloverheidsorganisatie is niet meer gericht op het plannen, sturen en controleren. De werknemers van deze organisatie probeert situaties te begrijpen, te plaatsen, te faciliteren, bij te sturen en te katalyseren. In

deze governance-benadering is de gemeente niet meer de bepalende actor, maar één van de actoren in de wijkaanpak. Pierre (2000) zegt hierover het volgende: “The creation of a more participatory style of governing does not mean that government is in reality less powerful. It does mean, however, that state and society are bonded together in the process of creating governance. If anything, the state actually may be strengthened through its interactions with society” (Pierre, 2000:49). Volgens Hupe en Hill (2007) voegt de opvatting van 'governance' een bijzonder aspect aan de krachtwijkaanpak toe: het meerdimensionale karakter van een politiek systeem als een aaneengesloten reeks van beslissingen. De combinatie van 'government en 'governance' maken een andere kijk mogelijk op de manier waarop contactambtenaren verantwoordelijk worden gehouden voor de uitvoering van hun werk (Hupe & Hill, 2007:279).

Contactambtenaren voeren hun werk uit in micro-netwerken (vaak in veelvoud) met verticale en horizontale relaties. Hierbij zien sommige sociologen de organisatie en de grenzen van deze organisatie als sociale constructies. Organisatiegrenzen zijn 'doorlatend' en veranderlijk, het organisatiebestuur en de managementstructuur zijn meervoudig en er zijn verschillende vormen zichtbaar. Deze gedachte zorgt automatisch voor horizontale en verticale samenwerking door individuele werknemers (Hupe & Hill, 2007:284). Op hetzelfde moment kunnen contactambtenaren samenwerken met collega's in andere gemeentelijke diensten. In de horizontale lijn werken zij samen met collega's van hetzelfde departement, soms met een zelfde taak of anderen die zij om raad vragen. In de verticale lijn zijn de contacten met burgers zichtbaar en verantwoording die afgelegd moet worden aan de manager. In deze verticale en horizontale relaties is de kerntaak van deze organisaties zichtbaar. Netwerksamenwerking is belangrijk onderdeel van de kerntaken van een street-level overheidsorganisatie. (Hupe & Hill, 2007:286).

Sub conclusie

In paragraaf 2.3 ligt de focus op het woord 'handelingsruimte' van de contactambtenaar. Het werk en de omgeving van de contactambtenaar is complex en er is sprake van uniciteit. Dit vraagt om eigen inzicht van de contactambtenaar in de uitvoering van zijn of haar werk. De situatie waarin de contactambtenaar handelt, is vaak dynamisch en hier is geen standaardprogramma of objectieve maatstaf op toe te passen. Het niet beschikbaar zijn van protocollen en standaarden geeft de contactambtenaar handelingsruimte. Deze

handelingsruimte is echter belangrijk om voor het omgaan met ingewikkelde situaties, voor het leveren van maatwerk en voor de legitimiteit van het politieke beleid. De ambtenaar zal een afweging moeten maken tussen de diverse belangen. Dit beperkt de handelingsruimte van de contactambtenaar.

De contactambtenaar moet zich houden aan regels die voortkomen uit verschillende bronnen van regelgevers. De handelingsruimte wordt dus mede bepaald door de verantwoording die moet worden afgelegd aan een regelgever uit een specifiek bron. Regels kunnen voortkomen uit de professie, organisaties en werkomstandigheden, eigen waarden en normen, maar ook uit een netwerksamenwerking. Contactambtenaren moeten door deze verschillende bronnen van regels professionele, politiek-bestuurlijke en participatieve verantwoording afleggen.

Hoe deze handelingsruimte wordt ingevuld hangt af van de persoonlijke perceptie van de contactambtenaar. Door het unieke karakter en de specifieke kennis die nodig is in die situaties waar de contactambtenaar in werkt is het controleren van deze contactambtenaar zeer lastig. Toch wordt dit geprobeerd, door bijvoorbeeld het aanwijzen van prestatie indicatoren. Dit is een van de onderdelen van new public management (NPM). NPM is één van de veel gebruikte managementtechnieken in het publieke domein. Hierbij wordt nadruk gelegd op de resultaatgerichtheid en het werken met standaarden en protocollen. Hierdoor wordt in veel gevallen de handelingsruimte van de contactambtenaar beperkt, aangezien hij te maken heeft met ingewikkelde en specifieke gevallen.

Er zijn van uit de gebruikte theorie verschillende persoonlijke kenmerken te benoemen die de handelingsruimte van de contactambtenaar bepalen. Te weten: kennis en expertise, passie en betrokkenheid, karaktereigenschappen, gezag en overweging en belang.

De contactambtenaar is in de krachtwijkaanpak één van de actoren in de uitvoering en neemt deel aan een netwerksamenwerking. De contactambtenaar is in de uitvoering afhankelijk van andere actoren. Of deze afhankelijkheid de handelingsruimte van de contactambtenaar beïnvloedt, moet per situaties bekeken worden.

2.4 Handelingsruimte van een eerstelijnsmanager

Aan de hand van de theorie over 'de contactambtenaar in een street-leveloverheidsorganisatie' worden factoren besproken, die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepalen. Deze factoren zijn: regels, verantwoording en netwerkmanagement.

Ondanks soms tegenstrijdige belangen tussen de contactambtenaar en de eerstelijnsmanager in de beleidsuitvoering (Prottas, 1979; Lipsky, 1980; Van der Veen, 1990; Maynard-Moody & Musheno, 2000 en Hupe, 2007), ziet Hupe (2007) een aantal overeenkomsten in het werk van deze personen. Hij vindt dat de eerstelijnsmanager met dezelfde complexe en unieke situaties te maken heeft als de contactambtenaar. Hupe (2007) omschrijft dit als volgt:

“Door de dienstverlening 'aan de onderkant' worden de eerstelijnsmanagers ook geconfronteerd met de soms onvoorziene omstandigheden op street-levelniveau . Dit feit maakt eerstelijnsmanagers in verschillende mate gevoelig voor de aard van de problemen die contactambtenaren dagelijks tegenkomen” (Hupe, 2007:1).

De eerstelijnsmanager in dit onderzoek is werkzaam in een street-leveloverheidsorganisatie en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het krachtwijkenbeleid in Rotterdam, Den Haag of Utrecht. Een eerstelijnsmanager of 'supervisor' wordt omschreven als: “een persoon die verantwoordelijk is voor het werk van niet-leidinggevende ondergeschikten” (De National Academy of Public Administration 2003:2).

2.4.1 Rol en functie van een eerstelijnsmanager

Er is een aantal wetenschappelijke onderzoeken bekend waarin onderzoek gedaan is naar de rol en functie van de eerstelijnsmanager in een street-level(overheids)organisatie. De eerstelijnsmanagers in een organisatie vormen over het algemeen een belangrijk onderdeel van het managementteam en spelen een cruciale rol in het verbeteren van prestaties van (overheids)organisaties (O'Toole en Meier , 1999; Meier et al. 2003; Newman, 2004; Brewer, 2005; Hupe, 2007; Hui et al., 2007; Meier en O'Toole, 2008; Howard, 2010; Meier et al. 2010 en Hassan, 2011).

Volgens Hupe (2007) heeft de eerstelijnsmanager de verantwoordelijkheid om onder andere de wet- en regelgeving 'van de top' op passende wijze om te vormen tot beleidsuitvoering en beleidsresultaten (Hupe, 2007:1). Deze verantwoordelijkheid geeft ook gelijk het verschil in rol en functie aan van de eerstelijnsmanager ten opzichte van de contactambtenaar. De contactambtenaar is verantwoordelijk voor zijn of haar taak in de uitvoering van de krachtwijkenaanpak en vormt de schakel tussen de burgers uit de wijk en de overheidsorganisatie. De eerstelijnsmanager is verantwoordelijk voor de uitvoering van het krachtwijkenbeleid en vormt de schakel tussen de contactambtenaar, het hogere management en de politiek (Lipsky, 1980:25).

2.4.2 Regels voor een eerstelijnsmanager

Volgens verschillende onderzoekers is de contactambtenaar ondanks de eigen handelingsruimte gebonden aan regels (Ringeling, 1978; Prottas, 1979; Lipsky, 1980; Van der Veen, 1990; Hupe, 2007; 2009). Hupe (2007; 2009) geeft aan dat een eerstelijnsmanager handelingsruimte heeft, maar ook gebonden is aan regels.

De handelingsruimte van de eerstelijnsmanager wordt door regels van drie niveaus bepaald (Hupe, 2007: 7):

- (1) het systeem;
- (2) de organisatie; en
- (3) het individu.

De handelingsruimte van de contactambtenaar wordt op ook op drie niveaus bepaald: de professie, de organisatie en de professional zelf (Hupe, 2009: 132). Het verschil tussen de omschrijving van eerstelijnsmanager en de contactambtenaar ligt op het niveau van: 'het systeem' en 'de professie'. Bij de omschrijving van de contactambtenaar in paragraaf 2.1.3 wordt expliciet gesproken over professie, omdat de contactambtenaar alle kenmerken heeft van een 'publieke professional'. In de omschrijving van de rol en functie van eerstelijnsmanager gebruikt Hupe (2007) deze kenmerken niet.

Tabel 5: Specificeren van soorten van regels met betrekking tot verantwoording regimes

Bronnen	Politiek-bestuurlijke besluitvorming	Professionele standaarden	Democratische waarden
Categorie			
Systeem	Politiek-bestuurlijk	Professioneel	Participatief
Organisatie	Regels	Normen	Vereisten
Individu			

Hupe, 2007:8

Tabel 5 laat zien dat er geen verschil is tussen bronnen van regels voor de contactambtenaar, zoals in paragraaf 2.3.2 is omschreven en de bronnen van regels voor de eerstelijnsmanager. Bronnen van regels zijn voor beiden: politiek-bestuurlijke besluitvorming (regels), professionele standaarden (normen) en democratische waarden (vereisten).

Het systeem en de organisatie als bron van regels voor de eerstelijnsmanager

Hupe en Hill (2006) hebben een raamwerk van niveaus in governance-sturing gemaakt (tabel 6), waarin de complexiteit van rol en functie van een eerstelijnsmanager zichtbaar wordt.

Tabel 6: positie van overheidsbeleid en de mogelijkheden van managers in publieke dienst

Actie niveau	Structuur	Inhoud	Proces
Actie bron			
Systeem	Openbaar		
Organisatie	Politiek OPENBAAR		
Individu	Proces MANAGEMENT		

Hupe & Hill, 2006 (in Brewer & Hupe, 2007)

Tabel 6 laat de verschillende niveaus van acties zien die door het openbaar bestuur zijn bedacht en overeengekomen: het creëren van kaders, het geven van richting en het realiseren van doelstellingen. Doelen en middelen die wettelijk zijn vastgelegd of beschreven in een officieel document, vormen het uitgangspunt voor een eerstelijnsmanager in het beleidsproces in een krachtwijkaanpak (Brewer & Hupe, 2008: 5). "Once the goals and

means legitimately have been decided upon on the scale of the system as a whole, as an answer to what was identified as a problem in society, the rest is left to implementation” (Brewer & Hupe, 2008: 5).

In het besluitvormingsproces van een krachtwijkaanpak houden de participatieve vereisten en de politiek-bestuurlijke regels elkaar in evenwicht. In de krachtwijkaanpak kan er wel spanning zijn tussen het voldoen aan de principes van onze democratie en het voldoen aan de vereisten van bestuur. Dit primaat van de politiek wordt ook wel de ‘instrumentele visie’ op politiek genoemd (Koppenjan & Klijn, 2004: 232). Er zijn over het algemeen twee rivaliserende tradities over wat democratie is (Koppenjan & Klijn, 2004:232-235):

- De instrumentele visie: een democratie is een proces om beslissingen te nemen. Het is een efficiënte manier om verschillende belangen te sturen. Democratie is een institutioneel ontwerp om de vrijheid van burgers te beschermen. De instrumentele visie legt de nadruk op politieke controle en hiërarchie. Dit ligt besloten in het new-public managementdenken (NPM), waar de nadruk ligt op centrale sturing.
- De ‘substantieve’ visie: democratie is een doel op zich en een gewenst normatief idee. Het gaat niet alleen om beslissingen nemen, maar ook om het maatschappelijk ideaal dat er samengewerkt wordt op basis van gelijkheid. De substantieve visie richt zich meer op de democratische kwaliteit en het samenwerken van private en publieke actoren in een besluitvormingsproces. Deze visies vormen een scherp contrast.

In 2007 zegt Hupe het volgende over bronnen van regels: “Regels worden gewoonlijk gezien als formele en juridische regels, die voortvloeien uit instellingen van de rechtsstaat die rechtmatig druk uitoefenen. Zij vermelden echter ook welke vormen van verantwoording door actoren moet worden afgelegd” (Hupe, 2007: 7).

De eerstelijnsmanager als bron van regels

Hui et al. (2007) geven in hun onderzoek aan dat bij een slecht dienstverleningsklimaat de leiderschapsrol van de eerstelijnsmanager een gunstig effect kan hebben op het verbeteren van de dienstverlening (Hui et al., 2007:164). Hui et al. (2007) geven in hun onderzoek het belang aan van goed management in de ‘frontlinie’ van (overheids)organisaties. Zij vinden dat in de huidige economie het bestaansrecht van een organisaties afhankelijk is van de diensten die worden geleverd in de frontlinie. Om uit te blinken in de dienstverlenende

sector worden eerstelijnsmanagers getraind in leiderschaps- en managementvaardigheden, om de dienstverlenende prestaties te verbeteren en te cultiveren. In de praktijk komt het voor dat initiatieven ongecoördineerd zijn en dat eerstelijnsmanagers de nadruk leggen op hun eigen belangen (Hui et al., 2007:168).

Zowel Brewer (2005) als Howard (2010) spreken over het menselijke kapitaal als het gaat om ambtenaren in overheidsdienst. Als deze personen voor het werken in de publieke zaak kiezen, dan is dit omdat zij dit belangrijk werk vinden en mee willen helpen aan de publieke zaak. Brewer (2005) merkt hierbij op dat het menselijke kapitaal behouden blijft als de ambtenaren mentaal en emotioneel betrokken zijn en blijven bij hun werk. Howard (2010) spreekt hierbij over: “werknemers met een verhoogd gevoel van cognitieve, emotionele en gedragsmatige aansluiting op hun werk om dit op een hoger niveau uit te voeren” (Howard, 2010:74). De eerstelijnsmanager moet de contactambtenaren motiveren en aanmoedigen, een duurzame organisatiecultuur creëren, prestaties van het individu benadrukken, zorgen voor eenheid in de organisatie en een gevarieerd personeelsbestand. Deze personen moeten de nadruk leggen op werving, selectie en ontwikkeling van de medewerkers. De vaardigheden en kennis van eerstelijnsmanagers zijn belangrijke elementen om de prestaties van een uitvoerende overheidsorganisatie te verbeteren (Brewer, 2005; Howard, 2010). Brewer (2005) ziet de eerstelijnsmanager als één van de meest positieve en optimistische personen in overheidsdienst. Ze zorgen voor het overbrengen van ethische waarden en normen naar een volgende generatie werknemers (Brewer, 2005:520).

Hassan (2011) praat vanuit het bedrijfsleven over de eerstelijnsmanager en zegt het volgende over de rol en functie van deze persoon: “De eerstelijnsmanager moet de werknemers die direct producten of diensten aan klanten leveren, motiveren en het moreel versterken (Hassan, 2011:107). “These managers are central to a company’s business strategy because they oversee its execution” (Hassan, 2011:107). Hassan (2011) boort nog een ander belangrijk punt aan om het belang van eerstelijnsmanager in (overheids)organisaties te benadrukken. Hij vindt het belangrijk dat de eerstelijnsmanagers betrokken worden bij de beleidsvorming van een street-level(overheids)organisatie. Dit zorgt ervoor dat een eerstelijnsmanager zich betrokken voelt bij het uit te voeren beleid (Hassan, 2011:108).

2.4.3 Verantwoording door de eerstelijnsmanager

Op basis van de typologie uit tabel 5 kunnen drie belangrijke soorten verantwoordingregimes voor eerstelijnsmanagers in een krachtwijkaanpak worden genoemd:

- (1) politiek-bestuurlijk;
- (2) professioneel; en
- (3) participatief.

Tabel 5 laat zien dat een eerstelijnsmanager niet alleen rekening heeft te houden met politiek-bestuurlijke regels of met de normen die voor zijn beroep gelden, maar ook met vereisten van burgers en partijen uit de wijk.

O'Toole en Meier (1999) hebben een model ontwikkeld om aan te geven hoe de manier van managen van invloed is op de resultaten van een (overheids)organisatie. In 2003 hebben zij hun model gebruikt om aan te tonen dat er een verband is tussen management en de prestaties van deze organisaties (Meier et al., 2003:693). Meier en O'Toole zien dat management drie belangrijke waarden omvat:

- het zorgen voor stabiliteit binnen de organisatie 'door hiërarchie en structuur te zien als gewone activiteiten';
- inspanningen om bronnen uit de omgeving te benutten;
- inspanningen om 'environmental shocks' te bufferen.

Zij noemen drie soorten van het hierboven benoemde bufferen van 'environmental shocks' (Meier & O'Toole, 2008:936-937):

- de blokkade: invloeden vanuit de omgeving worden geblokkeerd;
- een filter: invloeden vanuit de omgeving worden geselecteerd: sommige worden doorgelaten, andere niet;
- een demper: de invloeden vanuit de omgeving worden beperkt/gereduceerd.

Meier en O'Toole (2008) laten in hun onderzoek zien dat het bufferen door managers de prestaties van een organisatie kan verbeteren. Meier, O'Toole en Hicklin (2010) geven echter aan dat niet elke 'environmental shock' gebufferd kan worden. Organisaties waarin de

managers rekening houden met ‘schokken uit de omgeving’ doen dit door de organisatiestructuur zo in te richten dat zij bestand is tegen invloeden van buitenaf en door te investeren in het menselijke kapitaal van de organisatie (Meier et al., 2010: 999).

Regels kunnen als voorbeeld gebruikt worden voor ‘schokken uit de omgeving’. Door een constante toevoeging van regels aan één van de schalen (systeem, organisatie en individu) kan er voor de eerstelijnsmanager een regeldruk ontstaan. Deze druk kan versterkt worden als er gesanctioneerd wordt op niet-naleving. Hoe hoger het aantal regels vermenigvuldigd met de kans op sancties bij niet-naleving, hoe hoger de regeldruk (Meier et al., 2010:999). Hupe (2007) geeft aan dat de uitvoering van het werk en de omgang met regels door eerstelijnsmanagers kan afhangen van hoe zij zichzelf zien in de uitvoering van hun functie, hun rol in een netwerk en hoe zij omgaan met (regel)druk. De eerstelijnsmanager kan zichzelf zien als een ambtenaar, als manager of als voorman (m/v) (Hupe, 2007:14). In tabel 7 worden de verschillen tussen deze drie vormen van management uiteengezet. Welke perceptie de eerstelijnsmanager heeft van zijn of haar rol en functie is bepalend voor de omgang tussen de eerstelijnsmanager en andere actoren in het netwerk. In paragraaf 2.4.4 verder worden ingegaan op de rol van de eerstelijnsmanager in een netwerksamenwerking.

Tabel 7: eerstelijnsmanager, netwerken en regeldruk

Zelfperceptie	Stelsel van verantwoording	Netwerken	Manier van reageren op regeldruk
Ambtenaar	<i>Politiek-bestuurlijk</i>	<i>Formeel</i>	<i>Versterken</i>
Manager	<i>Professioneel</i>	<i>Formeel en informeel</i>	<i>Doorgeven</i>
Voorman	<i>Participatief</i>	<i>Informeel en formeel</i>	<i>Bufferen</i>

Hupe, 2007:15

In paragraaf 2.3.1 is gesproken over ‘new-public-managementmethoden’ (NPM) die de handelingsruimte van de contactambtenaar bepalen. De eerstelijnsmanager functioneert in een positie waarin verticale en horizontale verantwoording moet worden afgelegd. Brodtkin (2008) zegt hierover het volgende: “Simply put, legislators, as policymakers, should authoritatively determine the “big” questions of national goals, and the bureaucracy should devise the means to put policy goals into practice” (Brodtkin, 2008:319). Om acties en resultaten van street-leveloverheidsorganisaties zichtbaar te maken worden new-public-managementmethoden gebruikt. Brodtkin (2008) noemt in haar onderzoek een ander nadeel

van het gebruik van NPM. Het meten van prestaties laat alleen de 'productie' zien van de (overheids)organisatie en niet 'hoe' deze prestaties tot stand komen (Brodkin, 2008:323). Brodkin plaatst hier bij een kritische kanttekening: "Yet, it appears that these new strategies may give the illusion of accountability, while leaving crucial aspects performance hidden from view" (Brodkin, 2008:331).

Lipsky (1980) heeft in zijn boek de *'Street-Level Bureaucracy'* de risico's beschreven van het controleren en proberen zichtbaar te maken van het werk van contactambtenaren. De mogelijke risico's betekenen niet dat activiteiten en resultaten van contactambtenaren niet gemeten moeten worden. Lipsky (1980) adviseert om toch organisatorische prikkels en sancties te gebruiken en hierbij rekening te houden met de rol en positie van de contactambtenaar in de organisaties. Onderstaande voorwaarden zijn een eerste vereiste van ambtelijke verantwoording van beleid en verbeteren van de prestaties van een (overheids)organisatie (Lipsky, 1980:161). Een eerstelijnsmanager in een street-leveloverheidsorganisatie kan deze aandachtspunten meenemen in de uitvoering van een krachtwijkaanpak:

- (1) Eerstelijnsmanagers moeten formuleren wat contactambtenaren moeten doen. Wanneer er meerdere doelstellingen zijn die tegenstrijdig zijn, dan moeten eerstelijnsmanagers deze rangschikken;
- (2) Eerstelijnsmanagers moeten weten hoe de prestaties van werknemers gemeten worden;
- (3) Eerstelijnsmanagers moeten ervoor zorgen dat de prestaties van contactambtenaren met elkaar vergeleken kunnen worden.

2.4.4 Netwerkmanagement door de eerstelijnsmanager

In de uitvoering van het krachtwijkenbeleid zijn verschillende actoren betrokken en ontstaan er arena's van actoren waarin iedere actor zijn eigen strategie inzet om tot een wenselijke oplossing te komen. De uitvoering van het krachtwijkenbeleid vergt daarom een netwerkaanpak, want dit biedt met zo'n complex besluitvormingsproces het meeste perspectief. De actoren zijn in een netwerk genoodzaakt om samen te werken en zijn in dit 'spel' van samenwerken afhankelijk van elkaar (Koppenjan & Klijn, 2004:1). Hupe (2007) onderscheidt in tabel 8 de verschillende niveaus van interactie in netwerken.

Tabel 8: niveaus van interactie in netwerken

Niveau	Interactie tussen actoren
Organisatie	<i>Organisaties/ander organisaties (uitvoeringsstructuur) Delen van een organisatie of andere organisaties (service-specifieke verbanden) (=Inter-agency networks)</i>
Individueel	<i>Managers/andere managers Contactambtenaren/andere contactambtenaren (=Interpersoonlijke of micro-netwerken)</i>

Hupe, 2007:13

Hupe (2007) ziet de eerstelijnsmanager als een belangrijke 'link' tussen het verticale en horizontale perspectief op het openbaar bestuur in het kader van het afleggen van verantwoording (Hupe, 2007:1). De eerstelijnsmanager vormt immers de schakel tussen de contactambtenaar en het hogere management. De eerstelijnsmanager in krachtwijkaanpak is verantwoordelijk voor de uitvoering van de krachtwijkaanpak. Dit betekent dat hij of zij kennis en expertise moet hebben m.b.t. netwerkmanagement. Kickert et al. (1997) geven de definitie van een netwerk: "(Beleids)netwerken zijn min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen onafhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's" (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997:6).

Netwerken creëren ruimte om actief te onderhandelen over de weg door dilemma's. Onzekerheden in de realisatie van de krachtwijkaanpak maken het voor actoren moeilijk om met problemen in de wijk om te gaan. Het vinden van een gemeenschappelijk basis en het zoeken naar nieuwe gezamenlijke oplossingen is eerder uitzondering dan regel. Bij een permanente strategische dialoog vindt er synthesevorming plaats. In de synthesevorming van het besluitvormingsproces van een wijkproject kunnen de volgende dilemma's zich voordoen (De Wit et al., 2000:156):

- Gezamenlijk doel en eigen belang;
- Eigen voorkeur en andere meningen;
- Afstand en betrokkenheid;
- Vasthouden en loslaten;
- Vertrouwen en uitdaging;
- Externe facilitering en eigen proces;
- Variëteit en overeenkomsten;
- Ervaring en frisheid.

Het netwerk is een voortdurend proces, van creëren, implementeren en toevoegen van regels. Het gaat hierbij om de betrokkenheid van de partijen bij het proces. Er moet gezorgd worden voor een platform voor discussie en samenwerking. Verder bevordert de eerstelijnsmanager de communicatie over het procesonderwerp voor de omgeving (Koppenjan & Klijn, 2004:212). Het doel voor een eerstelijnsmanager in een netwerk is om tot een overeenstemming te komen tussen de verschillende partijen. Er zal niet altijd een win-winsituatie zijn en soms moet een partij wat 'water bij de wijn doen'. Voor een eerstelijnsmanager is het verstandig om te investeren in intermediaire communicatie, zodat er 'draagvlak' gecreëerd wordt in het besluitvormingsproces. De kwaliteiten van een eerstelijnsmanager liggen daarom op het gebied van empathie, diplomatieke vaardigheden, brede algemene ontwikkeling, procesmatige creativiteit, motivatie en integriteit. Te veel kennis van het onderwerp kan juist contraproductief zijn, omdat de kans aanwezig is dat er doelgericht gewerkt wordt, besluiten bijna vaststaan en dat netwerkactoren zich eigenlijk niet gehoord voelen (Koppenjan & Klijn, 2004: 213).

Eerstelijnsmanagers kunnen hun relatieve autonomie beschikbaar stellen voor het invullen van de handelingsruimte die zij hebben in de krachtwijkenpak. Hierbij is het belangrijk dat zij de regels en voorschriften uit de verschillen bronnen kennen en hier hun gedrag op aan kunnen passen in een bepaalde situatie. De eerstelijnsmanagers hoeven de regels en voorschriften niet als een beperking te ervaren van hun autonomie (Hupe, 2007:15).

In een krachtwijkenpak of wijkproject zien we verschillende partijen acteren. Al de actoren in deze samenwerking zijn afhankelijk van elkaar. De middelen en bronnen voor het oplossen van het wijkprobleem worden niet door één actor beheerd. De afhankelijkheid van een actor van één van deze middelen of bronnen hangt af van het belang van dit middel of deze bron en of deze vervangbaar zijn. Koppenjan en Klijn (2004) benoemen de volgende hulpbronnen: productiemiddelen (geld, grond, capaciteit, informatie), bevoegdheden, kennis, gezag/steun, relaties/mediatoegang. Aandachtspunt hierbij is dat de afhankelijkheden niet altijd gelijk zijn verdeeld over de partijen. Het kan voorkomen dat een partij zijn macht overschat en dit kan een belangrijke oorzaak zijn van het niet behalen van de doelstellingen. In de machtsverhoudingen onderscheiden we twee verschillende soorten macht:

- belemmeringsmacht (actor heeft een noodzakelijke maar onvervangbare bron);
- realisatiemacht (actor heeft beschikking tot een bron die bepalend is voor het besluitvormingsproces).

Vertrouwen is een belangrijke bron voor succes. Vertrouwen, of het ontbreken hiervan, heeft gevolgen voor de mate van samenwerking en de bereidheid tot samenwerking. Vertrouwen is te managen, maar heeft te maken met het goed begeleiden van alle processen in het beleidsproces. Dit is vaak een geleidelijke groei en heeft daarom tijd nodig. Een institutioneel ontwerp of conflictregulatie-mechanisme kan bijdragen aan vertrouwen. Conclusie: *“Trust develops only slowly but disappears rapidly” (Koppenjan & Klijn, 2004:232)*. Om tot een succesvolle samenwerking van een krachtwijkaanpak te komen is vertrouwen enorm belangrijk. Vertrouwen kan gedefinieerd worden als: *‘een situatie waarin een actor gelooft dat een andere actor geen opportunistisch gedrag zal vertonen, ook als hier een kans voor is’*. Het boek van Koppenjan en Klijn (2004) geeft een opsomming van enkele voordelen van een hoge mate van vertrouwen in de samenwerking: verlaging van transactiekosten, verbeteren van onderzoek en stabiliteit in relaties, het stimuleren van leren en uitwisseling van kennis, het stimuleren van innovaties. Vertrouwen verschaft een coördinatiemechanisme voor de complexe besluitvorming van de wijkaanpak en steunt de behoefte aan innovatieve oplossingen (Koppenjan & Klijn: 2004:186)

Sub conclusie

De eerstelijnsmanagers heeft met dezelfde complexe en unieke situaties te maken als de contactambtenaar. Daarbij is de eerstelijnsmanager verantwoordelijk voor de uitvoering van de krachtwijkaanpak. Ook spelen zij een cruciale rol in het verbeteren van (overheids)organisatieprestaties. Investeren in het menselijk kapitaal van de organisatie is een belangrijk middel om een stabiele organisatie te krijgen.

De eerstelijnsmanager is een belangrijke ‘link’ tussen het verticale verantwoording aan het (openbaar) bestuur en de politiek. Voor informatie is de eerstelijnsmanager afhankelijk van de contactambtenaar, want deze voert immers het grootste deel van het uitvoerende werk uit. Een goede samenwerking en een vertrouwensrelatie tussen eerstelijnsmanager en contactambtenaar is voor beiden bepalend voor de handelingsruimte.

Betrokkenheid van de eerstelijnsmanager bij het tot stand komen van beleid is van groot belang. Dit voorkomt dat er beleidsvervreemding plaatsvindt. De eerstelijnsmanager en de contactambtenaar zullen dan minder handelingsruimte ruimte vragen én gebruiken voor de uitvoering van het werk.

Door het werken van de eerstelijnsmanager in diverse netwerken, wordt er handelingsruimte gecreëerd om actief te onderhandelen om dilemma's op te lossen. De netwerksamenwerking zorgt ook voor een sterke horizontale verantwoording tussen de actoren van dit netwerk. Kennis en expertise zijn dan voor de eerstelijnsmanager (netwerkmanager) belangrijk om partijen aan tafel te krijgen en te houden. De houding van eerstelijnsmanagers in de samenwerking met andere actoren kunnen verschillen ten opzichte van elkaar. Dit hangt onder andere af van de wijze waarop de eerstelijnsmanagers zichzelf zien in de uitvoering van hun functie en rol in de organisatie en het netwerk. Hierbij is tevens de wijze van omgaan met de druk van verschillende kanten en het omgaan met onzekerheden van belang. Ook zijn empathie, diplomatieke vaardigheden, brede algemene ontwikkeling, procesmatige creativiteit, motivatie en integriteit belangrijke vaardigheden voor een eerstelijnsmanager in een netwerksamenwerking. Al deze factoren zijn bepalend voor de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager.

Een netwerksamenwerking is gebaat bij een permanente strategische dialoog, want dat zorgt voor synthesevorming. In een netwerksamenwerking zijn de actoren van elkaar afhankelijk op de punten 'middelen' en 'bronnen'. Een actor kan hierdoor over 'belemmeringsmacht' of 'realisatiemacht' beschikken. Vertrouwen is echter de belangrijkste factor voor succes in een krachtwijkaanpak en netwerksamenwerking. Vertrouwen in de eerstelijnsmanager is bepalend voor de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager.

De politiek kan verschillende rollen in een krachtwijkaanpak innemen. Het is echter de taak van de politiek om in het besluitvormingsproces rekening te houden met de diversiteit van de sociale wensen en hiermee de democratische legitimiteit van het beleid te waarborgen. Door zelf een actieve rol in te nemen in het besluitvormingsproces van het krachtwijkenbeleid kan de politiek het proces sturen. Dit is bepalend voor de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager.

2.5 Theoretische bril

In dit onderzoek proberen we de factoren in kaart te brengen die de handelingsruimte van een eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak bepalen (*ceteris paribus*). De eerstelijnsmanager is het middelpunt van ons onderzoek.

De National Academy of Public Administration (2003) gebruikt de volgende definitie voor een eerstelijnsmanager: “Een persoon die verantwoordelijk zijn voor het werk van niet-leidinggevende ondergeschikten” (National Academy of Public Administration 2003:2).

Deze definitie is voor dit onderzoek bruikbaar, maar moet nog toegespitst worden op de eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak. Volgens Hupe (2007) heeft de eerstelijnsmanager in deze street-level organisatie de verantwoordelijkheid dat de wet- en regelgeving ‘van de top’ op passende wijze wordt omgevormd tot beleidsuitvoering en -resultaten (Hupe, 2007:1). Hierbij is de eerstelijnsmanager de schakel tussen de contactambtenaar en het hogere management. Met deze aanvulling komen we tot onze eigen definitie van een eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak:

“Een direct leidinggevende die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het krachtwijkenbeleid en/of contactambtenaren aanstuurt in de uitvoering.”

In dit onderzoek zijn vijf centrale begrippen zichtbaar: eerstelijnsmanager, handelingsruimte, regels, verantwoording en netwerksamenwerking. Deze vijf centrale begrippen vormen de ‘rode draad’ van ons onderzoek.

De volgende vier centrale begrippen worden geoperationaliseerd:

- (1) Handelingsruimte (afhankelijke variabele);
- (2) Regels (onafhankelijke variabele);
- (3) Verantwoording (onafhankelijke variabele)
- (4) Netwerkmanagement (onafhankelijke variabele)

In het volgende gedeelte van dit onderzoek worden de begrippen verder uitgewerkt en geoperationaliseerd. Dit vormt de overgang tussen de theorie en het empirisch-analytisch onderzoek.

2.5.1 Centrale begrippen

Handelingsruimte

In ons onderzoek gebruiken we gedeeltelijk de definitie van Ringeling (1978). Hij gebruikt het woord 'discretie' om handelingsruimte te omschrijven: "Een ambtenaar heeft 'discretion' wanneer de effectieve grenzen van zijn macht hem vrijlaten om een keuze te maken tussen de mogelijkheden om te handelen of het nalaten van handelen" (Ringeling, 1978:19).

Volgens Hupe (2009) gaat het bij 'discretion' om 'wet- en regelgeving' en dit zou betrekking hebben op de inhoudelijke ruimte die de wetgever aan de uitvoerende ambtenaren overlaat voor de uitvoering van een specifiek beleid. Hij omschrijft 'discretion' als 'handelingsruimte' en maakt onderscheid tussen 'formele handelingsruimte' en 'feitelijke handelingsruimte'. Formele handelingsruimte is: 'de ruimte die door verschillende bronnen van regels geboden wordt om beleid uit te kunnen voeren'. Feitelijk handelingsruimte is: 'de autonomie van een contactambtenaar'. Met de omschrijving van 'discretion' van Hupe (2009) formuleren we de definitie van 'handelingsruimte' voor dit onderzoek:

"Een eerstelijnsmanager heeft 'handelingsruimte' wanneer wet- en regelgeving hem vrijlaten om een keuze te maken tussen de mogelijkheden om te handelen of het nalaten van handelen"

Regels

In dit onderzoek gebruiken we gedeeltelijk de definitie die Ostrom (1999) geeft voor 'regels': "Regels zijn gedeelde opvattingen bij betrokkenen die naar gedwongen voorschriften verwijzen en aangeven welke acties nodig, verboden of toegestaan zijn" (Ostrom, 1999:50). Ostrom (1999) geeft aan dat regels kunnen verplichten tot een bepaalde handeling, handelingen kunnen verbieden, of aangeven dat een handeling is toegestaan.

Naast wet- en regelgeving noemt Hupe (2009) noemt drie verschillende bronnen van regels voor een eerstelijnsmanager. Dit zijn: het systeem, de organisatie en het individu of professional zelf. De professional zelf als bron van regels heeft enige toelichting nodig. In hoofdstuk twee 'theoretisch kader' zijn verschillende persoonlijke kenmerken genoemd die een rol spelen in het bepalen van de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager. De genoemde persoonlijke kenmerken zijn:

- (1) Kennis en expertise (Brewer, 2005 en Howard, 2010): *kennis heeft te maken met de kennis van de eerstelijnsmanager van de organisatie, wet- en regelgeving en mensenkennis. Expertise heeft te maken met het kunnen toepassen van kennis in verschillende situaties;*
- (2) Passie en betrokkenheid (Newman, 2004; Brewer, 2005; Petter, 2005 en De Graaf, 2009): *bij passie en betrokkenheid gaat het om de drijfveer die een eerstelijnsmanager heeft om het werk in de krachtwijk uit te voeren;*
- (3) Karaktereigenschappen (Van der Veen, 1990; Meier & O'Toole, 2003; Carrington, 2005 en Hupe, 2009): *bij karaktereigenschap hebben we voor ogen: samenwerkend, betrouwbaar, volhoudend, enthousiast, verantwoordelijk, sociaal en leidinggevend. Hoe gaat de eerstelijnsmanager met andere actoren om en hoe communiceert hij of zij met hen;*
- (4) Gezag (Newman, 2004 en Brewer, 2005; Hui et al. 2007 en Hupe, 2007): *Gezag gaat om de inhoudelijke rol van het krachtwijkenbeleid die deze inneemt op de politieke agenda;*
- (5) Overweging en belang (Maynard-Moody en Musheno, 2000; Hupe; 2007 en Oberfield, 2009): *Bij overweging en belang gaat het om hoe de rol en functie door de eerstelijnsmanager wordt ervaren en welke normen en waarden gehanteerd worden (eigen- of algemeen belang).*

Uit de bureaustudie naar de krachtwijkaanpak komen twee citaten uit rapportages over de krachtwijkaanpak naar voren over het belang van deze persoonlijke kernmerken:

“Een wijkmanager vormt de schakel tussen de burger en de overheidsorganisatie. Deze wijkmanager moet als professional de wereld van de wijk verbinden met de wereld van de gemeentelijke organisatie” (Peeters, Van der Steen, Van Twist, 2010:6).

“Tevens roept de visitatiecommissie op om professionals aan te trekken met grote persoonlijke betrokkenheid en passie, die het spel anders spelen en die zich niet aanpassen aan het systeem. Ook moeten de bestuurders deze mensen ruimte, erkenning en een stevige rugdekking geven” (Visitatiecommissie Wijkaanpak, 2011).

Met deze aanvullingen op de definitie van Ostrom (1999) komen wij tot de volgende definitie van regels:

“Regels zijn (gedeelde) opvattingen bij betrokkenen die naar gedwongen voorschriften verwijzen, die voortkomen uit het systeem, de organisatie of uit de eerstelijnsmanager zelf. Deze regels geven aan welke acties nodig, verboden of toegestaan zijn”

Verantwoording

Een eerstelijnsmanager (regeltoepasser) moet verantwoording afleggen aan onder andere regelgevers. Voor het omschrijven van de verantwoording gebruiken we gedeeltelijk de definitie van Bovens (1998): “Een sociale relatie waarin een ambtenaar zich verplicht voelt, om aan een aantal belanghebbenden, zijn gedrag uit te leggen en te rechtvaardigen” (Bovens, 1998:172). Een eerstelijnsmanager is vaak werkzaam in netwerken en daarom gaat het afleggen verantwoording verder dan alleen aan de leidinggevende of verticale richting. De eerstelijnsmanager legt ook horizontaal verantwoording af aan burgers en collega’s. Hupe (2009) spreekt over drie vormen van verantwoording: professioneel, politiek-bestuurlijk en participatief. Dit brengt ons tot de volgende definitie van verantwoording:

“Een sociale relatie, waarin een eerstelijnsmanager zich verplicht voelt, om professioneel, politiek-bestuurlijk en participatief, zijn of haar gedrag uit te leggen en te rechtvaardigen”

Netwerkmanagement

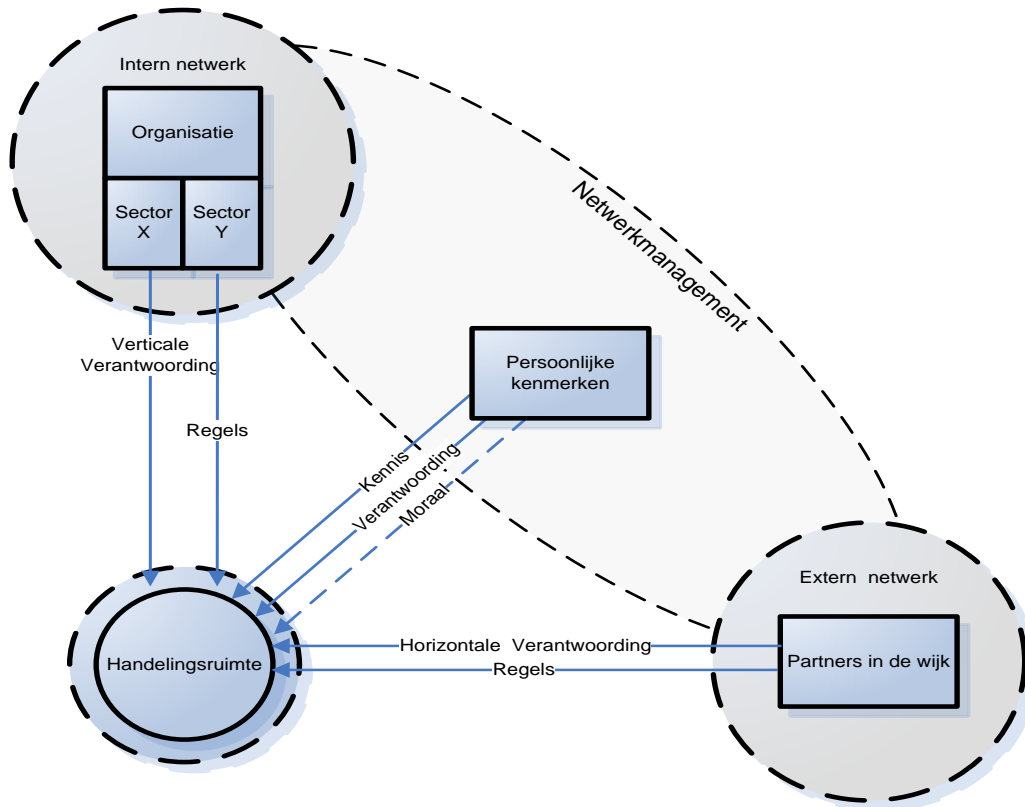
Netwerken zijn een aandachtspunt waar de eerstelijnsmanager een belangrijke rol in speelt. De eerstelijnsmanager in krachtwijkenpak is verantwoordelijk voor de uitvoering van de krachtwijkenpak. Dit betekent hij of zij kennis en expertise moet hebben van en in het netwerkmanagement. Kickert et al. (1997) geven de definitie van een netwerk:

“(Beleids)netwerken zijn min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen onafhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen en/of beleidsprogramma’s” (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997:6).

Om tot een succesvolle samenwerking van een krachtwijkenpak te komen is vertrouwen enorm belangrijk. Vertrouwen kan gedefinieerd worden als: ‘een situatie waarin een actor gelooft dat een andere actor geen opportunistisch gedrag zal vertonen, ook als hier een kans voor is’ (Koppenjan & Klijn: 2004:186).

2.5.2 Conceptueel model

Dit conceptueel model wordt verder gehanteerd in dit onderzoek en is gebaseerd op de centrale begrippen die in paragraaf 2.5.1 zijn omschreven. In paragraaf 2.5.3 worden deze begrippen geoperationaliseerd.



Het conceptuele model laat zien dat de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in de krachtwijkenpak wordt bepaald vanuit verschillende richtingen: vanuit het systeem, vanuit de organisatie, en vanuit de persoon zelf. Daarnaast speelt het netwerkmanagement van de eerstelijnsmanager een belangrijke rol.

Regels kunnen we lezen als regels die afkomstig zijn vanuit: het systeem, de organisatie en het individu.

Verantwoording kunnen we lezen als het politiek-bestuurlijk (verticaal), als professioneel (horizontaal en verticaal) en participatief (horizontaal en verticaal) verantwoording afleggen aan verschillende partijen.

Netwerkmanagement kunnen we lezen als het managen of leiden van interactiemomenten tussen interne en externe actoren in een krachtwijkenpak.

2.5.3 Operationalisering

In de onderstaande tabellen zijn de door ons geformuleerde begrippen geoperationaliseerd. Boven de tabel worden de centrale begrippen benoemd en gecategoriseerd. Vervolgens wordt in de tabel het centrale begrip omschreven en worden de indicatoren genoemd die het begrip bepalen. De laatste kolom wordt gebruikt voor de verwijzing naar het theoretische kader van dit onderzoek, hoofdstuk 2.

Tabel 1: operationalisering 'regels' (onafhankelijke variabele)

Categorie	Indicator	Theoretisch kader
<i>Systeem</i>	<ul style="list-style-type: none">• Mate waarin standaarden en protocollen vanuit politiek-bestuurlijke stelsel in het dagelijkse werk gebruikt worden;• Mate waarin prestatie-indicatoren bepalend zijn voor de uitvoering van de krachtwijkaanpak.	<i>Paragraaf 2.3.1 en 2.4.1</i>
<i>Organisatie</i>	<ul style="list-style-type: none">• Wijze waarop de organisatie is vormgegeven;• Positie binnen de organisatie;• Wijze waarop beleid(doelen) tot stand komt;• Mate waarin prestatie-indicatoren bepalend zijn voor de uitvoering van de krachtwijkaanpak.	<i>Paragraaf 2.3.1 en 2.4.1</i>
<i>Het individu</i>	<ul style="list-style-type: none">• Invloed van persoonlijke kenmerken op het omgaan met regels: kennis en expertise, passie en betrokkenheid, karaktereigenschappen, gezag, overweging en belang.	<i>Paragraaf 2.3.1 en 2.4.1</i>

Tabel 2: Operationalisering 'verantwoording' (onafhankelijke variabele)

Categorie	Indicator	Theoretisch kader
<i>Politiek-bestuurlijk</i>	<ul style="list-style-type: none">• Aan wie wordt door de eerstelijnsmanager politiek-bestuurlijke verantwoording afgelegd;• Hoe vaak wordt verantwoording afgelegd;• Hoe wordt verantwoording afgelegd;• Hoe zwaarwegend wordt de genoemde verantwoording ervaren.	<i>Paragraaf 2.3.2 en 2.4.2</i>

<i>Professioneel</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aan wie wordt door de eerstelijnsmanager binnen en buiten de organisatie verantwoording afgelegd; • Hoe vaak wordt verantwoording afgelegd; • Hoe wordt verantwoording afgelegd; • Hoe zwaarwegend wordt de genoemde verantwoording ervaren. 	<i>Paragraaf 2.3.2 en 2.4.2</i>
<i>Participatief</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aan wie wordt door de eerstelijnsmanager buiten de organisatie verantwoording afgelegd; • Hoe wordt verantwoording afgelegd aan betrokken partijen; • Hoe vaak wordt verantwoording afgelegd; • Hoe zwaarwegend wordt de genoemde verantwoording ervaren. 	<i>Paragraaf 2.3.2 en 2.4.2</i>

Tabel 3: Operationalisering ‘netwerkenmanagement’ (onafhankelijke variabele)

Categorie	Indicator	Theoretisch kader
<i>Organisatie en individu</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Formele en informele contactmomenten tussen verschillende actoren en partijen in het besluitvormingsproces; • Hoe vaak vindt er overleg plaats. • Hoe zijn de verhoudingen in zo’n overleg. • Wat is de rol van de eerstelijnsmanager in het overleg. 	<i>Paragraaf 2.3.3 en 2.4.4</i>

2.5.4 Causale redenering

De contactambtenaar in een street-leveloverheidsorganisatie voert het politieke beleid voor een krachtwijkenpak uit. Hij of zij vormt de brug tussen de overheidsorganisatie en de burgers in een wijk. De handelingsruimte van de contactambtenaar in de street-leveloverheidsorganisatie wordt bepaald door wet- en regelgeving, maar ook door regels die voortkomen uit de professie, de organisatie en eigen waarden en normen. De handelingsruimte van een contactambtenaar wordt niet alleen bepaald door de regels, maar ook door formele of informele verantwoording die aan de regelbronnen moet worden afgelegd.

De eerstelijnsmanager in een street-leveloverheidsorganisatie is de leidinggevende van de contactambtenaar en/of is verantwoordelijk voor de uitvoering van het krachtwijkenbeleid. De eerstelijnsmanager vormt de 'brug' tussen de contactambtenaar en het hogere management van de (street-level) organisatie en de politiek. Deze managers zijn verantwoordelijk voor de politieke beleidsuitvoering die door contactambtenaren wordt gerealiseerd.

Door de positie van de eerstelijnsmanager, één been in de aansturing van de uitvoering en één been in de (lijn) overheidsorganisatie, heeft hij naast de factoren die de handelingsruimte van contactambtenaar bepalen ook met andere factoren te maken. De eerstelijnsmanager moet met de belangen van de overheidsorganisatie rekening houden, met de belangen van de contactambtenaar en met de belangen uit de wijk. Hierbij spelen politiek-bestuurlijke eisen een rol, maar ook professionele normen en maatschappelijke verwachtingen. Omdat de eerstelijnsmanager verantwoordelijk is voor de uitvoering van het krachtwijkenbeleid, moet er horizontaal en verticaal verantwoording worden afgelegd. De beleidsuitvoering van de krachtwijkenpak vindt binnen en buiten de overheidsorganisatie plaats.

Door governance-sturing is de street-leveloverheidsorganisatie niet de organisatie die de uitvoering van het krachtwijkenbeleid realiseert, maar één van de partijen. De krachtwijkenpak vraagt om (netwerk)samenwerking. In het besluitvormingsproces van een netwerksamenwerking is belangrijk om de partijen om de tafel te krijgen én te houden. In de samenwerking is meestal geen sprake van een hiërarchische verhouding en hebben de

verschillende partijen elkaar nodig om het krachtwijkenbeleid te realiseren. In de verticale en horizontale relaties zijn kerntaken van een street-leveloverheidsorganisatie zichtbaar. Netwerksamenwerking is een belangrijke kerntaak van een deze organisaties. Het werk van een eerstelijnsmanager is complex en er is sprake van uniciteit. Dit vraagt om eigen inzicht van de eerstelijnsmanager. De handelingsruimte moet gezien worden in de context van de situatie. De individuele verschillen tussen eerstelijnsmanagers bepalen de handelingsruimte.

Na onze bureaustudie zijn wij van mening dat regels, verantwoording en netwerkmanagement de belangrijkste bronnen zijn waardoor de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepaald wordt.

2.5.5 Werkhypothesen

Aan de hand van bureaustudie, daaruit opgedane bevindingen en de causale redenering zijn enkele werkhypothesen geformuleerd.

In de beleidsuitvoering van de krachtwijkaanpak heeft de eerstelijnsmanager te maken wet- en regelgeving, maar ook met regels die voortkomen uit het systeem, de organisatie en uit eigen waarden en normen. De eerstelijnsmanager is een 'key actor' in de street-leveloverheidsorganisatie. Hierover moet hij of zij verantwoording afleggen vanuit het oogpunt van: de professie, de politiek en het bestuur, maar ook participatief. De eerstelijnsmanager is uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het politieke krachtwijkenbeleid.

Hypothese 1:

“Hoe meer prestatie-indicatoren in een krachtwijkaanpak geformuleerd zijn, hoe minder handelingsruimte de eerstelijnsmanager heeft.”

De eerstelijnsmanager staat met één been in de wijk, is verantwoordelijk voor de uitvoering van het krachtwijkbeleid en vormt de schakel tussen de contactambtenaar en het hoger management en de politiek. Voor de uiteindelijke uitvoering van het krachtwijkenbeleid is de eerstelijnsmanager afhankelijk van andere partijen in de krachtwijkaanpak. In deze netwerksamenwerking worden afspraken gemaakt voor de uiteindelijke uitvoering van het krachtwijkenbeleid. Door zijn rol en functie wordt er van de eerstelijnsmanager verwacht dat hij zowel horizontaal als verticaal verantwoording aflegt aan belanghebbenden.

Hypothese 2

“Hoe meer verticale verantwoording moet worden afgelegd in de uitvoering van een krachtwijkaanpak, hoe minder handelingsruimte de eerstelijnsmanager heeft.”

De eerstelijnsmanager is verantwoordelijk voor de uitvoering van het krachtwijkenbeleid. In de uitvoering is hij of zij afhankelijk van een aantal partijen in de wijk die ook belang hebben in de ontwikkeling van de krachtwijk. In het theoretisch kader wordt expliciet gesproken over de veranderde rol van (street-level)overheidsorganisaties. Deze zijn niet meer gericht op plannen, sturen en controleren. De werknemers proberen situaties te begrijpen, te plaatsen, te faciliteren, bij te sturen en te katalyseren.

Hypothese 3

“Samenwerking met andere actoren in een krachtwijkaanpak zorgt voor meer handelingsruimte voor de eerstelijnsmanager.”

In het theoretische kader wordt de rol en positie van de eerstelijnsmanager besproken en omschreven als een persoon als ‘een spin in het web’. De eerstelijnsmanager is verantwoordelijk voor de uitvoering van het politieke krachtwijkenbeleid, maar is in de uitvoering afhankelijk van andere partijen in de wijk. Deze rol en positie betekent dat hij of zij rekening moet houden met verschillende informele- en formele regelbronnen. Aan de ene actor moet er vanuit hiërarchische (verticaal) oogpunt verantwoording worden afgelegd, aan een andere actor uit een niet-hiërarchisch (horizontaal) oogpunt. Het gaat in de krachtwijkaanpak om meer dan alleen politiek-bestuurlijke vereisten, professionele normen en democratische waarden. Vertrouwen en loyaliteit spelen een rol in dit krachtenveld. In verschillende rapportages en verslagen (oa. Visitatiecommissie krachtwijkaanpak) wordt gesproken over het belang van een aantal persoonlijke kenmerken van ambtenaren (eerstelijnsmanagers) in een krachtwijkaanpak. In het theoretisch kader wordt expliciet genoemd dat de waarneming en perceptie van een ambtenaar (eerstelijnsmanager) van zijn of haar handelingsruimte een belangrijke rol speelt in de uitvoering van het werk.

Hypothese 4

“Persoonlijke kenmerken van een eerstelijnsmanager kunnen voor meer of minder handelingsruimte zorgen in de uitvoering van een krachtwijkaanpak.”

Hoofdstuk 3: Methodologische verantwoording

Aan de basis van ieder goed wetenschappelijk onderzoek ligt een stevige methodologische verantwoording, zo ook aan dit onderzoek. In de dit hoofdstuk komen de onderzoeksstrategie, onderzoeksmethoden en de betrouwbaarheid en validiteit aanbod.

3.1 Onderzoeksstrategie

Uit de probleemstelling zoals beschreven in hoofdstuk 1 blijkt dat het hier gaat om vergelijkend onderzoek in Rotterdam, Den Haag en Utrecht, met een beschrijvend en verklarend karakter. Door het beschrijven, analyseren en vergelijken van diverse casussen in deze gemeenten kunnen er verklaringen worden gegeven omtrent de factoren die een rol spelen bij het bepalen van de handelingsruimte van eerstelijnsmanager bij de krachtwijkaanpak. Aan de hand van de bevindingen en de analyse kunnen er conclusies worden getrokken. De conclusies zouden de gestelde (werk)hypotheses moeten bevestigen of ontcrachten. Een hypothese is een te toetsen stelling en is afgeleid uit het theoretische kader van dit onderzoek (Van Thiel, 2007).

Bij een casestudie moet de keuze gemaakt worden hoeveel verschillende cases onderzocht moeten worden. In dit onderzoek is gekozen om een multiple casestudy waarbij meerdere cases worden onderzocht. Het onderzoeksdomein is ingekaderd door enkel naar de eerstelijnsmanager te kijken die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de zogenoemde krachtwijkaanpak. Toelichting op het fenomeen krachtwijkaanpak komt in hoofdstuk 4 terug. Het feit dat deze wijken de stempel krachtwijken hebben, garandeert dat de eerstelijnsmanager te maken heeft met grote mate van overeenkomstige problematiek. Daarnaast wordt de krachtwijkaanpak gekenmerkt door haar integrale karakter. Dit integrale karakter van een krachtwijkaanpak heeft invloed op de factoren die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepalen.

Het enkel toespitsen op de krachtwijkaanpak is echter nog niet voldoende. Binnen het krachtwijkenbeleid zijn 40 wijken toegewezen. Het gaat te ver om binnen een dergelijk onderzoek al deze wijken mee te nemen. 80% van alle krachtwijken valt in de G4 steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht). De grootstedelijke problematiek en multidisciplinaire aanpak manifesteert zich extra in de wijken in deze steden.

Om een goede keuze te maken binnen deze krachtwijken is op basis van de informatie uit het theoretische kader een voorstudie gedaan. Hieruit bleek dat van de 4 steden redelijkerwijs aangenomen dat tussen de drie steden Rotterdam, Den Haag en Utrecht grote organisatorische verschillen aanwezig zijn. Den Haag met zijn centralistische aangestuurde organisatie, Utrecht met een sterke wijkgerichte organisatie en Rotterdam met zijn deelgemeentestructuur. Binnen deze drie gemeenten is de handelingsruimte van zijn verschillende eerstelijnsmanagers bestudeerd. Aangezien er ook verschillen binnen een gemeente kunnen zitten, is getracht per gemeente minimaal twee krachtwijken te bestuderen.

Naast deze theoretische overweging heeft ook de toegang tot de cases een belangrijke rol gespeeld. Zowel het persoonlijke als zakelijke netwerk van beide onderzoekers bleek het meest genesteld in Den Haag, Utrecht en Rotterdam. Deze netwerken hebben tijdens het vergaren van informatie een belangrijke rol gespeeld. Bij de selectie van de respondenten is in eerste instantie de eerstelijnsmanagers bij de krachtwijkaanpak in de diverse steden benaderd. Bij de selectie van de overige respondenten is gebruik gemaakt van de sleutelpositie die de eerstelijnsmanager inneemt. Aan de hand van zijn kennis over de organisatie zijn de respondenten gekozen die de positie van de eerstelijnsmanager kunnen beoordelen om zo de betrouwbaarheid te vergroten, zie ook onderstaande paragraaf betrouwbaarheid en validiteit.

3.2 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek zijn twee onderzoekersmethoden gebruikt. Allereerst wordt bestaand materiaal bestudeerd. Dit geeft de onderzoekers inzicht in de krachtwijkaanpak in de verschillende steden, wat nodig is om de structuur van een interview vast te stellen, maar ook om relevante en concrete vragen te formuleren. Vervolgens worden interviews afgenomen bij diverse casussen om nieuw materiaal te verzamelen voor het onderzoek.

Het gebruiken van bestaand materiaal kan zowel primair als secundair materiaal betreffen. Onder primair materiaal wordt informatie verstaan dat door de onderzoeker zelf verzameld is of materiaal dat niet voor onderzoeksdoeleinde is geproduceerd, zoals rapporten, beleidsnota's of concertantes. Secundair bestaand materiaal verwijst naar eerdere

onderzoeksbevindingen die hergebruikt worden voor nieuw onderzoek (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek zal met name primair materiaal worden bestudeerd.

Bij de selectie van het materiaal wordt met name gekeken naar documenten die zijn uitgebracht door overheidsorganisaties of in opdracht van overheidsorganisaties. Hierbij moet gedacht worden aan beleidsstukken en rapportages, evaluatierapporten, informatieve overheidswebsites.

Op basis van deze informatie is ook een keuze gemaakt bij het selecteren van de onderzoekscasussen (zie onderzoeksstrategie, paragraaf 3.1). Daarnaast heeft de informatie uit de bureaustudie en de verkregen inzichten uit het theoretische kader, zoals vertaald in de operationalisering, als input gediend bij het opstellen van de interviewhandleiding voor semigestructureerde interviews. In de interviewhandleiding staan onder andere de onderwerpen die zijn behandeld in de interviews. Aangezien voor dit onderzoek meerdere sleutelpersonen zijn geïnterviewd met verschillende achtergronden, (zie paragraaf betrouwbaarheid en validiteit) zijn er meerdere interviewhandleidingen gemaakt. Deze zijn in de bijlage te vinden. Op deze wijze is zo veel mogelijk geprobeerd dezelfde inhoudelijk onderwerpen aan bod te laten komen.

Om de kwaliteit en effectiviteit van de interviews vanaf het eerste interview te garanderen, is er een proefinterview gehouden met de gebiedsmanager van de wijk Lombardijen in de gemeente Rotterdam. Hier zijn de interviewonderwerpen gestaafd en zijn de interviewtechnieken aangescherpt.

3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid en validiteit is bij een wetenschappelijk onderzoek van groot belang. Vandaar dat er ook in dit onderzoek veel aandacht aan is besteed.

Van Thiel (2007) geeft aan dat de meeste problemen ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit worden veroorzaakt door het geringe aantal onderzoekseenheden in het geval van een casestudy. Tevens wordt aangegeven dat de belangrijkste methode om dit probleem te reduceren het toepassen van triangulatie is. Triangulatie wordt door Van Thiel gedefinieerd als het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier. Binnen dit onderzoek wordt triangulatie toegepast door eerst informatie te verzamelen door middel

van het onderzoeken van bestaande informatie en vervolgens semigestructureerde interviews uit te voeren. Ook binnen de interviews is een vorm van triangulatie aanwezig. Naast het interviewen van de eerstelijnsmanagers zijn tevens enkele actoren binnen en buiten zijn organisatie geïnterviewd om de verkregen informatie te staven. Deze actoren zijn gezocht in de omgeving van de eerstelijnsmanager en verhouden zich op de volgende wijze van deze eerstelijnsmanager:

- (1) Een actor hoger in de hiërarchische structuur (bv. leidinggevende of programmanager);
- (2) Een externe actor (bv. woningcorporatie of bewonersorganisatie);
- (3) Een actor uit andere gemeentelijke dienst (bv. zorg en welzijn of wonen en wijken);
- (4) Waar mogelijk, een politiek verantwoordelijke.

Om de betrouwbaarheid van de verkregen informatie uit de interviews te verhogen zijn alle interviews na goedkeuring van de geïnterviewde opgenomen. Op deze wijze kon de aandacht voor 100% uitgaan naar de inhoud van de interviews. De opnames zijn uitgewerkt en voorgelegd aan de geïnterviewde personen om eventueel verkeerde interpretaties te voorkomen. Dit wordt ook wel member check genoemd (Van Thiel, 2007).

Hoofdstuk 4: Krachtwijkaanpak

In dit onderzoek wordt gekeken naar de eerstelijnsmanager in de uitvoering van de krachtwijkaanpak. Wat is nu eigenlijk een krachtwijk? Als we op het internet op zoek gaan, komen we in een woordenboek de volgende betekenis tegen en tevens een heel aantal synoniemen.

Krachtwijk:

- *Probleemwijk die in aanmerking komt voor herstructurering*
- *Synoniem: aandachtswijk; herstructureringswijk; prioriteitswijk; probleemwijk*

Bron: www.anw.inl.nl/article/krachtwijk

Het woord krachtwijk is in het beleid omtrent probleemwijken bewust gekozen als positief alternatief voor de benaming 'probleemwijk'. De keuze voor deze benaming wordt voor het eerst gemaakt in "Actieplan Krachtwijken, Van Aandachtswijk naar Krachtwijk", een actieplan van de rijksoverheid. Uit de titel van dit actieplan is op te maken dat het krachtwijkenbeleid een duidelijke voorloper kent: de aandachtswijken.

In dit hoofdstuk wordt eerst een korte geschiedenis geschetst van de wijkaanpak en uiteindelijk de krachtwijkaanpak.

Vervolgens wordt stilgestaan bij de belangrijkste uitkomsten van evaluatierapporten omtrent krachtwijkaanpak in Nederland. Hierbij wordt met name gekeken naar onderdelen die van belang zijn voor dit onderzoek.

Daarna wordt op basis van bestaand materiaal omschreven hoe de krachtwijkaanpak in Den Haag, Utrecht en Rotterdam is georganiseerd. Hierbij maken we gebruik van de diverse wijkactieplannen (WAP's), aanwezige onderzoeken en monitoringsrapportages

4.1 Korte geschiedenis wijkaanpak

Over het algemeen genomen wordt de totstandkoming van de Woningwet in 1901 gezien als het begin van de overheidsbemoeyenis van de Rijksoverheid met de volkshuisvesting in Nederland. Er volgden diverse periodes waarbij de overheidsbemoeyenis telkens vanuit een ander perspectief werd ingestoken. Hieronder worden de periodes puntsgewijs opgesomd met de belangrijkste kenmerken:

- Jaren dertig tot de jaren vijftig staan in teken van het thema van de krotopruijms- en saneringsbeleid;
- Jaren vijftig tot de jaren zeventig, grote stedelijke vernieuwing in het kader van de wederopbouw en de woningnood (cityvorming genoemd, functiescheiding);
- Jaren zeventig, is het thema van de stadsvernieuwing, woningen laten voldoen aan de eisen van die tijd (aanbrengen van bv verwarming of een douche) en aandacht voor sociaal-culturele voorzieningen, bouwen voor de buurt;
- Jaren tachtig, staan in het kader van het “probleemcumulatiegebieden beleid”, het vergroten van de sociale en economische participatie (sociale vernieuwing) en herontwikkeling van functieloze binnenstedelijke gebieden;
- Jaren negentig, aandacht voor de grootstedelijke problematiek, grotestedenbeleid (GSB 1994 t/m 1998), verschuiving naar het niveau van de stad (Fysieke pijler, Economische pijler en Sociale pijler);
- Eind jaren negentig begin twintigste eeuw, tweede periode grotestedenbeleid (GSB II 1999 t/m 2004).

Na deze tweede periode volgt een derde periode van het GSB 2005- 2009 . Het GSB III had als overkoepelende missie: “Krachtige steden, waarin zichtbare resultaten worden geboekt met een minimum aan bureaucratie. Een krachtige stad is een stad waar het veilig is, die werk biedt aan wie dat zoekt en die voldoet aan de eisen die inwoners, bedrijven en instellingen stellen. Een krachtige stad levert concrete resultaten die bijdragen aan het realiseren van de GSB-doelstellingen”.

De missie werd uitgewerkt in vijf concrete doelstellingen:

- het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid;
- het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving;
- het verbeteren van de sociale kwaliteit van de samenleving;
- het binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad;
- het vergroten van de economische kracht van de stad.

4.2 Krachtwijkenbeleid

Gedurende de derde periode van het GSB formuleerde het kabinet Balkenende IV in 2006 bij het sluiten van het coalitieakkoord een nieuwe beleidslijn “Van probleemwijk tot prachtwijk”. Deze moest uitgewerkt worden in een integraal actieplan.

Dit actieplan is in 2007 tot stand gekomen waarbij de terminologie is aangepast naar “Actieplan Krachtwijken, Van Aandachtswijk naar Krachtwijk”. Hiervoor is gekozen, omdat de bewoners in verschillende aandachtswijken zich niet herkende in de terminologie. Dit actieplan is er opgericht om in een periode van acht tot tien jaar van probleemwijken weer vitale, woon- werk- en leefomgevingen te maken. In dit actieplan zijn veertig wijken in 18 steden geselecteerd die extra aandacht nodig hebben. In bijlage 1 is de selectiecriteria lijst terug te vinden.

Financieringsstromen

Deze algemene wijkenaanpak valt voor het grootste deel binnen de bestaande financieringsstromen via het gemeentefonds, het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het grotestedenbeleid. De krachtwijk aanpak sluit aan bij bestaande regelingen van de verschillende ministeries. In aanvulling hierop richt de minister in 2008 voor een beperkt aantal 40+-wijken een zogenaamde ‘knelpuntenpot’ in, om ondersteuning te bieden als steden met de bestaande fondsen niet in staat zijn de wijkproblematiek op te lossen (www.wijkengids.nl).

Brede aanpak en burgerparticipatie

De brede aanpak wordt vormgegeven door in te zetten op fysieke, sociale, economische en veiligheidsaspecten. Dit komt tot uiting door het creëren van een prettige en veilige leefomgeving en een gevarieerde bevolkingssamenstelling. Daarnaast richt het beleid zich op het aanpakken van schooluitval, het terugdringen van (jeugd)werkloosheid en het scheppen van werkgelegenheid in de buurt.

Ook speelt burgerparticipatie een belangrijke rol bij de krachtwijk aanpak. In het actieplan “Van Aandachtswijk naar Krachtwijk” wordt expliciet aangegeven dat het kabinet wil dat burgers nadrukkelijk betrokken zijn bij de problemenanalyse, het opstellen en het uitvoeren van de plannen. Het actieplan geeft aan dat de gemeenten in samenwerking met betrokken burgers en organisaties de verschillende aangehaalde thema's in het actieplan moeten

vertalen in een wijkactieplan (WAP). Het uitgangspunt van de wijkaanpak is om het lokale werk op de werkvloer te laten. De eerstelijnsmanager is hierbij verantwoordelijk voor de aansturing op wijkniveau.

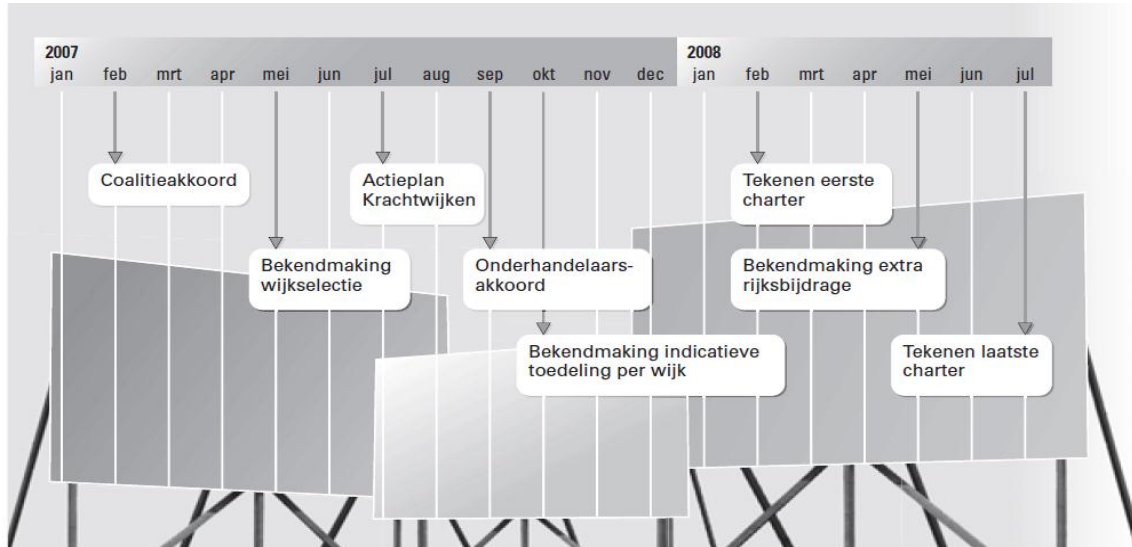
Charterafspraken en resultaatmetingen

In 2008 zijn voor alle 40 krachtwijkencharters ondertekend. In een charter worden afspraken gemaakt waarbij zowel het rijk als de stad ieder vanuit een eigen domein een beleidsinspanning leveren. In een charter worden prestaties gedefinieerd en een charter kent voor zowel Rijk als gemeenten verplichtingen. Beide partijen kunnen elkaar aanspreken op de te bereiken resultaten.

De voortgang van het krachtwijkenbeleid wordt met verschillende instrumenten gemeten. Het CBS is door het voormalig ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) gevraagd een 'outcomemonitor' voor de aandachtswijken te ontwikkelen, en tevens een nulmeting uit te voeren. De rapportage van de nulmeting is in juli 2008 gepubliceerd en de eerste voortgangsrapportage in 2010. De gegevens van deze rapportages zijn gepubliceerd in de CBS-database StatLine. Hier zijn tevens de jaarlijkse tussentijdse gegevens te vinden. De indicatoren Outcomemonitor Wijkeraanpak richten zich op de volgende dimensies: wonen, leren, werken, inkomen en schuldenproblematiek, veiligheid, gezondheid en integratie. De indicatoren zijn in bijlage 1 opgesomd. Deze monitor en indicatoren kijken niet naar de effectiviteit of efficiency (doelmatigheid) van het gevoerde beleid. Om meer gevoel bij dergelijke effecten te krijgen zijn er visitaties bij de veertig krachtwijken.

In onderstaand figuur (figuur 1) is de tijdlijn van de totstandkoming van het krachtwijkenbeleid uitgezet. Hierin is goed te zien dat het bijna anderhalf jaar heeft geduurd voordat alle charters getekend waren. Een belangrijke tussenstap was het onderhandelaarsakkoord, waarin de woningcorporaties afspraken maken met het rijk over de financiële bijdrage die door de woningcorporaties geleverd moet worden. Deze set aan afspraken heeft er voor gezorgd dat de eerstelijnsmanager meer middelen heeft gekregen om de (kracht)wijkaanpak ten uitvoer te brengen. Tevens zijn woningcorporaties een actieve(re) partner geworden bij de wijkverbeteringen en is het blikveld ook verplaatst naar meer dan alleen fysieke verbeteringen.

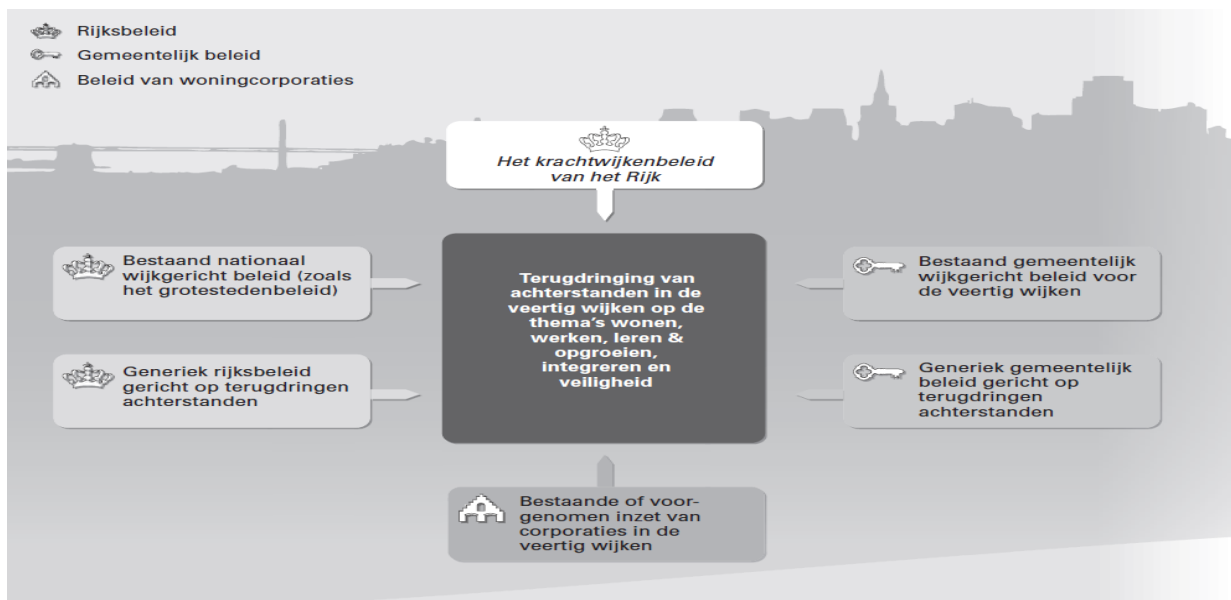
Figuur 1 : Tijdschema krachtwijkenbeleid



Bron: Algemene Rekenkamer, 2008

Het krachtwijkenbeleid is niet het enige beleid dat in de aandacht wijken speelt. In veel van de aandachtswijken is al bestaand Rijks- of gemeentelijkbeleid van kracht. Het krachtwijkenbeleid moet gezien worden als een aanvulling op ander beleid. Onderstaande figuur (figuur 2) geeft schematisch meer welke beleidsstromen de achterstand in de veertig krachtwijken proberen te beïnvloeden.

Figuur 2: Het krachtwijkenbeleid in aanvulling op ander beleid



Bron: Algemene Rekenkamer, 2008

4.3 Constateringen over het krachtwijkbeleid.

Zoals in bovenstaande paragraaf is aangegeven richt het krachtwijkenbeleid zich op een periode van 8-10 jaar. De eerste vier jaar van deze periode zijn reeds doorlopen. Gedurende deze periode zijn meerdere evaluatie-, monitoring- of visitatierapportages omtrent het krachtwijkenbeleid gepubliceerd. In deze paragraaf worden kort een aantal opvallende bevindingen uit deze rapportages aangestipt. Hierbij richten we ons enkel op de uitkomsten en conclusies die invloed kunnen hebben op de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager.

In mei 2011 is de rapportage van de speciaal opgerichte visitatiecommissie wijkaanpak gepubliceerd (Deetman, 2011). De visitatiecommissie begint haar bevindingen met de algemene constatering dat veel bewoners en professionals met grote betrokkenheid en passie in de wijken aan de slag zijn. Tevens geeft de commissie aan dat door afwachting van het krachtwijkenbeleid de handelingsruimte van de wijkmanager in eerste instantie werd beperkt. Later werd de handelingsruimte door dit beleid juist groter met het vrijkomen van extra middelen.

De visitatiecommissie geeft aan dat er duidelijke wijk-specifieke doelstellingen moeten zijn en dat prioritering plaats moet vinden. Er moet door de gemeente gestuurd worden op effectiviteit waarbij doormiddel van indicatoren het geheel toetsbaar moet zijn. Werken aan de hand van indicatoren kan een onderdeel zijn van het takenpakket van de eerstelijnsmanager. Al deze zaken hebben effect op de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in de krachtwijkaanpak. Tevens roept de visitatiecommissie op om professionals aan te trekken met grote persoonlijke betrokkenheid en passie, die het spel anders spelen en die zich niet aanpassen aan het systeem. Ook moeten de bestuurders deze mensen ruimte, erkenning en een stevige rugdekking geven.

Daarnaast geeft de visitatiecommissie aan dat er gezocht moet worden naar nieuwe samenwerkingsverbanden met burgers en met het bedrijfsleven. Hiermee lijkt de horizontale verantwoording voor de eerstelijnsmanager in de toekomst belangrijker te worden.

Ook de borging en verankering van het krachtwijkenbeleid heeft aandacht bij de visitatiecommissie. Hierbij gaat het met name om het aanhaken van partners die in het verleden minder in beeld waren, zoals professionals uit de diensten onderwijs, welzijn,

gezondheid, sport, cultuur en de politie. De commissie geeft aan dat het van belang is om inzichtelijk te maken hoe verschillende geldstromen op een wijk inwerken en welke inverdieneffecten mogelijk zijn. Op deze manier kan onderbouwd worden dat geldstromen eventueel verlegd moeten worden. Gezien de inperking van de toekomstige budgetten is dit extra van belang. Ook de eerder genoemde kanteling van de gemeentelijke organisatie moet de borging van het wijkgericht beleid verstevigen.

In de afgelopen jaren zijn er verschillende monitoringsrapportages verschenen, zoals: “Krachtwijken Monitoring en verantwoording van het beleid”, de nulmeting en de eerste voortgangsrapportage monitoringsystematiek. Deze monitoringssystematiek is door de overheid opgesteld en is een van de instrumenten waarmee verantwoording wordt afgelegd. Deze verantwoording wordt afgelegd aan de gemeente en het rijk. De monitoring komt jaarlijks terug en beslaat uit 27 indicatoren.

Het voormalig ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft in het kader van een terugblik op het wijkenbeleid in 2010 een zestal wetenschappers gevraagd een aantal globale lessen te trekken uit de aanpak tot nu toe. De belangrijkste bevindingen hieruit, in het kader van ons onderzoek, is dat er gedacht moet worden vanuit het werkelijke probleem in plaats van vanuit de organisatiestructuren. Daarnaast geven de wetenschappers aan dat de overheid zich tevreden moet stellen met kleine succesjes omdat de problematiek vaak complex en hardnekkig is. Tevens moet er rekening mee worden gehouden dat, door de vele variabelen bij deze multidisciplinaire problematiek, de monitoring door middel van indicatoren zeer onzuiver is. Hier komen we naar aanleiding van de gesprekken met eerstelijnsmanagers in het hoofdstuk bevindingen op terug.

4.4 Krachtwijkaanpak Rotterdam

In onderstaande paragraaf wordt op basis van bestaand materiaal omschreven hoe de krachtwijkaanpak in Rotterdam is georganiseerd en in het bijzonder de krachtwijken in wijk Oud Zuid (deelgemeente Feijenoord) en wijk West (deelgemeente Delfshaven). Hierbij maken we gebruik van verordeningen van de gemeenteraad van Rotterdam, charter krachtwijkaanpak Rotterdam, Integrale Wijk Actie Programma's (IWAP's), aanwezige onderzoeken en monitoringsrapportages.

Organisatie en structuur

Zoals in paragraaf 4.1 'de geschiedenis van de wijkaanpak' is te lezen, is er al lang sprake van gerichte wijkaanpak in de grote steden. In een verordening van de raad van de gemeente Rotterdam op de organisatie van een wijkaanpak in het jaar 2000 wordt het volgende onder wijkaanpak verstaan:

“De samenhangende, inhoudelijke en procesmatige inspanning op stedenbouwkundig, sociaal, economisch, cultureel en milieu hygiënisch gebied, gericht op het versterken van de leefbaarheid van wijken en buurten” (Verordening op de organisatie van de wijkaanpak, 2000).

In 2008 wordt het charter 'krachtwijkaanpak Rotterdam' opgesteld. De problemen en achterstanden in Rotterdam blijken relatief groot en de stedelijke vernieuwing een proces van lange adem (Charter krachtwijkaanpak Rotterdam, 2008:3). In het charter wijkaanpak Rotterdam wordt gesproken over complexe maatschappelijke problemen. In het charter worden afspraken tussen de gemeente Rotterdam en het rijk vastgelegd. Deze afspraken sluiten weer aan bij de afspraken die tussen het rijk en de vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) zijn gemaakt in het kader van het Bestuursakkoord van 4 juni 2007.

Concrete wijkactieplannen worden geformuleerd (Charter krachtwijkaanpak Rotterdam, 2008:3). *“De Rotterdamse wijkaanpak is nadrukkelijk een extra investering in de buurten om de dominante problematiek versneld en geïntensiveerd aan te pakken boven op de middelen die rijk en gemeente in hun reguliere investeringsprogramma's inzetten”* (Charter krachtwijkaanpak Rotterdam, 2008:4). Met *“kan niet”* zal geen genoeg worden genomen. *“Woningcorporaties De Nieuwe Unie, Woonbron en de deelgemeente Feijenoord gaan samenwerken op basis van de zogenaamde 'Results Based Accountability' (RBA) systematiek om de sociaaleconomische inzet te stroomlijnen en te prioriteren”* (Wijkactieplan Feijenoord, 2007:70). Dit betekent: *“een doelgerichte aanpak van gezamenlijk geformuleerde doelstellingen, waarbij de verantwoordelijkheid voor de aanpak en de effectiviteit gezamenlijk wordt gedragen, de besluiten zo veel mogelijk op het lokale niveau worden genomen en de effectiviteit van de inzet wordt vastgesteld aan de hand van concrete en meetbare indicatoren”* (Katendrecht op koers, 2008:6).

Toch wordt er in de charter al gesproken over ‘onder voorbehoud’: het gaat hier over de gemeentebegroting en over het beschikbaar zijn van onvoldoende financiële middelen (Charter krachtwijkenpak Rotterdam, 2008:5). Om op de hoogte te blijven van de voortgang en de urgentie scherp te houden worden de volgende zaken georganiseerd (Charter krachtwijkenpak Rotterdam, 2008:26):

- Controle en verantwoording (Democratische controle, elkaar aanspreken),
- Overleg en aanpassing van het charter (ambtelijk overleg, bestuurlijk gesprek, visitatie),
- Meten en kennisdelen (monitoring, kennisdelen).

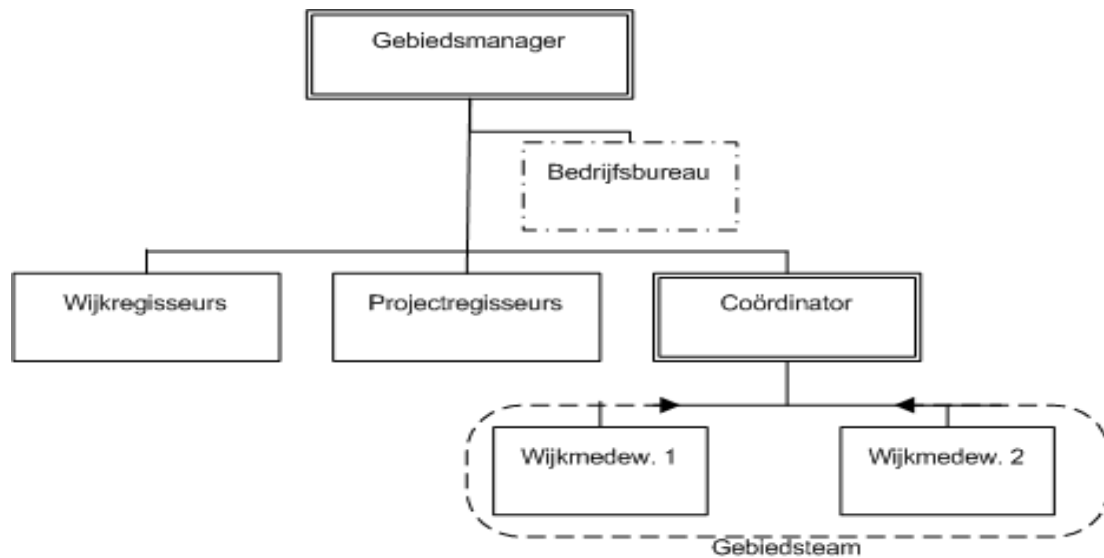
Vanaf 2010 is de gemeente Rotterdam overgestapt naar gebiedsgericht werken op alle beleidsterreinen. “Hiervoor wordt nu voor elke wijk in Rotterdam jaarlijks een integraal wijkactieplan (IWAP) opgesteld, waarin plannen op het gebied van veiligheid, sociaal, economie en fysiek geïntegreerd gepresenteerd worden. De acties van de wijk worden bestuurlijk vastgesteld door het college van B en W en het deelgemeentebestuur. Ook de afspraken over de uitvoering, onderdiensten en de deelgemeenten, worden in het IWAP vastgelegd. De gemeentelijke organisatie is sinds 2010 ook aangepast aan het gebiedsgericht werken. Zo zijn bij deelgemeenten gebiedsmanagers aangesteld voor de coördinatie van het opstellen en het uitvoeren van het IWAP. Bij de diensten zijn accountmanagers aangesteld als verantwoordelijken voor gebieden” (Rekenkamer Rotterdam, 2011:3). Deze gebiedsmanagers zijn de eerstelijnsmanager die in ons onderzoek centraal staan.

De gedachte achter het gebiedsgericht werken is dat er wijk- en vraaggericht gewerkt wordt, met als doel snel tot concrete, zichtbare resultaten te komen. Met ingang van 2010 is de gemeentelijke organisatie aangepast aan het gebiedsgericht werken (Rekenkamer Rotterdam, 2011:4).

Bij het opstellen van een IWAP worden gemeentelijke diensten betrokken, maar ook woningcorporaties en welzijnsorganisaties. De gebiedsmanagers coördineren dit proces (figuur 3). De accountmanagers van de gemeentelijke diensten zijn er voor de communicatie van hun dienst met een toegewezen gebied in de stad en zij kunnen vanuit hun expertise adviseren. Ook bewoners, ondernemers en instellingen in de wijk kunnen hun kennis en

ervaringen delen met de gebiedsmanager. De gebiedsmanager stelt uiteindelijk het IWAP op.

Figuur 3: organisatiestructuur gebiedsgericht werken Rotterdam



Bron: www.rotterdam.nl

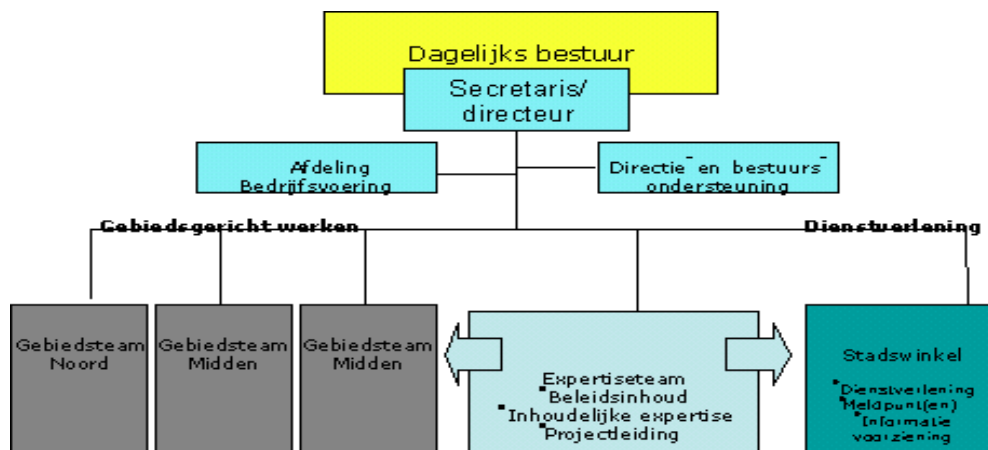
Een groot deel van de uitvoering zal door de diensten plaatsvinden. De deelgemeente treedt hierbij als opdrachtgever op. De kennis in de wijken wordt benut door het samenwerken met professionals in de wijken: diensten, deelgemeenten, scholen en schoolbesturen, politie, woningcorporaties, welzijnsinstellingen en bewoners. “De frontlinie stuurt”, maar in de praktijk ervaart de rekenkamer dat er op andere niveaus kaders worden gesteld: wetten rijksniveau, afspraken tussen gemeentebestuur en corporaties op stadsniveau, en afspraken tussen gemeentebestuur en deelgemeentebestuur op deelgemeenteniveau. Er is nog niet echt sprake van maatwerk (Rekenkamer Rotterdam, 2011:5).

Wijk Oud Zuid (deelgemeente Feijenoord)

Feijenoord concretiseert in de programmabegroting van 2011 de ambities die in het bestuursprogramma 2010-2014 ‘Feijenoord Verantwoord Vooruit’. Zij wil in 2011 fors inzetten op de daarin genoemde prioriteiten waaronder armoedebestrijding, tegengaan voortijdig schoolverlaten, gezondheid en verbetering van het welzijnsaanbod (Begroting deelgemeente Feijenoord, 2011:5). De uitgangspunten hierbij zijn de bestuurlijke missie ‘Feijenoord als springplank’ en ‘Feijenoord voor verbinding’ waarin is aangegeven dat bewoners gelijke kansen moeten hebben om zich te ontwikkelen. Er wordt ook nadrukkelijk

gezegd dat er bepaalde geldstromen gestopt zijn waardoor er prioriteiten gesteld moeten worden (Begroting deelgemeente Feijenoord, 2011:8). “De deelgemeente stelt voor 2011 IWAP’s op” (Begroting deelgemeente Feijenoord, 2011:39). De IWAPS hebben rekening te houden met de volgende bestaande beleidskaders: wet- en regelgeving, stedelijke kaders, deelgemeentelijk beleid en relevante ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld het collegeprogramma 2010-2014 (Begroting deelgemeente Feijenoord, 2011:40).

Figuur 4: organisatie structuur deelgemeente Feijenoord



Bron: www.deelraadinfo.nl/Feijenoord

Wijk West (deelgemeente Delfshaven)

Rotterdam-West is de verzamelnaam voor zeven wijken in de deelgemeenten Centrum en Delfshaven. De wijken zijn opgenomen als één wijk in het kader van de 40-wijkenaanpak van het Rijk. In de praktijk wordt dit gebied echter per wijk of deelgebied benaderd; er bestaat geen plan voor deze wijken als geheel. Om kort en bondig een indruk te geven van wat er in de wijken speelt, is ervoor gekozen om de aanpak per thema te bespreken. De wijken die West omvat, zijn:

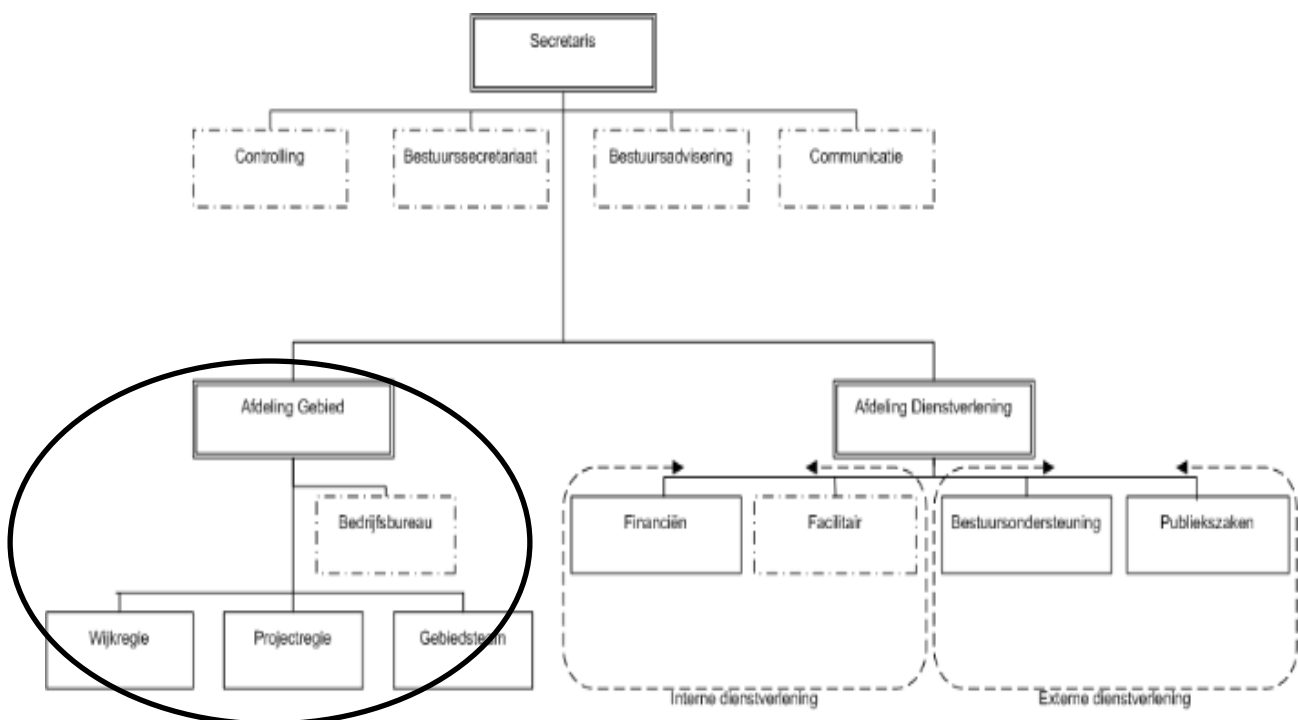
- Oude Westen (Centrum), Middelland (Delfshaven),
- Nieuwe Westen (Delfshaven),
- Spangen (Delfshaven),
- Tussendijken (Delfshaven),
- Bospolder (Delfshaven) en
- Delfshaven (Delfshaven).

“Voordat de wijken in 2007 tot ‘Vogelaarwijk’ benoemd werden, werkten de deelgemeenten, corporaties Woonstad Rotterdam, Woonbron, Com.wonen, Stadswonen en bewoners er al jaren in verschillende combinaties samen om de wijken in fysiek en sociaal opzicht te verbeteren” (www.kei-centrum.nl/Rotterdam-West).

In de gebiedsvisie van deelgemeente Delfshaven wordt nadrukkelijk genoemd dat er binnen de wijkaanpak verbindingen worden gelegd met andere schaalniveaus (VROM-raad en Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling). Problemen worden vaak op wijkniveau vastgesteld, maar er liggen kansen en oplossingen op stedelijk of regionaal niveau of in een aanpalend beleidsdossier. De gebiedsvisie van Delfshaven heet ‘Kansen Verzilveren’ (2010). Hierin heeft de deelgemeente Delfshaven haar ambities tot 2022 in beeld gebracht. De belangrijke pijlers van de gebiedsvisie van Delfshaven zijn: taal en educatie, buitenruimte en economie.

Naast de wijkvisie van deelgemeente Delfshaven is er nog een aantal uitvoeringsprogramma’s voor de wijken in de deelgemeente. Dit zijn de al eerder genoemde IWAPS en deze zijn het vervolg op het Wijkactieplan ‘Rotterdamers Vooruit’ (2007) in het kader van wijkaanpak van het Rijk. Deze IWAPS worden jaarlijks herzien.

Figuur 5: organisatiestructuur deelgemeente Delfshaven



Bron: www.deelraadinfo.nl/Delfshaven

4.5 Krachtwijkaanpak Den Haag

In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de krachtwijkaanpak in Den Haag is georganiseerd. Deze informatie komt voort uit een bureaustudie. De belangrijkste informatiebron is de rapportage "Het beste voor de buurt, samen durven doen" geschreven door het programmabureau krachtwijken medio mei 2009 (Programmabureau Krachtwijken, 2009). Kortom, de Haagse krachtwijkaanpak volgens het boekje.

Organisatie en structuur

Het krachtwijkenbeleid van Den Haag kent een aantal belangrijke uitgangspunten. Hierbij is het motto "samen durven doen" de rode draad bij de aanpak. Onder 'samen' wordt in Den Haag verstaan: samenwerking tussen het gemeentebestuur en de bewoners, de onderwijs-, gezondheids- en welzijnsinstellingen, de culturele organisaties en instanties, de corporaties en de gemeentelijke diensten. Onder 'durven' wordt verstaan: bewandel zo nodig onorthodoxe wegen, doorbreek de traditionele beeldvorming en verkokering en sta open voor nieuwe initiatieven. Hierbij wordt aangegeven dat het Rijk bereid is daar waar nodig wet- en regelgeving te vereenvoudigen of te veranderen. Dit is van invloed op de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager. Onder 'doen' wordt verstaan: overleggen is nuttig en nodig, maar het resultaat is wat telt.

De doelen en plannen voor de krachtwijkaanpak in Den Haag zijn in 2007 vastgelegd in wijkactieplannen. Deze plannen zijn na breed en intensief overleg tot stand gekomen. In 2008 heeft de gemeente met de woningbouwcorporaties de raamovereenkomst investeringsprogramma krachtwijken gesloten. In de wijkactieplannen zijn gezamenlijke plannen voor de wijken geformuleerd in 77 business cases. Deze plannen zijn gebaseerd op vijf pijlers. Inmiddels is Den Haag gestart met de tweede fase van de krachtwijkaanpak en zijn deze vijf pijlers opnieuw geprioriteerd.

Tabel 1: eerste en tweede fase krachtwijkaanpak Den Haag

Eerste fase	tweede fase
<i>Schoon, heelen veilig</i>	<i>Schoon en handhaving: de bewoners en bedrijven aan zet</i>
<i>Jongeren en gezondheid</i>	<i>Jongeren en onderwijs: brede-buurtschool programma</i>
<i>Multiprobleemgezinnen</i>	<i>Multiprobleemgezinnen: huis aan huis aan het werk</i>
<i>Werk, inburgering en wijkeconomie</i>	<i>Economie en werk: ruimte voor ondernemers en jongeren</i>
<i>Leefbaar wonen</i>	<i>Leefbaar wonen: Schilderswijk</i>

Bron: Gemeente Den Haag, 2011

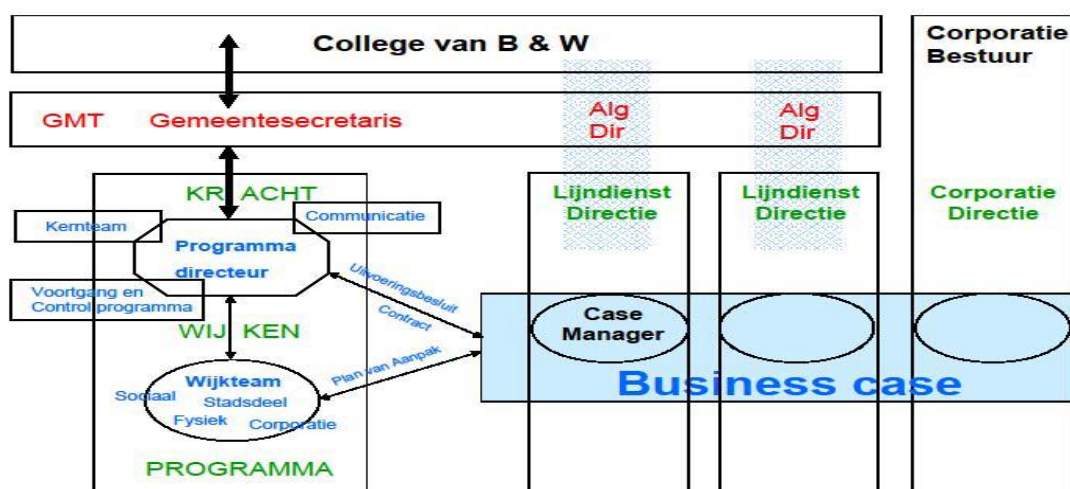
De gemeente en het rijk hebben op 10 juli 2008 het “Charter krachtwijken Den Haag” ondertekend.

De gemeente Den Haag heeft voor de organisatie van het krachtwijkenbeleid een aantal belangrijke uitgangspunten geformuleerd. De gemeente geeft aan meer te willen doen om activiteiten beter te structureren en op uitvoeringsniveau goed op elkaar te laten aansluiten. Voor een integrale uitvoering is een krachtige, slagvaardige organisatie een belangrijke voorwaarde. Tevens geeft de gemeente aan dat de functionarissen op de werkvloer vertrouwen moet krijgen van het management, in de vorm van een zekere mate van handelingsvrijheid.

In de tweede fase heeft Den Haag haar randvoorwaarden aangescherpt door de volgende vier randvoorwaarden te benoemen:

- wijkgerichte werken: de wijk als entiteit staat centraal;
- vraaggericht: de maatregelen en plannen worden voorgesteld en gedragen door de stakeholders in de wijk;
- integraal werken: dit betekent bij de Haagse aanpak: geen projectcarrousel, maar het op gang brengen van structurele bewegingen;
- hefboom werking/incentives: door de regierol van de gemeenten worden ondernemers gestimuleerd te investeren middels business cases.

Figuur 6: Organisatiestructuur gemeente Den Haag



Bron: Programmabureau Krachtwijken, 2009

Figuur 6 laat zien hoe de gemeente Den Haag de krachtwijkenaanpak heeft georganiseerd. De bullets hieronder vertellen hoe figuur 6 gelezen moet worden. Hier wordt een aantal begrippen genoemd die specifiek zijn voor de organisatiestructuur van de gemeente Den Haag. Deze begrippen worden kort toegelicht. Waar het de eerstelijnsmanager betreft, wordt dit aangegeven.

- De programmadirecteur stuurt het krachtwijkenprogramma vanuit het gemeentebestuur aan. Hij is verantwoordelijk voor de plannen en de bewaking van de samenhang en integraliteit op de wijk en gemeentelijk niveau. Hij is niet de onderzochte eerstelijnsmanager. De eerstelijnsmanager legt op inhoudelijk gebied verantwoording aan hem af;
- Het wijkteam zorgt voor integrale afstemming en is het verlengstuk van de programmadirecteur. Dit team zorgt tevens voor de afstemming met de bewoners en bedrijven in de wijk. De voorzitter van dit wijkteam is de door ons onderzochte eerstelijnsmanager;
- Eens per kwartaal vindt een overleg plaats tussen gemeentebestuur en corporatiebestuurders waarin de voortgang van het programma wordt bewaakt en casemanagers worden aangesteld;
- De gemeentesecretaris heeft periodiek overleg met de directeurs van de gemeentelijke diensten om tijdig problemen bij de uitvoering te signaleren en beleidsmatig te coördineren. Dit overleg wordt voorbereid door de programmadirecteur;
- Zoals eerder is vermeld, werkt Den Haag met 'business cases'. Elke business case kent een casemanager, die verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van het plan van aanpak. Hierbij hoort ook de afstemming met het wijkteam (waar de eerstelijnsmanager onderdeel van uit maakt). De casemanager tekent voor het resultaat met goedkeuring van zijn lijndirecteur van zijn eigen gemeentelijke dienst. De casemanager rapporteert integraal en tegelijkertijd aan de algemeen directeur en de programmadirecteur;
- De algemeen directeurs van de diverse gemeentelijke diensten dragen zorg voor de casemanager en zij bepalen de (interne) positionering en mandateren van deze case managers;

De operationele zaken worden in de driehoek programmadirecteur, wijkteam (waaronder de eerstelijnsmanager) en casemanager bepaald.

De aansturing van meerdere wijkteams wordt door de programmadirecteur gedaan. Hij bewaakt zowel het integrale karakter van het programma als de inhoudelijke en financiële zaken. De programmadirecteur moet verantwoording afleggen aan de gemeente secretaris als vertegenwoordiger van het gemeentelijk managementteam en aan het college van B&W.

In Den Haag zijn vier wijkteams die de spil en motor vormen van het uitvoeringswerk in de krachtwijken. In een wijkteam zitten een afgevaardigde van de verschillende gemeentelijke diensten. Ook de staande organisatie en de bestuursdienst zijn vertegenwoordigd in dit team. Tevens bevinden zich in het wijkteam een projectsecretaris en een communicatiecoördinator. De door ons onderzochte eerstelijnsmanagers zijn elk voorzitter van één van de wijkteams,

De business cases worden ten uitvoer gebracht door de casemanager. De casemanager formuleert zijn business case in samenwerking met alle partijen die bij de desbetreffende business case betrokken zijn. De verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke uitvoering van de business case ligt bij de dienst en, afhankelijk van de case, bij de corporatie.

Op bestuurlijk niveau zijn de vier betrokken wethouders samen met de gemeentesecretaris en de programmadirecteur het 'bestuurlijke team krachtwijken'. Dit overleg komt samen met de concerndirecteuren eens per kwartaal bij elkaar. Op het reguliere gemeentelijk managementteamoverleg, waar de diverse directeuren met elkaar de gang van zaken bespreken, komt ook het krachtwijkprogramma aan bod.

Naast deze gemeentelijke overlegstructuren is er ook een belangrijke rol weggelegd voor Forum Den Haag. Dit is een breed samengestelde overleggroep met tal van maatschappelijke organisatie en een gemeentelijke afvaardiging. Deze groep komt twee keer per jaar bij elkaar om de voortgang in het Haagse krachtwijkaanpak te volgen en te ondersteunen.

4.6 Krachtwijkaanpak Utrecht

In onderstaande paragraaf wordt op basis van bestaand materiaal omschreven hoe de krachtwijkaanpak in Utrecht is georganiseerd en in het bijzonder de krachtwijk Overvecht.

Hierbij maken we gebruik van de diverse WAP's, aanwezige onderzoeken en monitoringsrapportages.

Organisatie en structuur

In 2011 is de rapportage "Wijkgericht werken Utrecht, leren uit de aanpak van krachtwijken" (Gelderloos, 2010) in opdracht van de gemeente Utrecht en de programmadirectie wijken van het ministerie van VROM opgeleverd. In deze rapportage wordt zowel de werkwijze omtrent de "gewone" wijkaanpak, als de krachtwijkaanpak omschreven. In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de elementen die thuishoren bij de krachtwijkaanpak in Utrecht.

Voor dat we ingaan op de krachtwijk aanpak binnen de gemeente Utrecht is het noodzakelijk te weten dat de gemeentelijke organisatie van Utrecht drie ordeningsprincipes kent (Gelderloos, 2010).

- (1) sectoraal/functioneel,
- (2) programmatisch, en
- (3) wijk- of gebiedsgericht.

Deze ordeningsprincipes komen terug in de krachtwijkaanpak.

Per krachtwijk is een programmateam opgericht met vertegenwoordigers uit de verschillende gemeentelijke diensten. Dit programmateam staat onder leiding van de wijkmanager. Dit team kan beroep doen op een geormerkt budget en beschikt over een zekere doorzettingsmacht. De wijkmanager is tevens het hoofd van het wijkbureau en moet een verbinding leggen tussen institutionele en sectorale logica en de complexe wijkdynamiek.

Eén van de uitgangspunten van het collegeprogramma 2010-2014 is het versterken van het wijkgerichte werken. Om dit te bereiken wordt de doorzettingsmacht van de wijkmanagers vergroot en krijgen zij een opdrachtgeversrol in de budgetten die speciaal voor de wijk bedoeld zijn. Het college geeft aan dat een van de belangrijke pijlers van de organisatieverandering van de gemeente Utrecht een kanteling van de organisatie is, waarin minder verkokerd en meer horizontaal wordt georganiseerd. De gemeente gaat er hierbij van uit dat de doorzetting van verantwoordelijkheid, regie en beslissingsbevoegdheid zo

dicht mogelijk moet liggen bij de samenleving, wijken en buurten. Op deze wijze denkt de gemeente responsief te zijn en efficiënter samen te werken.

Overvecht

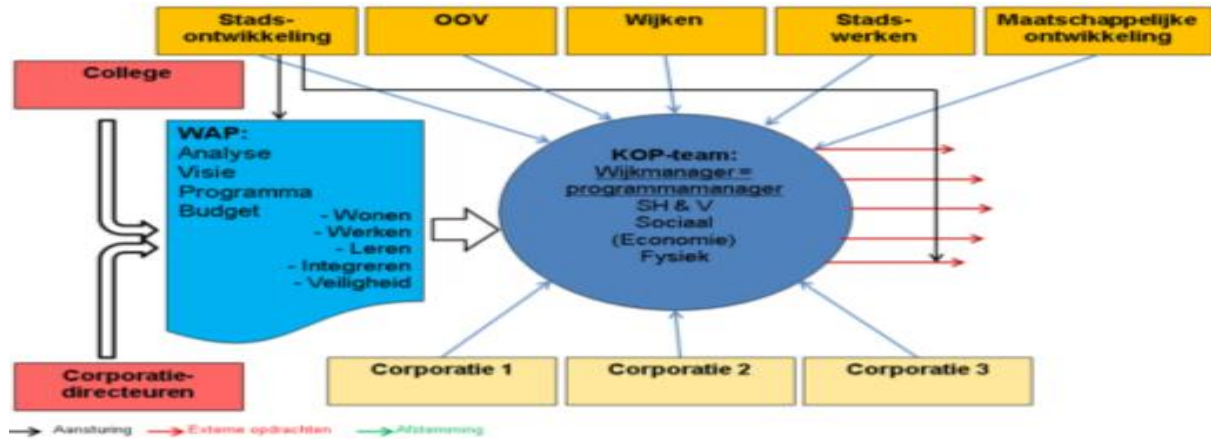
Op basis van een probleemanalyse van de wijk Overvecht is in 2007 door de gemeente en de corporaties Mitros, Portaal en BO-EX samen met bewoners een wijkactieplan (WAP) opgesteld. Inhoudelijk is het WAP opgesteld door de wijkmanager en zijn (KOP)-team. De maatregelen in dit programma zijn gebaseerd op de pijlers: wonen, werken, leren, integreren en veiligheid. Voor Overvecht is hier gezondheid als zesde pijler aan toegevoegd. Dit actieplan vormt de basis waarop de verschillende actoren zich hebben gecommitteerd investeringen in de wijk te doen. Hiermee is het actieplan dan ook geen vrijblijvend plan en kan het WAP beschouwd worden als een overeenkomst tussen onder andere de corporatie, gemeente, provincie en het rijk.

Het WAP wordt door het wijkbureau tot uitvoering gebracht. Het wijkbureau is het eerste aanspreekpunt in de wijk voor burgers en staat onder leiding van de wijkmanager. De wijkmanager kent een drietal belangrijke overleggen waarvan hij voorzitter is: het wijkmanagementoverleg (WMO), het wijkmanagementoverleg plus (WMO+) en het Krachtwijkenteam.

Het WMO richt zich op afstemming tussen de diensten en het wijkbureau over de hoofdlijnen van het beleid (participatie, kwaliteit, tijdigheid en samenhang). In het WMO+ -overleg vindt afstemming plaats met de veiligheidspartners.

Naast deze overlegstructuren is in Overvecht het KOP-team actief. Onder leiding van de wijkmanager wordt de integraliteit en de voortgang van het programma bewaakt. In dit team wordt samengewerkt door de gebiedsmanagers van de coöperaties en andere gemeentelijke gebiedsmanagers voor Veiligheid en Stadsontwikkeling en de accountmanager van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Dit KOP-team zorgt tevens voor de rapportering aan subsidieverlener, besturen en de klankbordgroep. Onderstaand schema geeft de organisatie schematisch weer.

Figuur 7: Organisatiestructuur krachtwijkenaanpak gemeente Utrecht



Bron: Gelderloos, 2011

In de rapportage "wijkgericht werken Utrecht" (Gelderloos, 2011) wordt aangegeven dat de WAP op een redelijk gedetailleerd niveau te verrichten activiteiten beschrijft en de daaraan gekoppelde budgetten. Het plan is echter niet helemaal dichtgetimmerd. Er is nog enig budget beschikbaar waarmee de wijkmanager nieuwe projecten en initiatieven kan realiseren. Tevens wordt aangegeven dat de wijkmanager direct toegang kan krijgen bij de directie van het gemeentebestuur als er sprake is van stagnatie. Hiermee kan hij/zij zaken vlottrekken.

Hoofdstuk 5: bevindingen en analyse

Op basis van de factoren die de formele en feitelijke handelingsruimte van de *contactambtenaar* bepalen, wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de factoren die de formele en feitelijke handelingsruimte van de *eerstelijnsmanager* in een krachtwijkenpak bepalen. De factoren uit het theoretische kader worden beproefd en aangevuld.

In dit hoofdstuk worden formele handelingsruimte en feitelijke handelingsruimte regelmatig apart genoemd. Hiervoor is gekozen om in hoofdstuk 6 'conclusie' te kunnen concluderen, welke factoren de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in een krachtwijkenpak bepalen en hoe de handelingsruimte benut wordt.

De basis van dit hoofdstuk wordt gevormd door het empirische kwalitatieve onderzoek onder eerstelijnsmanagers uit Rotterdam, Den Haag en Utrecht die actief zijn met de krachtwijkenpak. Dit is vormgegeven door in totaal tien semigestructureerde diepte-interviews onder eerstelijnsmanagers en actoren in de directe omgeving van deze managers. De interviews zijn afgenomen bij:

Utrecht:

- Bart Andriessen, wijkmanager Overvecht
- Karin van Dieren, Gebiedsmanager SO Overvecht

Rotterdam

- Luuk Sprengers, gemeente Rotterdam, Gebiedsmanager Feijenoord
- Lot Mertens, gemeente Rotterdam, Gebiedsmanager Middelland & Het Nieuwe Westen
- Bert van Duuren, gemeente Rotterdam Gebiedsregisseur wijk Feijenoord
- Edwin Dortland, Woonbron, Programmamanager Regio Feijenoord

Den Haag

- Ted Zwietering, gemeente Den Haag programma directeur wijkenpak
- Onno Mostert, gemeente Den Haag, de wijkmanager
- Hassan el Houari, gemeente Den Haag, wijk manager

Proefinterview interview

- Harry Kraaijeveld, gemeente Rotterdam wijkmanager Lombardijen

5.1 Regels

De definitie van het centrale begrip regels in dit onderzoek is: *“Regels zijn (gedeelde) opvattingen bij betrokkenen die naar gedwongen voorschriften verwijzen, die voortkomen uit: het systeem, de organisatie en de eerstelijnsmanager zelf. Deze regels geven aan welke acties nodig, verboden of toegestaan zijn.”*

5.1.1 Het systeem

Een eerstelijnsmanager moet voortdurend beslissingen nemen over welke regels moeten worden toegepast. Doelen en middelen die wettelijk zijn vastgelegd of beschreven in een officieel document, vormen het uitgangspunt voor een eerstelijnsmanager in het beleidsproces in een krachtwijkaanpak.

Wet- en regelgeving

Beginnend met een citaat van een respondent:

“Bureaucratie is een basisbeginsel van gelijkheid en democratie. Als er geen bureaucratie was, dan deed een ambtenaar anders tegen jou dan tegen hem en zou daar naar eigen goeddunken naar handelen.”

Uit de afgenomen interviews is op te maken dat wetten en regels altijd op de achtergrond spelen en bepalend zijn voor de legitimiteit van het krachtwijkenbeleid. Het is een relevant gegeven waar de eerstelijnsmanager mee moet leren werken en dat bepalend is voor zijn of haar formele handelingsruimte. In welke mate een regel bepalend is voor de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager, hangt af van de situatie waar de regel van toepassing is. Eén van de respondenten zegt het volgende over het gebruik van regels:

“Ik kijk altijd scherp naar de regels die ik nodig heb in een bepaalde situatie. Als het nodig is, probeer ik de regels af te stemmen op de situatie om maatwerk te kunnen leveren.”

In de interviews komt naar voren dat wetgeving zowel een positieve als een negatieve bijdrage kan leveren aan de voortgang van het krachtwijkenprogramma. Eén van de respondenten geeft een voorbeeld waarin duidelijk wordt dat de formele handelingsruimte van de eerstelijnsmanager beperkt wordt door wet- en regelgeving:

“Ik loop soms tegen dingen aan, dat je zegt:’ die regel is niet handig’. Soms kan je binnen die regels toch iets voor elkaar krijgen.”

Landelijk beleid en prestatie-indicatoren

De regels vanuit de rijksoverheid worden gevormd door het krachtwijkenbeleid. Alle respondenten geven aan dat dit beleid in eerste instantie een extra impuls heeft gegeven in de al lopende wijkaanpak. Door het krachtwijkenbeleid werd samenwerking met o.a. woningcorporaties vanzelfsprekender. De landelijke prestatie-indicatoren monitoren de voortgang van het beleid. Uit de gehouden interviews blijken landelijk opgestelde prestatie-indicatoren niet of nauwelijks invloed hebben op de formele handelingsruimte van de eerstelijnsmanager. Eén van de respondenten benoemt expliciet de opgestelde ‘meetpunten’ van de Rijksoverheid:

“De prestatie-indicatoren van de Rijksoverheid doen we niets mee, want we krijgen ook geen geld. We voelen ons hier niet toe verplicht.”

In Utrecht is het door de Rijksoverheid opgestelde ‘Actieplan Wijkaanpak’ wel gebruikt om specifieke doelen voor de stad te formuleren. Deze zijn in een wijkactieplan gebruikt om richting te kiezen voor de krachtwijkenaanpak. Dit biedt de eerstelijnsmanager perspectief en in dit opzicht wordt de feitelijke handelingsruimte van hem of haar vergroot. Het ‘Actieplan Wijkaanpak’ genereerde ideeën voor het opstellen van de krachtwijkenaanpak in Utrecht.

Middelen

Uit de afgenomen interviews blijkt dat financiële middelen de formele handelingsruimte van de eerstelijnsmanager beperken. De geldkraan van de Rijksoverheid voor de krachtwijkenaanpak is dichtgedraaid. Dat dit van invloed is op de formele- en daarmee ook de feitelijke handelingsruimte, wordt duidelijk uit het citaat van één van onze respondenten:

“Minder financiën betekent dat de gebiedsmanager minder mandaat heeft. Of minder mogelijkheden heeft om iets voor elkaar te krijgen.”

In een netwerksamenwerking is geld een middel om als actor bepalend te kunnen zijn in de besluitvorming van een krachtwijkenaanpak. De handelingsruimte van een eerstelijnsmanager wordt kleiner als er minder geld beschikbaar is, omdat hij of zij afhankelijk is van andere

actoren. Onderstaand citaat van één van onze respondenten is typerend voor de financiële middelen van de Rijksoverheid voor de krachtwijkenaanpak:

“Op dit moment zijn we in een stadium beland dat wij de miljoenen van Vogelaar goed in zouden kunnen zetten. De geldkraan is nu echter dicht, de middelen zijn op”

In Den Haag is de krachtwijkenaanpak geïntegreerd in de ‘wijkenaanpak’, omdat signalen uit de wijk aangaven dat er meer zaken aan de orde waren. Het financiële budget van de business cases beperkt de formele handelingsruimte van de eerstelijnsmanager.

Rol politiek-bestuur

In Utrecht wordt het geld dat voor de krachtwijkenaanpak is gereserveerd, door verschillende partijen gebruikt om de wijk te verbeteren. Mochten er ontwikkelingen moeizaam gaan dan is de plaatselijke politiek bereid om mee te denken, zegt een respondent:

“De meeste wethouders zien het als een positieve bijdragen aan wat de wijken nodig hebben. Het is een gemeenschappelijke doelstelling van de politiek.”

In Den Haag spreken de respondenten zich ook positief uit over de aandacht van de politiek voor de (kracht)wijkenaanpak. Eén citaat is typerend voor het politieke draagvlak:

Het niet zichtbaar zijn (kracht)wijkactiviteiten of -resultaten, betekent in Den Haag niet direct minder politiek draagvlak. Er wordt voldoende belang gehecht aan dat soort onderwerpen.”

In Rotterdam ervaren de eerstelijnsmanager dat de politiek en het bestuur niet altijd op een lijn zitten w.b.t. de krachtwijkenaanpak. Eén van onze respondenten zegt hierover het volgende:

“Wethouders hebben hun eigen programma en deze programma’s komen niet altijd overeen met het programma van een gebiedsmanager.”

In theorie (‘instrumentele visie’ paragraaf 2.4.2) wordt de formele handelingsruimte van de eerstelijnsmanager vergroot als de krachtwijkenaanpak hoog op de politieke agenda staat. De andere kant van deze gedachte is dat de autonomie en feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager beperkt wordt als de politiek en het bestuur zich ‘bemoeit’ met de

krachtwijkaanpak. De meningen van onze respondenten lopen op dit vlak uit elkaar. De ene eerstelijnsmanager vindt het prettig dicht bij het ‘vuur’ te zitten en de ander werkt het liefst zonder ‘portefeuille’. De algemene gedachte is wel dat naast wet- en regelgeving dit een punt is waar je mee moet leren omgaan, maar dat ook het krachtwijkenbeleid legitimeert. De aanwezigheid van politieke en bestuurlijke actoren in de krachtwijkaanpak kan de formele handelingsruime beperken. De beïnvloeding van de feitelijke handelingsruimte hangt af van de perceptie van de eerstelijnsmanager. Bepalend in de perceptie is, of de eerstelijnsmanager zichzelf als ambtenaar, manager of voorman ziet.

Tabel 1: Belang van regels uit het systeem

Factor	Wet- en regelgeving	Landelijke prestatie-indicatoren	Middelen
Respondent			
Rotterdam, Luuk	Spelregels in de uitvoering.	Geen	Financiën als kader
Rotterdam, Lot	n.v.t.	Geen	Financiën als kader
Utrecht, Bart	Onderdeel van het proces.	Geen	Financiën als kader
Den Haag, Onno	Spelregels en kaders in bepaalde situaties.	Geen	Budget business cases als kader
Den Haag, Hassan	richtlijnen en kaders	Geen	Budget business cases als kader

5.1.2 De organisatie

In hoofdstuk 4 ‘krachtwijkaanpak’ zijn op basis beleidsnota's en onze bevindingen hieruit de verschillende organisaties omtrent de krachtwijkaanpak in de steden Rotterdam, Den Haag en Utrecht beschreven. Uit hoofdstuk 2 ‘theoretisch kader’ kunnen we enkele factoren noemen die met ‘regels en organisatie’ te maken en bepalend zijn voor de formele handelingsruimte van de eerstelijnsmanager: type organisatie, gecentraliseerde of gedecentraliseerde organisatie (organisatiestructuur), positie in de organisatie.

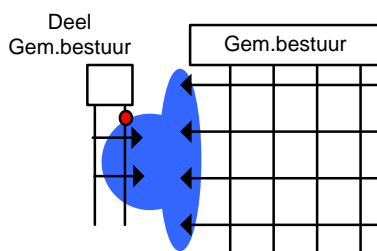
Eerstelijnsmanagers voeren hun werk uit in micro-netwerken met verticale en horizontale relaties. Organisatiegrenzen zijn ‘doorlatend’ en veranderlijk, het organisatiebestuur en de managementstructuur zijn meervoudig en er zijn verschillende vormen zichtbaar (Hupe & Hill, 2007).

Matrixorganisatie en positie eerstelijnsmanager

Met behulp van schema's wordt de positie van de eerstelijnsmanager in de krachtwijk aanpak aangegeven. Het raster van lijnen laat de matrixorganisatie van de gemeente zien. De pijlen geven de vertegenwoordiging van uit de verschillende gemeentelijke diensten weer. Het blauw gearceerde geeft de organisatie aan die het krachtwijkenbeleid ten uitvoer brengt. Het vierkant boven het raster verbeeldt de aanwezigheid van (politieke) bestuurders. In onderstaand figuren is de rode stip op de lijn van een dienst van de deelgemeenten gesitueerd en tevens aan de bovenkant van de organisatie. Dit geeft de leidinggevende rol van de gebiedsmanager weer.

Luuk Sprengers heeft als gebiedsmanager in de deelgemeente Feijenoord zowel een inhoudelijke als een leidinggevende rol. Hij heeft een team van mensen die hij inhoudelijk aanstuurt en waarvoor hij management-verantwoordelijkheid draagt. Zo voert hij bijvoorbeeld functionerings- en beoordelingsgesprekken met leden van zijn team. Daarnaast stuurt hij inhoudelijk mensen van andere diensten aan die tijdelijk aan zijn team zijn toegevoegd. Luuk is minder afhankelijk van andere (onder)delen van de organisatie om beleidsdoelen op wijkniveau uit te voeren. Zijn relatief autonome positie geeft hem formele handelingsruimte.

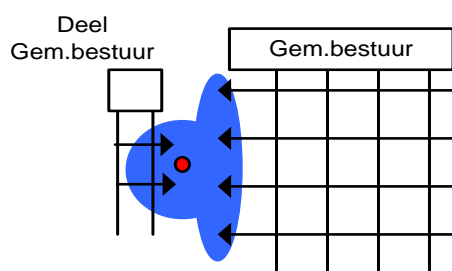
Rotterdam, Luuk



Figuur 1: positie van eerstelijnsmanager in de organisatie

In de deelgemeente Delfshaven bij wijkmanager Lot Mertens is dit anders. Zij kan als gebiedsmanager haar team enkel inhoudelijk aansturen op het krachtwijkprogramma. Daarmee staat ze tussen haar collega's. Lot is afhankelijk van andere delen van de organisatie in de uitvoering van beleidsdoelen. Toch ervaart ze haar positie als autonoom met veel feitelijke handelingsruimte.

Rotterdam, Lot

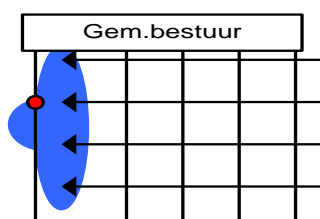


Figuur 2: positie van eerstelijnsmanager in de organisatie

Beide gebiedsmanagers maken deel uit van de ambtelijke organisatie van een deelgemeente. Een deelgemeente kent naast een ambtelijke organisatie ook een democratisch gekozen politiek-bestuurlijk orgaan. Het ambtelijke takenpakket van de deelgemeenten is beperkt en van veel zaken bestaat er een afhankelijkheid van middelen (o.a. geld en personeel) van de verschillende diensten van de centrale gemeente Rotterdam. Uit de interviews in Rotterdam blijkt dat de gebiedsmanager in principe leidend is en de andere gemeentelijke diensten in beginsel de gevraagde diensten moet leveren.

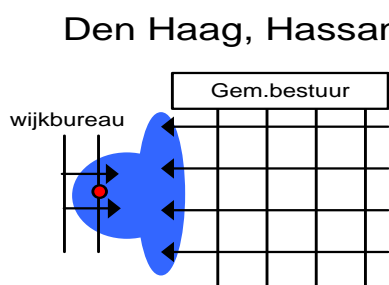
In de gemeente Utrecht is de wijk Overvecht bekeken en is gesproken met de wijkmanager Bart Andriessen. Hij gaf aan dat ook hij te maken heeft met een vorm van een matrixorganisatie. Hij beschikt over een team waar hij managementverantwoordelijkheid voor draagt. Bart ziet zelf 'het kleine team met slagkracht' als succesfactor in zijn wijk. Bart maakt onderdeel uit van de dienst "wijken en er wonen" en is daarmee onderdeel van de stedelijke organisatiestructuur. Een klein team geeft Bart formele handelingsruimte, omdat er verschillende partijen in dit team vertegenwoordigd zijn en de beleidsuitvoering legitimeren. De formele handelingsruimte van Bart wordt vergroot doordat hij onderdeel uitmaakt van 'wijken en er wonen' op stadsniveau. Als hij met meer actoren rekening had moeten houden had Bart zich in zijn handelingsruimte beperkt gevoeld. Het beperkte aantal mensen in zijn team, geeft hem slagkracht.

Utrecht, Bart



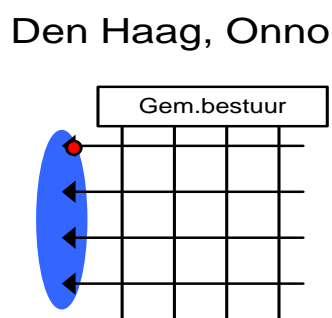
Figuur 3: positie van eerstelijnsmanager in de organisatie

In Den Haag wordt ook gewerkt vanuit een matrixorganisatie, al zit er een verschil in de wijze en mate waarop deze matrixorganisatie tot uiting komt tussen beide bekeken krachtwijken. Hassan el Houari is voorzitter van het wijkteam en is in dienst van het stadsdeel Centrum. Een stadsdeel kent enkel een ambtelijke organisatie en geen democratisch gekozen politiek-bestuurlijk orgaan. Hassan heeft duidelijk aangegeven dat de krachtwijkenaanpak slechts een onderdeel vormt van de gehele wijkaanpak. Het team dat aan de krachtwijk-business-cases werkt, is telkens wisselend van samenstelling en kent verschillende doorlooptijden. In de figuur 4 is te zien dat Hassan uit de structuur van het wijkbureau komt en tussen zijn collega's van het wijkteam staat.



Figuur 4: positie van eerstelijnsmanager in de organisatie

De gebiedsmanager van de Schilderswijk, Onno Mosterd, werkt niet voor een stadsdeel, maar is werkzaam bij de (lijn)dienst OCW. Hij is in de krachtwijkenaanpak de voorzitter van het wijkteam dat verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de business cases omtrent het krachtwijk-beleid.



Figuur 5: positie van eerstelijnsmanager in de organisatie

Totstandkoming opdracht omschrijving

Diverse onderzochte eerstelijnsmanagers hebben hun kennis en expertise ingebracht bij de totstandkoming van het gemeentelijk beleid voor de krachtwijkenaanpak. In sommige gevallen is het geformuleerde gemeentelijke beleid, betreffende de krachtwijkenaanpak, tot stand gekomen in nauwe samenwerking met diversie actoren. Doordat de eerstelijnsmanager en samenwerkingspartners meeschrijven aan het beleid, ontstaat er draagvlak voor dit beleid.

Dit zorgt voor een soepelere uitvoering. Daarnaast heeft de eerstelijnsmanager invloed op de formele handelingsruimte die hij door middel van het geformuleerde beleid krijgt voorgeschreven vanuit de gemeente en/of zijn samenwerkingspartners (regelbronnen)

Tabel 2: rol en functie van de eerstelijnsmanager in de krachtwijkenaanpak

<i>Factor</i> <i>Respondent</i>	Positie; in dienst bij	Positie; managementverantwoordelijkheid	Positie; nadruk op krachtwijkenaanpak	Positie; afhankelijk van diverse gemeentelijke diensten voor inzet middelen
Rotterdam, Luuk	Deelgemeente Feyenoord	ja	nee	ja, naast eigen team
Rotterdam, Lot	Deelgemeente Delfshaven	nee	nee	ja
Utrecht, Bart	Dienst wonen en wijken	ja	nee	ja, naast eigen team
Den Haag, Onno	Dienst OCW	nee	ja	Ja
Den Haag, Hassan	Stadsdeel Centrum	nee	nee	ja, naast collega's

5.1.3 De eerstelijnsmanager

Uit het theoretische kader blijkt dat wet- en regelgeving een van de factoren is die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepaalt. Hoe de eerstelijnsmanager met de regels omgaat, is afhankelijk van hoe hij of zij zichzelf in de rol en functie van eerstelijnsmanager ziet (ambtenaar, manager of voorman). Ook worden in hoofdstuk 2 persoonlijke waarden en normen genoemd als belangrijke factoren die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepalen. De organisatietheorie legt uit dat persoonlijke kenmerken (eigenschap, karakter, persoonlijkheid) veranderen door de invloed van de organisatie. In de continuïteitstheorie blijven de persoonlijke kenmerken een leven lang gelijk. Belangrijke kwaliteiten voor een eerstelijnsmanager zijn: empathie, diplomatieke vaardigheden, brede algemene ontwikkeling, procesmatige creativiteit, motivatie en integriteit.

De ene eerstelijnsmanager gaat zelf de wijk in om te weten wat er speelt en ander participeert in een wijkteam of laat zich informeren door een wijkteam. In de eindrapportage van de visitatiecommissie wordt gesproken over het belang van bepaalde persoonlijke kenmerken bij deze professionals, zoals: *'grote persoonlijke betrokkenheid'* en *'passie'*. *"Mensen die het spel anders durven spelen en zich niet aanpassen aan het systeem"* (Eindrapportage visitatiecommissie, 2011). In paragraaf 5.1.3 wordt gekeken hoe de

persoonlijke kenmerken de handelingsruimte bepalen van een eerstelijnsmanager in de krachtwijkenaanpak en hoe de handelingsruimte benut wordt.

Kennis en expertise

In het theoretisch kader worden ‘opleiding’ en ‘werkervaring’ (kennis en expertise) genoemd als factoren die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepalen. Uit de interviews kunnen we opmaken dat de eerstelijnsmanagers in de krachtwijkenaanpak over verschillende vormen van kennis en expertise beschikken die nodig zijn voor de uitvoering van het krachtwijkenbeleid.

‘Vertrouwen’ is een woord dat veel terugkomt in de interviews en de formele en feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager vergroot. Uit onderstaand citaat spreekt vertrouwen. De persoon waar het over gaat beschikt over relevante en actuele kennis en expertise van het onderwerp ‘krachtwijkenaanpak’.

“Het is een man waar je goed afspraken mee kunt maken, maar hij maakt ze niet zomaar. Er wordt goed over nagedacht voordat er een keuze wordt gemaakt. Hij kent zijn ruimte goed en het schakelt makkelijk met hem.”

Verder blijkt uit de interviews dat het bewust omgaan met de politiek in de krachtwijkenaanpak meer formele en feitelijke handelingsruimte geeft. Het is belangrijk om te zorgen dat bestuurders achter de eerstelijnsmanager staan. Je moet een goed verhaal hebben en de mensen inhoudelijk overtuigen. In de interviews wordt duidelijk dat het voor eerstelijnsmanagers belangrijk is om zich te laten informeren door mensen uit de wijk (bijv. burgers of de wijkregisseur). Draagvlak creëren wordt genoemd als belangrijk aspect in de uitvoering van het krachtwijkenbeleid:

“je moet partijen meenemen in je visie en je bedoelingen. Je moet zelf betrouwbaar zijn en een geloofwaardige reputatie hebben.”

Eerstelijnsmanagers kunnen zich laten adviseren door mensen uit de wijk, maar ook zelf met beide benen in de wijk staan. In de praktijk blijkt dat communicatie en mensen enthousiasmeren de eerstelijnsmanager de formele en feitelijke handelingsruimte vergroot. Een van respondenten zegt hierover het volgende:

“Je moet van alles een beetje weten. Kennis en expertise is belangrijk in de samenwerking binnen de wijk.”

Eén van de eerstelijnsmanagers werkt in de wijkaanpak veel samen met verschillende partijen van de gemeente en is op verschillende momenten gesprekspartner in projecten voor de krachtwijkaanpak die door andere partijen worden georganiseerd. Hierdoor heeft de eerstelijnsmanager recht van spreken. Communicatie in de wijk is voor hem belangrijk om klantgericht te zijn, maatwerk te leveren, de wijk goed te positioneren en te informeren. Dit vergroot de formele en daarmee ook de feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager. Zeker als je de werkzaamheden in de krachtwijkaanpak transparant maakt. Dit geeft vertrouwen aan alle partijen, inclusief bestuurders. Eén van de respondenten geeft een duidelijk en krachtig antwoord op nut van kennis en expertise voor de krachtwijkaanpak door de eerstelijnsmanager:

“Mijn rol als eerstelijnsmanager is belemmeringen wegnemen en het leuker maken voor de mensen in de wijk. Ik kan een aantal voorbeelden noemen dat mij dit ook lukt”

De eerstelijnsmanagers worden gezien als kartrekkers van het krachtwijkenbeleid in samenwerking met andere partijen daaromheen. Hierbij is het belangrijk dat de eerstelijnsmanager probeert de bewoners van de wijk te laten meedenken en te laten participeren in projecten, binnen de normen die vastgesteld zijn. In de interviews met de respondenten zijn enkele specifieke kennis- en expertisevoorbeelden genoemd die de formele en feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager vergroten: samenwerken, improviseren, schakelen, strategie en krachtenveld weten, strategisch kunnen denken, lijnen zien, een zeker abstractieniveau hebben en analytisch zijn, helikopterview op inhoud van de wijk, breed netwerk, weten wat wel en niet kan en mensen niet overvragen, weten wat er aan de hand is, integer en sensitief zijn en eigen initiatieven tonen.

‘Sensitiviteit’ wordt door één van de respondenten genoemd in verband met investeren in relaties en over sociale vaardigheden beschikken.

“Je moet kunnen schakelen tussen verschillende situaties: bewoners, gebiedsmanagers, bestuurders, eigenaren, etc.”

Tabel 3: kennis en expertise van de eerstelijnsmanager

<i>Factor Respondent</i>	Kennis en expertise; krachtwijkenpak	Kennis en expertise; zichtbaarheid
Rotterdam, Luuk	Door werkervaring. Informatie wordt aangereikt door wijkregisseur en andere professionals uit de wijk.	Betrouwbaar, geloofwaardig, afspraken nakomen, bewust zijn van handelingsruimte, goede relatie met bestuurders en overtuigingskracht
Rotterdam, Lot	Door betrokkenheid en staan in de wijk. Informatie wordt aangereikt door professionals uit de wijk, staat met beide benen in de wijk.	Regelmatig contact, op de hoogte zijn, communicatie, enthousiasmeren en transparant maken van werkzaamheden
Den Haag, Onno	Door werkervaring bij de gemeente. Informatie door professionals in wijkteam, staat met één been in de wijk.	Diversiteit aan relevante kennis, nieuwe informatie, aanpassings- en netwerkvermogen, communicatieve vaardigheden
Den Haag, Hassan	Door werkervaring bij de gemeente en praktijkervaring met een multiculturele bevolkingssamenstelling/ Informatie wordt aangereikt door professionals in het wijkteam.	Samenwerken, improviseren, schakelen, strategie en krachtenveld weten, lijnen zien, weten wat wel en niet kan en mensen niet overvragen.
Utrecht, Bart	Door werkervaring bij de gemeente. Informatie door professional in het wijkteam	Strategisch denken, abstractie niveau, analytisch denken, helicopterview, breed netwerk, actuele informatie wijk en integriteit.

Passie en betrokkenheid

In alle interviews die in Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn afgenomen, spreekt passie voor en betrokkenheid bij het krachtwijkenbeleid bij de eerstelijnsmanagers. In sommige interviews wordt dit heel expliciet gezegd en uit de andere interviews blijkt dit impliciet in de voorbeelden die gegeven worden. Zichtbare en merkbare passie en betrokkenheid geeft de mensen of partijen in de wijk vertrouwen. Passie en betrokkenheid geeft de eerstelijnsmanager meer formele en feitelijke handelingsruimte. Door passie en betrokkenheid krijgt de eerstelijnsmanager meer vertrouwen van politici en bestuurders, waardoor er minder regels gesteld worden.

Bij één van de eerstelijnsmanager spat in het interview al de passie en betrokkenheid er af. Deze persoon probeert door communicatie in en naar de wijk het leven voor de mensen prettiger te maken. Een luisterend oor hebben voor bewonersinitiatieven is een aandachtspunt. Ook belemmeringen uit de gemeente probeert deze eerstelijnsmanager weg te halen om het allemaal leuker te maken in de wijk. De eerstelijnsmanager promoot door middel van een flyer een boek van een bewoner van de wijk en heeft dit zelf op poten gezet met financiële middelen van verschillende partijen: Een citaat uit dit interview is:

“Met elkaar zoeken wat goed is voor de wijk. Ik ga met dingen aan de slag die goed en fijn zijn voor de mensen in de wijk.”

Een ander mooi voorbeeld is de eerstelijnsmanager die streeft naar maatwerk. Ondanks financiële kaders probeert hij de vragen te beantwoorden en de problemen op te lossen. Hij noemt veel voorbeelden van successen en problemen, maar ook voorbeelden van oplossingen die bedacht worden. Deze eerstelijnsmanager noemt expliciet de drijfveer van zijn werk:

“Je kan alleen in het onderwijs werken als je van kinderen houdt. Als ik niet betrokken ben bij hetgeen er in de stad gebeurt en collega’s zijn niet betrokken, dan kun je beter wat anders gaan doen. Het werkt alleen als je ervoor gaat!”

Weer een andere respondent spreekt over het belang van ‘frontlijnsturing’ om maatwerk te leveren. Hij zegt hierover het volgende:

“Maatwerk leveren is een zoektocht: het is zoeken, leren en kijken hoe het elders gaat.”

Passie en betrokkenheid wordt door dezelfde respondent beschreven als:

“Het is idealistisch, want je wil een steentje bijdragen aan de samenleving. Je wil iedereen dezelfde kansen geven zodat zij dit oppakken.”

Tabel 4: passie en betrokkenheid van de eerstelijnsmanager

<i>Factor Respondent</i>	Passie en betrokkenheid; Drijfveer in het werk
Rotterdam, Luuk	Investeert in samenwerking en speelt geen politieke spelletjes.
Rotterdam, Lot	Wil de wijk goed, fijn en leuk maken voor de mensen.
Den Haag, Onno	Het werkt alleen als je ervoor gaat en anders moet je wat anders gaan doen.
Den Haag, Hassan	Wil de bewoners dezelfde kansen geven en ervoor zorgen dat zij dit oppakken.
Utrecht, Bart	Slagkracht van wijkteam belangrijk, neemt eigen initiatief en weet wat er speelt.

Karaktereigenschappen

In het theoretisch kader worden ‘karaktereigenschappen’ genoemd als factoren die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepalen. Karaktereigenschappen die in de interviews genoemd worden en de formele en feitelijke handelingsruimte vergroten zijn: samenwerkend, betrouwbaar, volhoudend, enthousiast, verantwoordelijk, sociaal en leidinggevend.

De karaktereigenschappen van één van de eerstelijnsmanager worden omschreven als: dwingend, overtuigend en geloofwaardig. Deze karaktertrekken worden door andere actoren als prettig ervaren in het samenwerken. Agenda’s worden makkelijker naast elkaar gelegd en er worden geen politieke spelletjes gespeeld. Voor de eerstelijnsmanager betekent dit meer handelingsruimte. Ook geeft deze eerstelijnsmanager zijn mening over bepaalde projecten, maar bemoeit zich er niet mee, of hij geeft een tip over hoe het bestuur of hijzelf hierin staat. Als een partij niet meedoet in een project dan toont hij begrip. Deze eerstelijnsmanager laat in de deelraad de resultaten van de krachtwijkaanpak zien en op deze manier krijgt hij de bestuurders mee. Al deze genoemde punten geven bij de actoren in het netwerk vertrouwen in het handelen van de eerstelijnsmanager. Het vertrouwen dat hij heeft opgebouwd, geeft hem formele en feitelijke handelingsruimte.

“De gebiedsmanager komt heel betrouwbaar over en er wordt veel van hem geaccepteerd.”

“Als je wat wilt, moet je er zelf iets voor doen.” Deze eerstelijnsmanager probeert de mensen bij elkaar te krijgen om de problemen op te lossen. “De mensen in de wijk moeten gaan doen wat ze moeten doen.” Zij ziet zichzelf als verbinder en verhalenverteller:

“Met elkaar zoeken wat goed is voor de wijk. Hoe gaan we dit met elkaar doen? Op verschillende niveaus hetzelfde over de wijk roepen, zodat het gaat leven. Als je het vaak genoeg vertelt, dan gaat het leven.”

Een andere eerstelijnsmanager vindt het belangrijk om de juiste partijen aan tafel te krijgen als er een probleem is. In de samenwerking moet er een mentaliteitscultuur zijn om dagelijks belemmeringen te overwinnen of op te lossen. In de samenwerking van de verschillende partijen is een goede relatie zichtbaar en hiermee kunnen bestuurlijke structuren

overwonnen worden. Er wordt voor commitment gezorgd, afspraken gemaakt en deze worden ook bewaakt. De informele samenwerking in een netwerk speelt ook een belangrijke rol om dingen geregeld te krijgen. Hij zegt het volgende over het met de partijen om de tafel zitten:

“Als ik niet tot in detail alles wil dichttimmeren, dan verlopen gesprekken makkelijker. Enthousiasme moet je weten over te brengen naar een stimulans”

Het is belangrijk om de zaken op elkaar af te stemmen in één stad. Professionals brengen informatie in, maar in panelgesprekken wordt ook de mening van bewoners gevraagd. Deze respondent geeft het belang aan van bepaalde competenties voor bijvoorbeeld samenwerken met de gemeentelijke diensten (7000 mensen).

“De krachtwijaanpak is hun extra en dit kost geld. Je moet goed afspraken kunnen maken. Hier is geen blauwdruk voor, want alle keren zijn anders.”

Tabel 5: karaktereigenschappen van de eerstelijnsmanager

<i>Factor</i> <i>Respondent</i>	Eigenschappen	Eigenschappen; Zwaartepunt in interview
Rotterdam, Luuk	Samenwerkend (formeel en informeel), betrouwbaar en overtuigend	Geen politieke spelletjes en agenda's naast elkaar.
Rotterdam, Lot	Samenwerkend (formeel en informeel), volhoudend en enthousiast.	Werkt graag samen met mensen met energie en is wijkgericht. Met partijen zoeken wat goed is voor de wijk.
Den Haag, Onno	Samenwerkend (formeel en informeel), betrouwbaar en leidinggevend	Vertrouwen. Doen wat je zegt en zeg wat je doet. Relatie. Voor commitment zorgen, afspraken maken en afspraken bewaken.
Den Haag, Hassan	Samenwerkend (formeel en informeel), sociaal en verantwoordelijk	Afstemming en bottom-up. In wijkteam en op projectbasis. Formeel en informeel.
Utrecht, Bart	Samenwerkend (formeel en informeel), betrouwbaar en leidinggevend	Binnen wijkteam, met verschillende partijen krachtwijken aanpakken.

Gezag

In het theoretisch kader wordt de positie van de eerstelijnsmanager genoemd als factor die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepaalt, maar ook hoe de perceptie is van de eerstelijnsmanager van zijn of haar positie.

Uit de afgenomen interviews blijkt dat gezag in het krachtwijkenbeleid vaak niet hiërarchisch bepaald wordt, maar afhankelijk is van het vertrouwen in de eerstelijnsmanager. Hoe meer vertrouwen de eerstelijnsmanager krijgt, hoe meer feitelijke handelingsruimte hij of zij

ervaart. De positie van het krachtwijkenbeleid op de politieke agenda kan de formele en feitelijke handelingsruimte vergroten of verkleinen. De perceptie die de eerstelijnsmanager heeft van zijn eigen positie is bepalend voor de feitelijke handelingsruimte. Ziet de eerstelijnsmanager zichzelf als een ambtenaar die de regels benadrukt, of als manager die de regels doorvoert, of als voorman die kijkt met welke regels er maatwerk geleverd kan worden?

Een bekend punt voor de eerstelijnsmanagers is het feit dat het soms lastig is om beslissingen te nemen, omdat zij geen mandaat heeft. De eerstelijnsmanager zit met verschillende partijen aan tafel, maar kan vaak geen vuist maken. Minder geld betekent minder zeggenschap in een netwerk en ook minder mandaat. Bij één van de eerstelijnsmanager wordt het duidelijk dat hij veel vertrouwen krijgt van de politiek, omdat hij betrouwbaar is in zijn rol en functie. Hieraan ontleent hij bij andere partijen een zekere mate van gezag, omdat hij vaak de bestuurders kan overtuigen op de inhoud. Een andere eerstelijnsmanager doet dit door de activiteiten en resultaten van de krachtwijkaanpak transparant te maken, Hierbij neemt deze persoon veel initiatief, zonder dat er een bestuurlijke opdracht aan voorafgaat.

Op basis van het gezag en de positie die de eerste lijnmanager inneemt, is hij in staat de mensen die hij aanstuurt te beschermen tegen allerlei “gedoe” die de uitvoering van het beleid in de weg kan zitten. De eerstelijnsmanager vormt een buffer richting de contactambtenaar en bestuurders. Het volgende citaat van een van de eerstelijnsmanager laat dit goed zien:

“je probeert als wijkmanager een buffer te vormen voor je uitvoerder. De uitvoerders moeten hun ding kunnen doen en de wijkmanager neemt de issues wel mee naar binnen.”

Het gezag in de krachtwijkaanpak in Den Haag wordt ontleend aan de besluiten die vooraf zijn genomen en in een business case is verwerkt. Eén van de eerstelijnsmanagers ziet vooral zijn gezag en kracht in het feit dat hij de mensen ‘aan tafel kan krijgen’. Een ander ziet dat zijn positie gezag ontleent, omdat de krachtwijkaanpak een speerpunt is van het college van burgemeester en wethouders. Hij vindt het meekijken van de politiek niet nadelig:

“Als je werkt voor meerdere besturen en je hebt meerdere belangen dan heb je daar last van, maar gelukkig spreekt het college zich uit voor het hele krachtwijkprogramma. Hoe dichter je bij het bestuur zit hoe meer voordelen dit heeft.”

In één van de interviews wordt gezag aan ‘sensitiviteit’ gekoppeld. Het gaat om het aanvoelen van bepaalde situaties in overleggen en de verschillende strategieën die hierbij gebruikt worden. Het goed kunnen inschatten van situaties en flexibel zijn in de benadering hiervan vergroten de feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in een krachtwijkpak.

Tabel 6: gevoel van gezag door de eerstelijnsmanager

<i>Respondent</i>	<i>Factor</i>	Gezag; Gevoel van gezag in het krachtwijkenbeleid
Rotterdam, Luuk		Gezag op basis van bestuurlijke sensitiviteit, eigen initiatief, overtuigingskracht en resultaten.
Rotterdam, Lot		Gezag op basis van eigen initiatief en het integraal werken zonder bestuurlijke opdracht.
Den Haag, Onno		Afhankelijk van budget business cases. Gezag op basis van mensen aan tafel krijgen.
Den Haag, Hassan		Afhankelijk van budget business cases. Gezag op basis van de hoge notering van het krachtwijkenbeleid op de politieke agenda.
Utrecht, Bart		Gezag op basis van sensitiviteit in overleggen en het gebruiken van verschillende strategieën. Ruimte creëren waar bestuur niet omheen kan.

Overweging en belang

In het theoretische kader wordt vermeld dat de eerstelijnsmanager de handelingsruimte naar eigen belang/eigen inzicht invullen of in het belang van de staat of organisatie. In deze tijd echter is een eerstelijnsmanager loyaal aan vele heren. Het zwaartepunt van loyaliteit kan steeds op een ander punt liggen. Een andere theorie hecht veel waarde aan het geloof in de persoonlijke waarden van de ambtenaar.

Uit alle afgenomen interviews blijkt dat de eerstelijnsmanagers in Rotterdam, Den Haag en Utrecht handelen om de wijk beter te maken en in het algemeen belang van de wijk. In alle interviews wordt direct of indirect gesproken van ‘algemeen belang’ van een wijk. De middelen die ingezet worden moeten het belang van een wijk ten goed komen. Als dit uitgangspunt zichtbaar is, dan krijgt de eerstelijnsmanager meer formele en feitelijke handelingsruimte. Dit komt door vertrouwen en legitimiteit van de krachtwijkaanpak.

Eén van de eerstelijnsmanager spreekt nadrukkelijk uit dat hij het belangrijk vindt om goede resultaten te boeken en zegt hierover het volgende:

“Ik wil resultaat boeken op straat en als dat samen kan dat is dat mooi meegenomen”.

Het nastreven van het algemene belang en vraaggericht werken, rechtvaardigen het werk van de eerstelijnsmanager. De democratische legitimiteit beïnvloedt de handelingsruimte. Algemeen belang en vraaggericht werken in combinantie met resultaatgericht werken en ondernemerschap vergroot in dit geval de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager.

“Ik ga met dingen aan de slag die goed zijn voor de wijk.”

Het bovenstaande citaat komt van een eerstelijnsmanager die heel duidelijk laat blijken dat zij alleen met mensen aan de slag gaat die energie willen steken in de wijk. Zij vindt het belangrijk dat belemmeringen worden weggenomen die het woongenot van de mensen uit de wijk in de weg zouden staan.

In Den Haag zorgden de business cases ervoor dat het geld op een goede manier in de wijken komt. Wij zien in Den Haag dat de informatie van de business cases niet direct uit de wijken komt en dat de wijkteams moeten zorgen voor maatwerk. Hierover zegt één van de respondenten het volgende:

“Zodra er een probleem geconstateerd wordt, worden de juiste partijen hiervoor bij elkaar aan tafel gezet om een plan op te stellen.”

In Utrecht wordt er vraaggericht gewerkt en bewonersinitiatieven gestimuleerd. In Utrecht wordt gesproken over een belangrijke regel bij de besluiten die genomen worden:

“Het doel van een project moet de wijk ten goede komen. Het gaat uiteindelijk om de verandering in een wijk en alle projecten moeten hieraan bijdragen.”

Tabel 7: Overweging en belang van de eerstelijnsmanager

<i>Factor Respondent</i>	Overweging en Belang; Zwaartepunt beslissingen en besluiten	Overweging en Belang; Zichtbaar in:
Rotterdam, Luuk	Citizen agent	Vraaggericht werken, maar het gaat om het uiteindelijk resultaat.
Rotterdam, Lot	Citizen-agent	Belemmeringen in de wijkwegnemen, de wijk beter maken, fijner en leuker maken.
Den Haag, Onno	State-agent	Uitvoering business cases en afstemming op de wijk(en).
Den Haag, Hassan	State-agent	Uitvoering business cases en afstemming op de wijk(en).
Utrecht, Bart	Citizen-agent	Verandering in de wijk, vraaggericht

5.2 Verantwoording

Definitie van het centrale begrip ‘verantwoording’ in dit onderzoek: *“Een sociale relatie waarin een eerstelijnsmanager zich verplicht voelt, om professioneel, politiek-bestuurlijk en participatief, zijn of haar gedrag uit te leggen en te rechtvaardigen.”*

De verantwoording vormt de schakel tussen bureaucratie en democratie. De vraag bij het afleggen van verantwoording bij governancesturing is: wie legt verantwoording af aan wie? Wij onderscheiden in dit onderzoek drie vormen van verantwoording: politiek-bestuurlijk, professioneel en participatief.

5.2.1 Professionele verantwoording

Verantwoording binnen de organisatie

De wijze waarop de eerstelijnsmanager als professional verantwoording aflegt, hangt nauw samen met de organisatiestructuur waarin hij of zij werkzaam is. Voor alle onderzochte eerstelijnsmanagers geldt echter dat zij in de organisatiestructuur geen leidinggevende manager boven zich hebben staan. Dit betekent niet per definitie dat de formele en feitelijk handelingsruimte van de eerstelijnsmanager hierdoor groter worden, want er zijn andere verantwoordingsregimes aanwezig.

Een gebiedsmanager is in het organisatorische model van Rotterdam het aanspreekpunt voor de stedelijke diensten, maar de verantwoording richting de stad is minimaal. Met dit gegeven kunnen we stellen dat de formele en feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager wordt vergroot:

“Ik wordt niet geprikkeld om aan het werk te gaan. Mandaat hoeft van mij ook niet, want dit zou mij beperken in het werk, omdat hierbij veel meer verantwoording moet worden afgelegd.”

Er zijn wel afspraken gemaakt tussen het bestuur van de deelgemeente en het bestuur van college van de stad:

“De gebiedsmanagers maken wel zichtbaar wat ze allemaal doen en geven dit wel mee aan het bestuur van de deelgemeente. Dit wordt wel zichtbaar voor de deelgemeente, maar er wordt weinig met rapportages gewerkt.”

In de gemeenten Utrecht en Den Haag is er een programmamanager of programmadirecteur die inhoudelijk verantwoordelijk is voor de afstemming van alle krachtwijkenpakken de gemeente. Eén van de respondenten uit Den Haag omschrijft de lijn van verantwoording binnen de organisatie als volgt:

“Er wordt gestuurd op geld, maar zeker ook op inhoud! Wat is er gebeurd, wat heeft het opgeleverd en heeft het nog andere effecten dan alleen de business cases op zich? Eén keer in de zes maanden maak ik een voortgangsrapportage en al de genoemde aspecten komen hierin terug. De business case moet verantwoord worden, maar er wordt ook verantwoording afgelegd voor het ‘eigen programma’ dat loopt: verantwoording van onderwijs, veiligheid., etc.”

In Den Haag is deze programmadirecteur nauwer betrokken dan de programmamanager in Utrecht. Voor beide steden geldt dat de wijkmanager tweemaal per jaar officieel verantwoording aflegt aan de programmamanager of de programmadirecteur. Tevens wordt in Den Haag enkele malen per jaar op informele wijze de voortgang met de programmadirecteur besproken. In Den Haag wordt de formele handelingsruimte voor de eerstelijnsmanager kleiner door de business cases die van te voren zijn vastgesteld. In Utrecht en Rotterdam is dit in mindere mate het geval.

In de Rotterdam kent men sinds kort een directeur van het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid, Marco Pastors. In hoeverre hier sprake is van een verantwoordingsrelatie is ons niet bekend.

Tabel 8: verticale verantwoording door de eerstelijnsmanager

<i>Factor</i> <i>Respondent</i>	Verantwoording; Aantal keer inhoudelijke per jaar binnen organisatie
Rotterdam, Luuk	N.v.t. (evt. directeur van het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid)
Rotterdam, Lot	n.v.t.
Utrecht, Bart	Programma manager, twee keer per jaar
Den Haag, Onno	Programmadirecteur 2x/jaar formeel, 3 a 5 x/jaar informeel
Den Haag, Hassan	Programmadirecteur 2x/jaar formeel, 3 a 5 x/jaar informeel

Verantwoording naar collega's in andere gemeentelijke diensten

Naast hiërarchische (verticale) verantwoording is er horizontale verantwoording aanwezig binnen de organisatie richting de collega's van andere diensten. Zoals eerder in dit onderzoek is aangegeven, is de krachtwijkaanpak binnen alle onderzochte gemeentes in meer of mindere mate in een matrixstructuur georganiseerd. Dit betekent dat er een nauwe samenwerking is tussen de wijkgerichte organisatie en de verschillende diensten in de gemeentelijke organisatiestructuur. Door middel van samenwerking en onderlinge afstemming wordt (over en weer) met name op informele wijze verantwoording afgelegd. Uit de interviews blijkt dat dit krachtenveld tussen het krachtwijkenprogramma en de reguliere diensten de formele en feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepaalt. De eerstelijnsmanager kan hier invloed op uitoefenen door goede betrekkingen te onderhouden met de uitvoerende diensten. Ook kunnen de andere gemeentelijke diensten verantwoordelijk gemaakt worden voor een onderdeel van de aanpak.

In Utrecht maken de verschillende gemeentelijke diensten onderdeel uit van het wijkteam. Op deze wijze legt de eerstelijnsmanager verantwoording af en maakt hij de diensten mede verantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoeren van krachtwijkenbeleid. Door het medeverantwoordelijk maken van de diensten creëert de eerstelijnsmanager feitelijke handelingsruimte voor de uitvoering van het krachtwijkenbeleid.

In de gemeente Den Haag worden de business cases die de krachtwijkaanpak vormen, weggezet bij verschillende gemeentelijke diensten. Het wijkteam houdt hier toezicht op en zorgt voor de onderlinge samenhang tussen de verschillende business cases. Hiervoor zijn de uitvoerende diensten verantwoordelijk gemaakt. Het wijkteam legt enkel aan het bestuur verantwoording af over de integraliteit van de aanpak. De eerstelijnsmanager krijgt meer feitelijke handelingsruimte door de integrale aanpak en het delegeren van

verantwoordelijkheden naar de diensten. Hij kan zich in zijn werk richten op het integrale aspect van de krachtwijkenaanpak.

Tabel 9: horizontale verantwoording door de eerstelijnsmanager binnen gemeentelijke organisatie

<i>Respondent</i>	<i>Factor</i>	Verantwoording; verticale verantwoording, richting collega's van andere diensten
Rotterdam, Luuk		Samenwerkingen en persoonlijke klik, informele verantwoording
Rotterdam, Lot		samenwerking en onderlinge afstemming, informele verantwoording
Utrecht, Bart		Zijn een onderdeel van het wijkteam en mede verantwoordelijk voor totstandkoming en uitvoeren
Den Haag, Onno		Verschillende diensten vormen samen wijkteam
Den Haag, Hassan		Verschillende diensten vormen samen wijkteam

5.2.2 Politiek-bestuurlijke verantwoording

Zoals al eerder aangegeven, verschilt in Rotterdam de organisatie omtrent de krachtwijkenaanpak tussen de twee wijken die zijn bestudeerd. Ook als het gaat om het afleggen van verantwoording, komt dit verschil naar voren.

Eén van de eerstelijnsmanagers geeft aan op verschillende wijzen verantwoording af te leggen. Hierbij is onderscheid te maken tussen formele en informele verantwoordingsmomenten of vooraf en achteraf verantwoording afleggen. Eens per week heeft hij met de bestuurders van zijn deelgemeente een overlegmoment. Deze eerstelijnsmanager laat weten, dat dit een vrij informeel moment is waarop zowel vooraf als achteraf over handelingen verantwoording wordt afgelegd. Tevens zijn de bestuurders gemakkelijk tussendoor benaderbaar door middel van een telefoontje of een kort overlegmoment. Naast de afstemming met zijn bestuurders moet ook verantwoording afgelegd worden in de deelgemeenteraad.

“In het krachtwijkenbeleid, nu focuswijken, is het nog lastig wie de verantwoordelijkheid heeft. De eerstelijnsmanager moet wel het bestuur informeren hoe de samenwerking verloopt met de diensten. De wijkregisseur en de eerstelijnsmanager moeten wel rapporteren wat er gebeurt, maar dit is niet aan de hand van cijfertjes.”

Uit de afgenomen interviews blijkt dat hij handelingsruimte krijgt van politieke partijen, omdat hij de zaken goed regelt. De nauwe betrokkenheid van de deelgemeentebestuurders bij het uitvoeren van het beleid kan zorgen voor snelle afhandeling van zaken. Daar waar

snelle afhandeling handelingsruimte geeft, kan een te nauwe betrokkenheid van bestuurders juist beklemmend werken en de handelingsruimte inperken. Het vooraf informeren en het meenemen van de bestuurders in de werkwijze van de gebiedsmanager legt een groot beslag op de tijd van de gebiedsmanager. Daarmee kan gezegd worden dat dit een van de factoren is die handelingsruimte bepaalt en in zekere mate beperkt.

Over sommige van zijn werkzaamheden kan niet beslist worden door de bestuurders van de deelgemeente. Deze onderwerpen moeten door de bestuurders van de deelgemeente richting de bestuurders van de centrale gemeente worden gebracht.

“In het Rotterdamse model worden onderwerpen door de wijkmanager bij het bestuur aangebracht en vervolgens samen met bestuurder naar de wethouder gebracht.”

Dit kan gezien worden als een getrapte wijze van vooraf formele verantwoording afleggen. Het niet zelf kunnen escaleren door de eerstelijnsmanager richting het hoogste bestuursorgaan beperkt de handelingsruimte.

Een andere eerstelijnsmanager in Rotterdam ervaart de organisatie rondom haar functie als complex en niet helder. Hierdoor kleedt zij haar rol vrij in. Dit is ook zichtbaar in de verantwoordingstructuur die zij voor haar werkzaamheden gebruikt. Dit doet ze vooral door haar werk zichtbaar te maken voor en mee te geven aan het deelgemeentebestuur.

“Zichtbaarheid is belangrijk en zorgt voor verantwoording. Door bestuurders bij de beleidsuitvoering te betrekken worden bestuurlijke lijnen gelegd en je bent zichtbaar. Dit is zo leuk aan mijn rol. Mijn bestuurder vinden het fijn hoe ik aan het werk ga en hoe ik alles goed zichtbaar maak voor hen.”

Er wordt in deze Rotterdam weinig met rapportages gewerkt.

“Liever geen zak met geld, want dat zorgt weer voor een verantwoordingsmachine. Ik zorg er liever dat iedereen gaat doen wat hij moet doen. Rapportage en verantwoording valt reuze mee!”

De beperkte verantwoordingstructuur geeft veel handelingsruimte voor de eerstelijnsmanager. Daarentegen is de omvang, qua financiën, van de projecten wel beperkt.

Een eerstelijnsmanager in Utrecht geeft aan dat hij twee keer per jaar verslag doet aan een tweetal wethouders die verantwoordelijk zijn voor het krachtwijkenbeleid. Tevens vindt er een bespreking plaats waarbij de wethouders de mogelijkheid hebben op onderwerpen door te vragen. Dit verslag wordt geabstraheerd en voorgelegd aan de gemeenteraad. Deze manier van verantwoording afleggen beperkt in eerste instantie nog niet de formele handelingsruimte, omdat gedurende het uitvoeringsproces plaatsvindt en niet heel frequent is.

“Inhoudelijk is de wijkmanager eigenlijk niet verantwoordelijk voor alle lopende projecten. De gebiedsmanager heeft een directe lijn richting het bestuur, via de wijkwethouder. Het is een kwestie van afstemmen, want er moet een afstemming zijn tussen verschillende wethouders hoe die tegen de plannen aankijkt. Er moet twee keer per jaar een voortgangsrapportage geleverd worden van lopende projecten.”

De feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager kan het beperkt worden als er het gevoel is dat er meegekeken wordt. Eén van de eerstelijnsmanagers zegt expliciet dat hij het niet als nadelig ervaart als de politiek meekijkt:

“Als je werkt voor meerdere besturen en je hebt meerdere belangen dan heb je daar last van, maar gelukkig spreekt het college zich uit voor het hele krachtwijkprogramma. Hoe dichter je bij het bestuur zit, hoe meer voordelen dit heeft.”

In de interviews met de eerstelijnsmanagers is stilgestaan bij het effect van monitoring van de krachtwijkaanpak op de handelingsruimte van de gebiedsmanagers. In de praktijk blijkt dat de stedelijke prestatie-indicatoren wel gebruikt en besproken worden, maar geen leidraad vormen voor de krachtwijkaanpak. Dit betekent dat deze geen beperking vormen van de formele en feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager. Eén van de respondenten geeft aan dat prestatie-indicatoren geen prioriteit hebben in de uitvoering van het krachtwijkenbeleid.

“Lijstjes met richtlijnen en prestatie-indicatoren: die heb ik ook, maar daar doe ik niets mee. Het bestuur zit hier ook niet echt op. De stad wil wel de plannen hebben, maar hier wordt niet heel veel aandacht aan geschonken en anders duurt het heel lang.”

Tabel 10: Verticale verantwoording en het gebruik van prestatie-indicatoren

<i>Respondent</i>	<i>Factor</i>	Verantwoording; Politiek-bestuurlijke betrokkenheid	Verantwoording; Gebruik van de new public management methode 'prestatie-indicatoren'
Rotterdam, Lot		Zeer gering	Niet
Rotterdam, Luuk		Zeer betrokken	Niet
Utrecht, Bart		Gepaste afstand	Nauwelijks, wordt zijdelings meegenomen
Den Haag, Onno		Zeer gering	Niet
Den Haag, Hassan		Zeer gering	Niet

5.2.3 Participatieve verantwoording

Naast het afleggen van verantwoording binnen de eigen organisatie speelt in de krachtwijkenpak ook het afleggen van verantwoording naar burgers en partijen uit de wijk een belangrijke rol.

In het interview met de eerstelijnsmanager in Rotterdam is aangegeven dat hij zelf geen verantwoording aflegt aan burgers. Deze verantwoording verloopt getrappt, via de gebiedsregisseur. Deze staat in direct contact met de burgers en vormt het gezicht van het uitvoerende beleid. De eerstelijnsmanager zorgt ervoor dat deze gebiedsregisseur zijn werk kan doen en het uitgezette beleid kan verantwoorden tegenover de betrokken burgers. Deze getrapte manier van verantwoording geeft de eerstelijnsmanager handelingsruimte. Op dit punt van verantwoording hoeft niet zijn aandacht te liggen.

Een eerstelijnsmanager in Rotterdam geeft aan dat woningcorporaties de belangrijkste partij in de krachtwijkenpak is. Zeker in de wijken waar het overgrote deel van de eigendom van de woningen van de woningcorporaties is. In deze samenwerking is geen hiërarchie te vinden, maar gaat het om onderlinge afstemming. Door samenwerking wordt de formele handelingsruimte groter. Corporaties zijn belangrijke partners voor de eerstelijnsmanager en staan naast elkaar, er is geen hiërarchie:

“95% van de huizen in Feijenoord is eigendom van woningcorporaties. De eerstelijnsmanager heeft samen met Woonstad en alles andere stakeholders een visie opgesteld om gezamenlijke koers te pakken. Partijen vullen elkaar aan. Elke partij maakt een afzonderlijke begroting en deze worden op elkaar afgestemd om de belangrijke punten in de wijk te kunnen aanpakken.”

Een andere eerstelijnsmanager in Rotterdam geeft aan dat woningcorporaties weliswaar een belangrijke partner zijn, maar dat gezamenlijke projecten zich in de afrondingsfase bevinden. Daarnaast geeft ze aan telkens op projectbasis de samenwerking te zoeken met scholen, belangenverenigingen, politie, wijkverenigingen en bewonersgroepen. Deze eerstelijnsmanager probeert bij haar werkzaamheden zo veel mogelijk aan te sluiten bij de wensen die in de wijk bij de burger spelen. Hieruit kan opgemaakt worden dat zij direct verantwoording aflegt aan burgers door te laten zien hoe en waarom ze bepaalde zaken wel of juist niet tot uitvoering brengt. Door de dagelijkse contacten met en terugkoppeling aan de actoren uit wijk wordt de formele en feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager groter.

Op de website van Rotterdam is de 'buurt bestuurd' waarin de verantwoording naar de buurt naar voren komt. Dit gaat bijvoorbeeld over de samenwerking van de gebiedsmanager (deelgemeente), politie en buurtbewoners over de veiligheid van de buurt. Hoe gaan we dit aanpakken. Wat gaan wij met elkaar doen?

In Utrecht heeft men de wijkraad waarin belangstellenden burgers zitting hebben. Het voorgenomen beleid wordt voorgelegd aan deze wijkraden. Tevens worden bijeenkomsten georganiseerd waarin bewoners inspraak kunnen hebben. Door de verantwoording richting burgers getrapte vorm te geven creëert de eerstelijnsmanager een forum om goedkeuring te krijgen voor hoe hij zijn handelingsruimte invult. Tevens maakt hij een deel van de burgers medeverantwoordelijk voor de richting waarin het beleid zich vooral beweegt. Hierdoor creëert de eerstelijnsmanager handelingsruimte voor zichzelf.

Ook in Utrecht wordt aangegeven dat de woningcorporaties belangrijke partners zijn bij de krachtwijkenaanpak. De drie woningcorporaties hebben zitting in het wijkteam en bepalen samen met de gemeenten het te voeren beleid. In tegenstelling tot Rotterdam hebben de woningcorporaties in Utrecht een financiële afdracht betaald aan de gemeente.

"Gemeente en corporaties hebben elkaar nodig. Er wordt dan ook intensief vergaderd. Corporaties laten zich, door de ontstane financiële situatie, leiden door de gemeenten in het krachtwijkenbeleid."

Een deel van deze gelden is teruggevloeid naar de corporaties een ander deel kan vrij besteed worden in de krachtwijken. Woningcorporaties en gemeenten beslissen samen over de besteding van de overige gelden. De nauwe samenwerking en de zeggenschap van de woningcorporatie over een deel van de gelden lijken de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager te vergroten.

In Den Haag zijn er speciale panels waarin burgers gevraagd wordt mee te praten over het te vormen beleid. Hierbij geeft hij aan dat bewoners binnen de daarvoor gestelde kaders mogen meepraten.

Een deel van de business cases, de aanpak van Den Haag, is gebaseerd op een nauwe samenwerking en financiële steun vanuit de woningcorporaties. Hierdoor was er nauwe afstemming tussen woningcorporaties en de wijkmanager. Momenteel is de financiële bijdrage door de financiële crisis bij de woningcorporaties opgedroogd.

De media spelen ook een rol in publieke verantwoording. De omgang met de media is in Den Haag geregeld met de afdeling communicatie. Een van de eerstelijnsmanager geeft aan dat dit soms een moeilijk punt is:

“Op de media is geen grip. Jammer dat bepaalde onderwerpen eenzijdig belicht worden, terwijl de situatie ook duidelijk een andere kant heeft.”

Uit de interviews in Rotterdam blijkt dat als er nieuwswaardige momenten zijn, er goede afstemming plaatsvindt met de partners in de wijk.

“Media en belangengroepen spelen voor ons geen grote rol. Wel framen we het verhaal van bijvoorbeeld ‘de moord in het opvanghuis’ en ‘asbest’. Om naar buiten één verhaal te hebben bellen we elkaar op hoe we het gaan neerzetten richting media.”

Tabel 11: participatieve verantwoording door de eerstelijnsmanager

<i>Factor Respondent</i>	Verantwoording; aan burgers	Verantwoording; aan externe partijen	Verantwoording; via media plaats?
Rotterdam, Luuk	Grote betrokkenheid van burgers bij de totstandkoming van het beleid	Met diverse lokale partijen gezamenlijk projecten ontwikkelen en uitvoeren (gezamenlijk verantwoordelijk)	Niet ter sprake geweest
Rotterdam, Lot	Door de gebiedsregisseur ruimte te geven beleid uitvoeren en met burgers om te gaan	Met name woningcorporaties, in nauw samenwerking en overleg maar ieder zijn eigen programma	In goede afstemming met betrokken partners in de wijk
Utrecht, Bart	Door voorgenomen beleid voor te leggen aan burgers en wijkraad	Woningcorporaties maken onderdeel uit van het wijkteam (gedeelde verantwoordelijkheid, gedeelde budget)	Niet ter sprake geweest
Den Haag, Onno	Gaat met name via andere communicatiekanalen	Woningcorporaties tot voor kort financieel partner nu enkel gesprekspartner	Hier is een dienst communicatie voor
Den Haag, Hassan	Hiervoor zijn speciale burgerpanels ingericht	Woningcorporaties tot voor kort financieel partner nu enkel gesprekspartner	Hier is een dienst communicatie voor

5.3 Netwerkmanagement

Definitie van het centrale begrip ‘netwerksamenwerking’ in dit onderzoek: *“(Beleids)netwerken zijn min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen onafhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen en/of beleidsprogramma’s.”*

In onderstaande paragraaf wordt stilgestaan bij de wijze waarop netwerksamenwerking de handelingsruimte bepaalt. Tevens wordt gekeken hoe de eerstelijnsmanager de handelingsruimte gebruikt in zijn netwerk. De perceptie van de eerstelijnsmanager van zijn of haar rol of functie is bepalend voor de omgang met andere actoren. In paragraaf 5.2 hebben we kunnen zien dat samenwerking noodzakelijk is om draagvlak te creëren, informatie te verzamelen of om verantwoording af te leggen.

Zoals ook in eerdere paragrafen naar voren is gekomen, vormt samenwerking in netwerken een belangrijk onderdeel van de krachtwijkaanpak. Deze netwerken bevinden zich zowel binnen de organisatie als daarbuiten. Hierbij kan zowel sprake zijn van formele als informele netwerken. Een van de formele netwerken is het netwerk binnen de eigen organisatie. In paragraaf 5.1.1 is hierbij stilgestaan. Daarnaast is er sprake van een informeel netwerk

binnen de eigen organisatie dat het samenwerken tussen de verschillende gemeentelijke diensten makkelijker maakt.

5.3.1 Netwerkmanagement

Eén van de eerstelijnsmanagers is heel uitgesproken over het belang van goede relaties onderhouden bij de verschillende gemeentelijke diensten. In het interview komt nadrukkelijk naar voren dat het werk van een eerstelijnsmanager in de krachtwijkaanpak valt of staat met draagvlak in netwerk. Hij wordt als eerstelijnsmanager regelmatig ingevlogen om in zijn netwerk (waaronder bestuurders en managers bij partners zoals woningcorporaties) draagvlak te creëren voor handelingen op het uitvoeringsniveau. Van zijn medewerkers wordt verwacht dat zij zijn netwerk enkel benaderen met zijn medeweten. Dit om zijn opgebouwde kredieten te beschermen. Door een goed netwerk te onderhouden is de eerstelijnsmanager in staat de/zijn visie omtrent de wijk stapje voor stapje te realiseren. Uit de interviews is gebleken dat het onderhouden van een netwerk veel tijd kost. Bijvoorbeeld het bijpraten van bestuurders uit de deelgemeente neemt ongeveer 40% van de werktijd in beslag

“Als je snel klappen wil maken, geef je een gebiedsmanager mandaat en het vertrouwen. Als dit zou zo zijn dan scheelt dat 40% van mijn tijd om zaken te lobbyen, te masseren en af te stemmen, maar dat is niet de realiteit. Het team is aan het uitvoeren en ik ben aan het ritselen of het juridische in orde is.”

Gezien de grote hoeveelheid tijd die de eerstelijnsmanager kwijt is aan het onderhouden van zijn netwerk, kan verondersteld worden dat een netwerk beperkend werkt met betrekking tot handelingsruimte. Echter, een goed netwerk zorgt voor meer handelingsruimte om de gewenste maatregelen daadwerkelijk uit te voeren. Er is regelmatig contact tussen en terugkoppeling op de uitvoering van de krachtwijkaanpak door de verschillende partijen in het netwerk. Hierdoor is er vertrouwen in elkaars werkwijze en kunnen er sneller besluiten worden genomen in de uitvoering.

Een andere eerstelijnsmanager zoekt in het netwerk bij de gemeentelijke diensten vooral mensen waarmee zij prettig kan samenwerken. De gemeentelijke diensten weten haar andersom te vinden en betrekken haar graag in diverse projecten. Daarnaast geeft zij aan in

de wijk een uitgebreid informeel netwerk te hebben om op de hoogte te blijven van de zaken die spelen in de wijk. Ook zet ze dit netwerk in om het beleid ten uitvoer te brengen.

De eerstelijnsmanager gebruikt een deel van haar handelingsruimte om een netwerk op te bouwen. Dit geeft haar uiteindelijk meer formele en feitelijke handelingsruimte in de uitvoering van het krachtwijkenbeleid.

“Ik vind het mooi om op verschillende niveaus en met de verschillende elementen bezig te zijn. Je moet timen en snel beslissingen kunnen nemen: we willen het onderwijscentrum openen en willen jullie dit doen? Ja, dat willen we doen! Welke belemmeringen in je werk of welke ruimte je krijgt? Je krijgt niks en je moet het allemaal claimen. Je moet het zelf allemaal doen. Ik ben niet de gebiedsmanager van Rotterdam. Ik ben vrij radicaal en ik ga met mensen aan de slag waarvan ik energie krijg.”

Eén van de eerstelijnsmanager geeft aan dat één van zijn taken het verbinden van verschillende onderdelen uit de krachtwijkaanpak is.

“Er zijn heel veel mensen in de gemeente Den Haag met hetzelfde bezig. Het is dan ook belangrijk om alles op elkaar af te stemmen want, dan kan het werk effectiever en ook goedkoper”

Hier wordt duidelijk dat netwerksamenwerking belangrijk is voor de effectiviteit van de krachtwijkaanpak. Als de verschillende partijen in de uitvoering van de krachtwijkaanpak hun programma op elkaar afstemming zal dit eerder leiden tot de gezamenlijk gestelde doelen. Het stellen van een gezamenlijk doel en het afstemmen van verschillende activiteiten in de krachtwijkaanpak om dit doel te bereiken, geeft de eerstelijnsmanager meer handelingsruimte. Er is een gemeenschappelijk doel gesteld en als het goed is zijn er geen tegenstrijdige belangen in het spel.

Een aanvulling op bovenstaande gedachte is nog de opmerking van één van de respondenten dat de komende tijd actief gezocht moet worden naar andere samenwerkingspartners. Dit zijn nieuwe partners buiten het huidige netwerk die voor alternatieve financiële middelen kunnen zorgen. Hier is te zien dat de huidige netwerksamenwerking de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager beperkt en er

gezocht wordt naar nieuwe partners die het tegenovergestelde kunnen bewerkstelligen. Deze nieuwe partner kan met de nieuwe financiële middelen de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager vergroten. Aan de andere kant kan deze nieuwe partner nieuwe eisen stellen, die samenhangen met het gebruik van de middelen die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager juist weer beperkt.

In verschillende interviews is naar voren gekomen dat het bij netwerken gaat om vrijwillige samenwerking waarbij niet wordt gewerkt met spierballentaal. Eén van de respondenten zegt hierover:

“De verhoudingen hangen af van een goede relatie in het netwerk, mandaat speelt geen rol.”

Tabel 12: manier van samenwerking door de eerstelijnsmanager

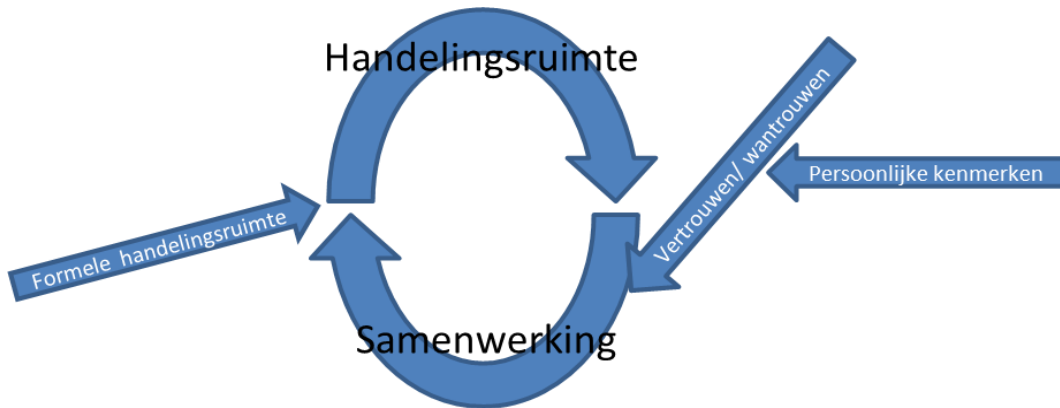
<i>Factor Respondent</i>	Netwerkmanagement; type Relatie	Netwerkmanagement; Zwaartepunt visie	Netwerkmanagement; Basis samenwerking
Rotterdam, Luuk	Formele en informele samenwerking met andere partijen	Substantieve visie	Vrijwillig, niet hiërarchisch
Rotterdam, Lot	Formele en informele samenwerking met andere partijen	Substantieve visie	Vrijwillig, niet hiërarchisch
Den Haag, Onno	Formele en informele samenwerking binnen wijkteam	Instrumentale visie	Vrijwillig, niet hiërarchisch
Den Haag, Hassan	Formele en informele samenwerking binnen wijkteam	Instrumentale visie	Vrijwillig, niet hiërarchisch
Utrecht, Bart	Formele en informele samenwerking binnen wijkteam	Substantieve visie	Vrijwillig, niet hiërarchisch

5.4 Algemene analyse handelingsruimte

Uit de informatie die is verkregen uit de interviews, is op te maken dat naast regels en verantwoording, samenwerking een belangrijke rol speelt bij de wijze waarop handelingsruimte in de krachtwijkaanpak vorm wordt gegeven. Hierbij maakt het niet uit of het nu interne samenwerking betreft met collega's van dezelfde of andere gemeentelijke diensten of externe samenwerking met partners (of bewoners). Bij een goede samenwerking gaat het in alle gevallen om de mate van vertrouwen die samenwerkende partijen in elkaar hebben. De handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in de krachtwijkaanpak wordt voor een deel bepaald door het vertrouwen dat in hem gesteld wordt. Dit vertrouwen is iets wat niet automatisch wordt toegekend aan een eerstelijnsmanager. De persoonlijke kenmerken die de eerstelijnsmanager bezit is de belangrijkste factor om dit vertrouwen te winnen (zie

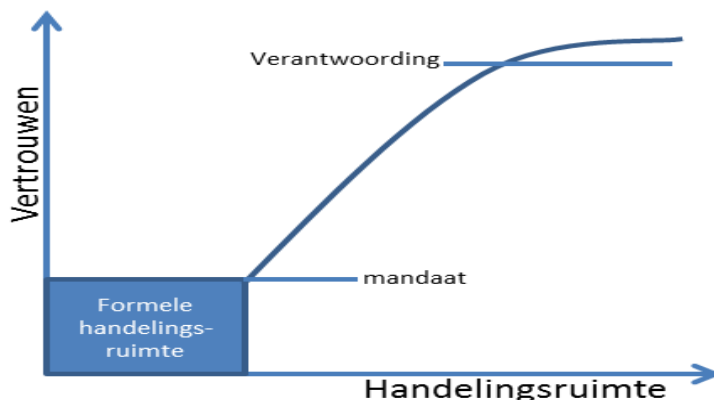
paragraaf 5.1.3 De eerstelijnsmanager). In onderstaand figuur 6 wordt zichtbaar dat hier sprake is van een cyclische redenering.

Figuur 6: handelingsruimte versus samenwerking



De handelingsruimte van de eerstelijnsmanager wordt in eerste instantie bepaald door de factoren die de formele handelingsruimte bepalen. Op basis van deze handelingsruimte zal de eerstelijnsmanager samenwerking aangaan met zowel interne als externe partners. Of deze samenwerking positief of negatief uitpakt in de feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager, valt of staat met het vertrouwen/wantrouwen dat de eerstelijnsmanager krijgt van zijn partners (zie o.a. paragraaf 'gezag'). Dit vertrouwen komt met name tot stand, op basis van de persoonlijke kenmerken die de eerstelijnsmanager bezit. Het vertrouwen leidt tot meer feitelijke handelingsruimte op basis waarvan beter samengewerkt kan worden. Op het moment dat het vertrouwen geschaad wordt, zal de feitelijke handelingsruimte worden beperkt. Bijvoorbeeld door extra verantwoordingsmomenten in te stellen of wantrouwen en door het niet toestaan van het nemen van beslissingen. Dit proces kent een begin en een einde. Dit is gevisualiseerd in onderstaand figuur 7.

Figuur 7: vertrouwen versus handelingsruimte



De eerstelijnsmanager kan altijd uitgaan van een bepaalde formele handelingsruimte. Hiervoor heeft hij het vertrouwen van zijn partners in de wijk niet nodig, maar daardoor zal zijn feitelijke handelingsruimte niet vergroten. Wellicht op termijn zelfs afnemen, omdat dit geen duurzame basis is voor samenwerking. Op het moment dat de eerstelijnsmanager het vertrouwen krijgt van zijn partners, neemt zijn feitelijke handelingsruimte toe. Dit vertrouwen wordt aan de bovenkant in zekere mate begrensd door de verantwoording die hij moet afleggen. Deze grens is echter niet glashard aangezien de eerstelijnsmanager op basis van het vertrouwen dat hij heeft deze verantwoording ook achteraf kan afleggen. Kanttekening bij deze bevinding: voor elke partner in de wijk is de geschetste grafiek verschillend. De grens van de feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager is diffuus. Gedurende het proces van de probleemwijkenaanpak is het vertrouwen geen stabiel gegeven en daarmee ook de feitelijke handelingsruimte niet. Het vertrouwen moet gewonnen worden en daarna vastgehouden worden.

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord en conclusies getrokken. Tevens worden de door ons vooraf opgestelde hypothesen getoetst. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan voor nader onderzoek over 'de omgang van eerstelijnsmanager met zijn handelingsruimte in de krachtwijkaanpak'.

6.1 Beantwoording en conclusies onderzoeksvragen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de conclusies die worden getrokken met betrekking tot de onderzoeksvragen aan de hand van het empirisch onderzoek.

6.1.1 Organisatiestructuur

(1) Hoe ziet de organisatiestructuur van Rotterdam, Den Haag en Utrecht er uit, waarbinnen een eerstelijnsmanager het krachtwijkenbeleid moet uitvoeren?

In het theoretische kader geeft Lipsky (1980) aan, dat de contactambtenaar in zijn of haar werk met situaties te maken heeft die dynamisch zijn en waar elke situatie een eigen aanpak vergt. De leidinggevende van deze contactambtenaar, de eerstelijnsmanager, heeft tevens met deze dynamische omgeving te maken. Uit de bevindingen blijkt dat de eerstelijnsmanager die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de krachtwijkaanpak in grote mate te maken heeft met deze dynamische omgeving. De organisatiestructuur rondom de eerstelijnsmanager is door we2historisch vorming en verschil in dynamiek, in iedere gemeente anders georganiseerd. Ook binnen een gemeente zijn verschillende organisatiestructuren zichtbaar. Elke gemeente probeert de krachtwijkaanpak te organiseren zoals past bij de gemeentelijke organisatiestructuur en politiek-bestuurlijke wensen. In hoofdstuk vier is uitgebreid stilgestaan bij de organisatiestructuur in de gemeenten Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Hieruit worden een aantal overeenkomsten en verschillen zichtbaar.

De krachtwijkaanpak kent in alle gemeenten een integraal karakter. Binnen de gemeenten is dit in een matrixorganisatie vormgegeven: uit de diverse gemeentelijke diensten wordt medewerking verleend om de krachtwijkaanpak tot een succes te maken.

In Rotterdam is de trekkende rol voor de krachtwijkaanpak ondergebracht in de organisatie van de deelgemeenten. Een deelgemeente voert een aantal gemeentelijke diensten uit en

kent een democratisch gekozen bestuur. Hierdoor heeft Rotterdam te maken met een extra politieke laag die dicht op de organisatiestructuur van de krachtwijkenaanpak zit.

De organisatiestructuur waar Hassan (Den Haag) in werkzaam is, kent veel overeenkomsten met de deelgemeente in Rotterdam. De krachtwijkenaanpak is hier ondergebracht bij het Stadsdeel Centrum. Ook hier zijn enkele (reguliere) gemeentelijke diensten voor een specifiek deel van de stad ondergebracht. Echter, dit Stadsdeel is puur een ambtelijk organisatie en kent geen democratisch gekozen bestuursorgaan.

In tegenstelling tot de organisatiestructuur van Luuk (Rotterdam) en Hassan (Den Haag) richt de organisatiestructuur in Utrecht zich alleen op de wijkaanpak. De krachtwijkenaanpak maakt hier onderdeel van uit. Gewone gemeentelijke diensten zijn hier niet ondergebracht. Ook kent Utrecht als enige een aparte gemeentelijke dienst 'wijken en wonen', waar Bart als eerstelijnsmanager onderdeel van uitmaakt. Toch kennen de organisaties waarin eerstelijnsmanagers Luuk (Rotterdam) en Bart (Utrecht) werken enkele overeenkomsten die de andere organisaties van de andere eerstelijnsmanagers niet hebben. Beide managers vervullen naast een inhoudelijke ook een leidinggevende functie en kunnen hierdoor enkele teamleden heel direct aansturen.

In tegenstelling tot Utrecht en Den Haag, kent Rotterdam geen programmadirecteur of programmamanager die de krachtwijkenaanpak voor geheel de stad coördineert. Wel kent Rotterdam sinds enige tijd de directeur van het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid. In hoeverre dit gevolgen zal gaan hebben voor de organisatie van de eerstelijnsmanager, is nog niet duidelijk. De programmadirecteur in Den Haag heeft vaker contact en meer coördinerende invloed dan in de programmamanager in de gemeente Utrecht.

De wijkmanagers Lot en Luuk werken beiden voor een deelgemeente in Rotterdam, maar de organisatiestructuren kennen verder weinig overeenkomsten. Lot heeft in tegenstelling tot Luuk geen vast team om zich heen en werkt enkel in losse samenwerkingen.

6.1.2 Rol en functie

(2) Hoe wordt de rol en functie van een eerstelijnsmanager in de krachtwijkenaanpak in de organisatiestructuur van Rotterdam, Den Haag en Utrecht vormgegeven?

In alle gemeenten heeft de onderzochte eerstelijnsmanager geen leidinggevende manager boven zich staan. Hierdoor zijn ze verantwoordelijk voor de uitvoering van hun eigen werkzaamheden en in enkele gevallen ook voor de werkzaamheden van de mensen die zij aansturen. De eerstelijnsmanagers spelen een cruciale rol in het verbeteren van de prestaties van de gemeente omtrent de krachtwijkenaanpak.

In alle onderzochte gemeenten heeft de eerstelijnsmanager een coördinerende en controlerende rol om de samenwerking binnen de matrixorganisatie in goede banen te leiden. Naast deze interne samenwerking is het onderhouden van goede samenwerking met externe actoren een belangrijk onderdeel van hun functie.

Twee van de vijf onderzochte eerstelijnsmanagers (Bart in Utrecht en Luuk in Rotterdam) hebben naast inhoudelijke aansturing ook een rol als leidinggevende voor enkele leden van hun team.

Daarnaast zijn er verschillen te vinden in de samenstelling van de teams waarmee de eerstelijnsmanager de krachtwijkenaanpak aanstuurt. In Utrecht is team (KOP-Team) waar in diverse actoren van buiten de gemeentelijke organisaties zitting hebben. In Den Haag bestaat dit team (momenteel) enkel uit mensen uit de eigen gemeentelijke organisatie. In Rotterdam worden bij Lot en Luuk dergelijke organisatiestructuren niet gevonden. Lot opereert in losse samenwerkingsverbanden. Luuk heeft bilaterale afstemming met externe partijen en interne afstemming met de wijkregisseurs, aan wie hij leiding geeft. Het werken met wijkregisseurs is enkel te vinden bij Luuk (Rotterdam). Ook in Den Haag vindt de afstemming met actoren buiten de gemeente momenteel via bilateraal overleg plaats. In het verleden waren de samenwerkingsverbanden hechter. Door de financiële crisis is dit afgenomen.

Ook in de gemeente Den Haag is verschil in invulling van de rol en functie van de eerstelijnsmanagers van de krachtwijkenaanpak. Onno richt zich specifiek op de uitvoering van de business cases van de krachtwijkenaanpak en werkt voor een van de gemeentelijke diensten. De Business cases van de Krachtwijkenaanpak vormt slechts een onderdeel van de

wijkaanpak waar Hassan aan werkt. Daarnaast werkt hij niet bij een van de gemeentelijke diensten, maar bij het stadsdeel Centrum. Enkel in Den Haag werken de eerstelijnsmanager met strak afgebakende business cases.

6.1.3 Factoren formele handelingsruimte

(3) Welke factoren bepalen de formele handelingsruimte van een eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak?

Onder formele handelingsruimte wordt in dit onderzoek verstaan: de toegestane handelingsruimte in de relatie tussen een regelsteller en de eerstelijnsmanager bij krachtwijkaanpak. Formele handelingsruimte wordt bepaald door regels uit verschillende bronnen. Regels zijn gedeelde opvattingen van betrokkenen die naar gedwongen voorschriften verwijzen. Regels geven aan welke acties nodig, verboden of toegestaan zijn. De regelbronnen kunnen onderverdeeld worden naar drie niveaus, te weten het systeem, de organisatie en het individu. De niveaus van het systeem en de organisatie bepalen de formele handelingsruimte. Het niveau van het individu heeft betrekking op de feitelijke handelingsruimte (zie hiervoor paragraaf 6.1.4).

Op het niveau van het systeem komen verschillende factoren die de formele handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepalen aan bod. Wet- en regelgeving vormen één van die factoren. Deze factor vormt op de achtergrond het kader waar vanuit de eerstelijnsmanager handelt, zodat zijn handelingen legitiem en legaal zijn. Uit de empirie blijkt dat deze factor vanzelfsprekend is, maar slechts in beperkte mate bepalend. Ook het landelijke beleid met haar prestatie-indicatoren blijkt in beperkte mate bepalend voor de formele handelingsruimte. Dit wordt zowel in de theorie als de empirie bevestigd en is gerelateerd aan de unieke situatie waarin de eerstelijnsmanager het krachtwijkenbeleid uitvoert. De af- of aanwezigheid van financiële middelen die vanuit het systeem beschikbaar worden gesteld, vormen een factor die de formele handelingsruimte bepaalt. Tevens vormt de politiek-bestuurlijke betrokkenheid een bepalende factor van de formele handelingsruimte van de eerstelijnsmanager. Deze betrokkenheid bepaalt in belangrijke mate de beleidskaders die de eerstelijnsmanager meekrijgt betreffende de krachtwijkaanpak.

Op het niveau van de organisatie is het afleggen van verantwoording aan de verschillende regelbronnen een belangrijke factor die de formele handelingsruimte bepaalt. Welke partijen tot deze regelbronnen behoren, is afhankelijk van de wijze waarop de krachtwijkaanpak is georganiseerd. Desondanks kan geconcludeerd worden dat bij alle gemeenten verantwoording afgelegd werd aan de andere gemeentelijke diensten waarmee samengewerkt werd. Dit is een kenmerk van het werken met een matrixorganisatie. De positie van de eerstelijnsmanager hangt samen met de wijze waarop de organisatie vorm wordt gegeven. Deze positie bepaalt in hoeverre hij te maken heeft met regels uit de eigen gemeentelijke organisatie, waardoor zijn formele handelingsruimte wordt bepaald. Echter, de perceptie die de eerstelijnsmanager heeft van zijn eigen positie, is bepalend voor de feitelijke handelingsruimte.

Daarnaast wordt verantwoording afgelegd aan externe actoren die betrokken zijn bij de krachtwijkaanpak. Betrokken burgers en woningcorporaties vormden de belangrijkste externe actoren. De mate waarin de formele handelingsruimte hierdoor wordt bepaald, hangt af van de kwaliteit van samenwerking.

De betrokkenheid van de eerstelijnsmanager en andere actoren (regelbronnen) bij de totstandkoming van het (gemeentelijke) krachtwijkbeleid bepaalt in zekere mate de formele handelingsruimte van de eerstelijnsmanager. De eerstelijnsmanager kan door zijn kennis en expertise invloed uitoefenen op de regels die aan hem zijn opgelegd. Hij beïnvloedt op deze wijze de regels uit verschillende regelbronnen.

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat formele handelingsruimte in de krachtwijkaanpak voor de eerstelijnsmanager 'slechts' de basiskaders vormt voor zijn het handelen. Veel belangrijker is de invulling van zijn feitelijke handelingsruimte.

6.1.4 Factoren feitelijke handelingsruimte

(4) Welke factoren bepalen de feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak?

Feitelijke handelingsruimte ontstaat doordat de eerstelijnsmanager het vertrouwen krijgt van de regelbronnen, dat hij de regels (formele handelingsruimte) juist toepast. De feitelijke benutting van de beschikbare ruimte in het handelen wordt ook wel aangeduid als autonomie.

Zowel uit de theorie als uit de praktijk blijkt dat de categorie ‘persoonlijke kenmerken’ (het niveau individu) een factor is bij de wijze waarop de feitelijke handelingsruimte wordt bepaald. In dit onderzoek is niet specifiek stilgestaan bij welke kenmerken daarbij doorslaggevend zijn. De onderstaande tabel laat een opsomming zien van alle persoonlijke kenmerken die in de theorie en empirie naar voren zijn gekomen. Deze opsomming geeft een aardig kijkje in het persoonlijke profiel van de eerstelijnsmanager. De lijst is echter niet volledig of statisch. Bij elke unieke krachtwijkaanpak moet gezocht worden naar een eerstelijnsmanager met de juiste persoonlijke kenmerken om de specifieke de klus te klaren.

Tabel 1: persoonlijke kenmerken van een eerstelijnsmanager die de handelingsruimte bepalen

<i>Persoonlijke kenmerken</i>	
<i>Theorie</i>	<i>Empirie</i>
<i>Kennis en expertise</i>	<i>Samenwerken, improviseren, schakelen, strategie en krachtenveld weten, strategisch kunnen denken, lijnen zien, een zeker abstractieniveau hebben en analytisch zijn, helicopterview op inhoud van de wijk, breed netwerk, weten wat wel en niet kan en mensen niet overvragen, weten wat er aan de hand is, integer en sensitief zijn en eigen initiatieven tonen.</i>
<i>Passie en betrokkenheid</i>	<i>Passie en betrokkenheid</i>
<i>Karaktereigenschappen (samenwerkend, betrouwbaar, volhoudend, enthousiast, verantwoordelijk, sociaal en leidinggevend)</i>	<i>Dwingend, overtuigend en geloofwaardig, betrouwbaar, volhoudend, enthousiast, leidinggevend, sociaal, verantwoordelijk</i>
<i>Gezag</i>	<i>Gezag (politieke agenda, vertrouwen, sensitiviteit, overtuigingskracht)</i>
<i>Overweging en belang (persoonlijke waarden en normen, belang van de staat of organisatie)</i>	<i>Algemeen belang, resultaatgericht werken, ondernemerschap, vraaggericht</i>

In de onderzochte casus en uit de theorie zijn de persoonlijke kenmerken kennis en expertise, netwerker/verbinder en passie meerdere malen nadrukkelijk aangegeven. Hieruit kan voorzichtig opgemaakt worden dat deze kenmerken een belangrijke spil vormen bij de wijze waarop de feitelijke handelingsruimte tot stand komt bij de krachtwijkaanpak.

De combinatie van de formele handelingsruimte en de juiste persoonlijke kenmerken van de eerstelijnsmanager maakt dat hij of zij meer feitelijke handelingsruimte kan bewerkstelligen. Op basis van de opdrachtomschrijving die de eerstelijnsmanager heeft gekregen, kan hij samenwerkingsverbanden aangaan met cruciale actoren om deze opdracht in te vullen. Daarnaast kan de eerstelijnsmanager zijn positie in de organisatie gebruiken om samenwerkingen met andere diensten te bevorderen. Ook een grotere ruimte die de

eerstelijnsmanager heeft gekregen om zijn eigen team in te richten en aan te sturen, geeft hem meer feitelijke handelingsruimte.

Zowel in de theorie als in de praktijk komt naar voren dat samenwerking gebaat is bij een permanente strategische dialoog tussen de verschillende actoren. Het medeverantwoordelijk maken van actoren voor het beleid maakt hier onderdeel uit van. De eerstelijnsmanager is een netwerkmanager bij uitstek.

Een van de kenmerken van de krachtwijkaanpak is de integrale benadering van de problemen in de wijk. Dit houdt in dat de eerstelijnsmanager op verschillende vlakken en in verschillende netwerken moet samenwerken. De mate waarin de eerstelijnsmanager de samenwerking tot stand weet te brengen, bepaalt onder andere zijn feitelijke handelingsruimte. Goede samenwerking komt tot stand door onderling vertrouwen. De persoonlijke kenmerken van de eerstelijnsmanager bepalen in belangrijke mate of dit vertrouwen wordt opgebouwd. Samenwerken is en blijft mensenwerk.

Het mandaat en de doorzettingsmacht die de eerstelijnsmanager door middel van de formele handelingsruimte heeft gekregen, tracht hij niet of nauwelijks te gebruiken. Deze elementen zijn niet bevorderlijk voor het onderhouden van duurzame samenwerkingsverbanden.

6.1.5 Benutting handelingsruimte

(5) Hoe wordt de handelingsruimte door de eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak benut?

Op de vraag hoe de eerstelijnsmanager de handelingsruimte in de krachtwijkaanpak benut, is geen eenduidig antwoord te geven. Iedere unieke situatie kent een andere (unieke) benutting van de handelingsruimte. Wel is te concluderen dat de eerstelijnsmanager de formele handelingsruimte onder andere benut, om zijn feitelijke handelingsruimte vorm te geven. De benutting van zowel de formele als feitelijke de handelsruimte moet er uiteindelijk toe leiden, dat het geformuleerde beleid omtrent de krachtwijkaanpak ten uitvoer wordt gebracht. Met het benutten van de feitelijke handelingsruimte kan het politieke beleid, vraaggericht uit de wijk en op maat, worden uitgevoerd. Dit legitimeert het politieke beleid.

Om dit te bewerkstelligen, benut de eerstelijnsmanager zijn handelingsruimte door langdurige samenwerkingen aan te gaan met diverse actoren. Een duurzame samenwerking wordt langzaam opgebouwd, door met de betrokken actoren een goede vertrouwensrelatie te bewerkstelligen. Het vertrouwen dat de eerstelijnsmanager naar eigen inzicht de juiste beslissingen maakt, geeft hem meer feitelijke handelingsruimte. Deze ruimte is noodzakelijk om tegenstrijdigheden, dubbelzinnigheden en vaagheden in de formele handelingsruimte het hoofd te bieden en beleid te legitimeren. De juiste beslissing kan van uit elke actor verschillen, maar het vertrouwen zit verscholen in de afwegingen dat de eerstelijnsmanager keuzes maakt voor het algemeen belang. De verantwoordelijkheid en positie van de eerstelijnsmanager in de krachtwijkaanpak maakt het voor het hogere management van de overheidsorganisatie, de stedelijke politiek, maar ook voor de eerstelijnsmanager zelf, interessant om inzichtelijk te hebben welke factoren bepalend zijn voor de handelingsruimte. Per factor kan per (complexe en unieke) situatie bekeken worden of de factor beperkend of verruimend werkt voor de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager en wat het effect hiervan is op de krachtwijkaanpak.

6.1.6 Beantwoording hoofdvraag

Hoofdvraag

“Gegeven de krachtwijkaanpak van Rotterdam, Den Haag en Utrecht, hoe ziet de handelingsruimte van een eerstelijnsmanager er uit, welke factoren bepalen de handelingsruimte en hoe wordt deze benut?”

De hoofdvraag kan opgedeeld worden in de drie onderdelen. Als eerste het onderdeel: hoe ziet de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager die belast is met de krachtwijkaanpak er uit?

De handelingsruimte van de eerstelijnsmanager kan opgedeeld worden in formele handelingsruimte en feitelijke handelingsruimte. Onder formele handelingsruimte wordt in dit onderzoek verstaan de toegestane handelingsruimte in de relatie tussen een regelsteller en de eerstelijnsmanager bij krachtwijk aanpak. Feitelijke handelingsruimte ontstaat doordat de eerstelijnsmanager het vertrouwen krijgt van de regelbronnen, dat hij de regels (formele handelingsruimte) juist toepast. De feitelijke benutting van de beschikbare ruimte in het handelen, wordt ook wel aangeduid als autonomie.

Als tweede het onderdeel: welke factoren bepalen de handelingsruimte van een eerstelijnsmanager die belast is met krachtwijkenpak? Deze vraag gaat in op de factoren die de formele handelingsruimte bepalen. Onderstaande tabel geeft de verschillende factoren weer.

Tabel 2: Factoren die de formele en feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepalen in de krachtwijkenpak

<i>Formele handelingsruimte</i>	
Niveau	Regelbronnen
het systeem;	Wetgeving, politiek bestuurlijke betrokkenheid
de organisatie	Gemeentelijke organisatie, andere gemeentelijke diensten, samenwerkende externe actoren (bewoners woningcorporaties)
<i>Feitelijke handelingsruimte</i>	
Niveau	Regelbronnen
Het individu	Persoonlijke kenmerken Relaties in netwerken
<i>Factoren</i>	
Verantwoording	
Vertrouwen	
Financiële middelen	
Organisatie-inrichting	
Positie in de gemeentelijke organisatie	
Totstandkoming opdrachtomschrijving	

Het laatste onderdeel van de hoofdvraag is de vraag: hoe benutten de eerstelijnsmanagers de handelingsruimte bij de krachtwijkenpak? Deze vraag belicht de invulling van de feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanager. De eerstelijnsmanager benut de formele handelingsruimte met name door duurzame samenwerkingsverbanden op te zetten. De samenwerkingsverbanden vinden zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie plaats. Duurzame samenwerkingsverbanden ontstaan, doordat er sprake is van een groot wederzijds vertrouwen. De persoonlijke kenmerken van de eerstelijnsmanager zijn hierbij een belangrijke factor.

Uit de persoonlijke kenmerken spreekt een grote mate van betrokkenheid en passie voor het algemene belang van de wijk waarvoor men krachtwijkenpak uitvoert. Ook de wijdverspreide samenwerking laat zien dat de eerstelijnsmanager de doelen van

verschillende partijen samen probeert te brengen. De voorzichtige conclusie kan dan ook getrokken worden dat de eerstelijnsmanager in de krachtwijkaanpak zijn formele en feitelijke handelingsruimte inzet voor het algemene belang.

6.2 Toetsing hypothesen

Hypothese 1:

“Hoe meer prestatie-indicatoren in een krachtwijkaanpak geformuleerd zijn, hoe minder handelingsruimte de eerstelijnsmanager heeft.”

Nee. In principe zou deze hypothese positief kunnen worden beantwoord als het handelen van de eerstelijnsmanager zich richtte op prestatie-indicatoren. Uit de gegevens in dit onderzoek blijkt dat de formele én feitelijke handelingsruimte van de eerstelijnsmanagers in Rotterdam, Den Haag en Utrecht niet worden bepaald door landelijk of gemeentelijk opgestelde prestatie-indicatoren.

Zowel uit de theorie als uit de empirie blijkt dat de eerstelijnsmanager die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de krachtwijkaanpak werkt in een dynamische en veelal unieke omgeving. Indicatoren daarentegen proberen deze werkelijkheid te vangen in standaarden. Uit het onderzoek blijkt dat de indicatoren zijn opgesteld nadat de wijkactieplannen voor de krachtwijkaanpak waren vastgesteld. De krachtwijkaanpak staat tevens voor een integrale aanpak van de problematiek in de wijken. In de praktijk blijkt het onder ander hierdoor zeer moeilijk te zijn om aan te wijzen welke uitgevoerde maatregelen de indicatoren beïnvloeden. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de eerstelijnsmanagers zich niet richten op het bereiken van goede resultaten op de vastgestelde indicatoren. De eerstelijnsmanager richt zich meer op signalen die hij ontvangt uit het netwerk waarin hij werkzaam is om samen de problematiek in de wijk wil op lossen. Indicatoren zijn een monitoring middel geen doel op zich zelf.

Hypothese 2

“Hoe meer verticale verantwoording moet worden afgelegd in de uitvoering van een krachtwijkaanpak, hoe minder handelingsruimte de eerstelijnsmanager heeft.”

Ja. De toename van verticale verantwoording veronderstelt tevens meer regels waarover verantwoording moet worden afgelegd. Dit beperkt de handelingsruimte van de

eerstelijnsmanager. Echter uit dit verzamelde gegevens van dit onderzoek blijkt dat verticale of hiërarchische verantwoording in de uitvoering van het krachtwijkenbeleid, geen sterk bepalende factor is voor de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager. Gemiddeld wordt er door de eerstelijnsmanager twee keer per jaar formeel verantwoording afgelegd aan een verantwoordingsinstantie (regelbron).

De uitvoering van het krachtwijkenbeleid vindt plaats in netwerksamenwerking. Hierin is de verandering te zien van de rol en functie van de overheid. Van 'zorgen voor' de uitvoering van het krachtwijkenbeleid naar 'zorgen dat' van het krachtwijkenbeleid. Van government naar governance. De gemeentelijke overheid is één van de participerende actoren in een krachtwijkaanpak. De actoren in deze netwerksamenwerking zijn van elkaar afhankelijk om de beleidsuitvoering een succes te laten zijn. De eerstelijnsmanager heeft in bijvoorbeeld een wijkteam over het algemeen wel de rol en functie van voorzitter. Binnen deze netwerksamenwerking worden afspraken gemaakt en hier spreekt men elkaar op aan. De actoren in deze netwerksamenwerking zijn van elkaar afhankelijk en er is over het algemeen geen sprake van een hiërarchische verhouding. Een (extreme) toename van verticale verantwoording bij één van de samenwerkende partijen, bijvoorbeeld de eerstelijnsmanager, bemoeilijkt de samenwerking waardoor de handelingsruimte afneemt. Binnen dergelijke netwerksamenwerking is horizontale verantwoording een belangrijke factor die bepalend is voor de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak.

Hypothese 3

“Samenwerking met andere actoren in een krachtwijkaanpak zorgt voor meer handelingsruimte voor de eerstelijnsmanager.”

Ja. Uit de gegevens van dit onderzoek blijkt dat samenwerking met andere actoren in een krachtwijkaanpak een belangrijk factor is die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepaalt. De samenwerking zorgt voor meer draagvlak en vertrouwen voor het uit te voeren beleid. Draagvlak en vertrouwen zorgen voor meer de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager. Vertrouwen in elkaar is bij deze factor het sleutelwoord.

De gemeentelijke overheid, de eerstelijnsmanager is niet meer de partij die het krachtwijkenbeleid uitvoert. Verschillende belanghebbende partijen in een krachtwijkaanpak

formuleren met elkaar het krachtwijkenbeleid en proberen met elkaar dit beleid op maat te realiseren. In deze samenwerking zijn de partijen van elkaars middelen afhankelijk. Financiële middelen spelen hierin een belangrijke rol. We spreken in dit verband ook wel van belemmerings- of realisatiemacht. De eerstelijnsmanager is vaak de voorzitter van dit (wijk)team. Hij of zij probeert de partijen aan tafel te krijgen (te houden) en in het belang van de wijk beleid te formuleren.

Hypothese 4

“Persoonlijke kenmerken van een eerstelijnsmanager kunnen voor meer of minder handelingsruimte zorgen in de uitvoering van een krachtwijkaanpak.”

Ja. De invloed van persoonlijke kenmerken op de handelingsruimte, hangt af van de relatie met de andere actoren in de krachtwijkaanpak in combinatie met het bezitten van een aantal persoonlijke kenmerken. Een aantal persoonlijke kenmerken blijkt uit de gegevens van dit onderzoek een belangrijke factor te zijn, die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak bepalen. Dit zijn factoren die bepalend zijn voor de invulling van de feitelijke handelingsruimte. Factoren die uiteindelijk bepalend zijn hoe de eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak, binnen de (wettelijk) gestelde regels, zijn handelingsruimte benut.

Uit de theorie over ‘factoren die de handelingsruimte van de contactambtenaar bepalen’, is een aantal persoonlijke kenmerken overgenomen die naar alle waarschijnlijkheid ook bepalend zouden zijn voor de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager: kennis en expertise, passie en betrokkenheid, karaktereigenschappen, gezag, overweging en belang. Uit de bevindingen en analyse van dit onderzoek blijkt dat deze factoren ook bepalend zijn voor het uiteindelijk gebruiken van de (formele) handelingsruimte door de eerstelijnsmanager.

Kennis en expertise van het onderwerp ‘krachtwijk’ geeft vertrouwen. De eerstelijnsmanager kan hierdoor geloofwaardig overkomen. Zeker als hij of zij kennis heeft van actuele zaken, overtuigend een verhaal kan brengen en afspraken die gemaakt worden ook nakomt. In een netwerksamenwerking (bijvoorbeeld wijkteam) geeft dit de eerstelijnsmanager gezag, los van het feit of het onderwerp ‘krachtwijkaanpak’ hoog op de politieke agenda staat. In een netwerksamenwerking van een krachtwijkaanpak is zichtbaar dat de verschillende partijen

proberen tot het maatwerk te komen voor de wijk. In de interviews is door een eerstelijnsmanager over de intentie van de eerstelijnsmanager gezegd: “uiteindelijk gaat het om het beste resultaat voor de mensen in wijk”, “alles wat we doen, moet ter verbetering zijn van de wijk” en “het leuker maken in de wijk.”

In de gegevens van dit onderzoek, zie o.a. paragraaf 5.1.3, worden enkele persoonlijke kenmerken van eerstelijnsmanagers genoemd die bepalend zijn voor het benutten van de handelingsruimte. De persoonlijke kenmerken geven vertrouwen en rekken als het ware de formele handelingsruimte van de eerstelijnsmanager op.

6.3 Reflectie

In deze paragraaf blikken we terug op de het verloop van dit onderzoek. Hierbij wordt aangegeven welke verbeteringen en hiaten zich bevinden in dit onderzoek.

Ondanks de goede voorbereiding van de semigestructureerde diepte-interviews is bij de uitwerking van de bevindingen gebleken, dat niet alle onderwerpen even consequent in alle interviews aangestipt zijn. Dit heeft deels te maken met de inhoudelijke groei die we hebben doorgemaakt tijdens dit onderzoek. Daarnaast is de spraakzaamheid van zowel onderzoeker als geïnterviewde en de persoonlijke klik tussen beiden van groot belang gebleken. In het ene interview kwam dit beter tot uiting dan het andere interview. Zoals in de onderzoeksmethode van dit onderzoek is beschreven, is getracht de handelingsruimte vanuit gebiedsmanager/wijkmanager van verschillende invalshoeken te belichten. De wens was om meerdere mensen rondom de gebiedsmanager/wijkmanager te spreken. In de praktijk bleek dit echter lastig te realiseren. Met het kijken naar de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager wordt mede gekeken naar de werkwijze en het functioneren van deze eerstelijnsmanager. Mede hierdoor was enige terughoudendheid bij de eerstelijnsmanager te merken. Daarnaast vond een enkele eerstelijnsmanager het bezwaarlijk om zijn partners in de krachtwijkaanpak te belasten met het onderzoek. Hierbij werd de veelal drukke en overbezette agenda van de partners als argument aangedragen.

Bij de totstandkoming van de formele handelingsruimte spelen de diverse regelbronnen uit het netwerk een belangrijke rol. Het was wellicht sterker geweest om naast de huidige gehanteerde onderzoeksofzet ook een netwerkanalyse uit te voeren om deze regelbronnen

beter in kaart te brengen. Ook de structuur van de rapportage had hier aan opgehangen kunnen worden. Dit had wellicht voor een sterkere en logische structuur gezorgd.

Tijdens het onderzoek kwam de wens naar boven om meer uitspraken te doen over de positieve of negatieve invloed van de factoren op de handelingsruimte. Aan deze wens is bewust geen gehoorgegeven. Ondanks dat het mogelijk is per cases een uitspraak te doen of een factor positief of negatief bijdraagt aan de handelingsruimte, is het door de unieke karakter van de cases onmogelijk hier algemene conclusies uit te trekken. Daarnaast was de opzet van het onderzoek er niet op gericht het antwoord te verkrijgen op deze vraag.

Al met al heeft de periode van het onderzoek een aanzienlijke doorlooptijd gekend. Vanaf het eerste idee van het product dat nu voor u ligt, is ongeveer een jaar verstreken. Eén van de consequenties hiervan is dat de actualiteit van de ingewonnen informatie achterhaald kan zijn. We hebben gemerkt de gemeentelijke organisaties in de aandacht voor de krachtwijkenaanpak in beweging is. Afgezien van de conclusies die op basis van de gebruikte informatie nog steeds erg relevant zijn, kunnen de overige gegevens achterhaald zijn.

Ook het proces van de totstandkoming van dit onderzoek verdient enige reflectie. De samenwerking van beide onderzoekers is zeer nuttig gebleken. Op verschillende momenten was het nodig elkaar aan het werk te zetten en de druk erop te houden. Beide onderzoekers hebben een fulltime baan en deze stimulans was in drukke periodes zeker nodig. Een kanttekening hierbij is dat de beide onderzoekers in een van elkaar verschillend arbeidsgebied werkzaam zijn, waar andere kennis en vaardigheden gevraagd worden. Ook de cognitieve denkpatronen van beide onderzoekers zijn verschillend. Een periode van een aantal maanden is nodig geweest om elkaars denkwijze te leren begrijpen om te kunnen anticiperen op elkaars opmerkingen zonder je af te moeten vragen: 'wat bedoelt hij eigenlijk.'

Uiteindelijk mogen de onderzoekers concluderen dat zij complementair aan elkaar zijn geweest. Dit heeft het uiteindelijke resultaat van dit onderzoek goed gedaan. Waar de één meer gaven heeft in het spreken, heeft ander meer gaven in het schrijven. Waar de één meer gaven heeft in het produceren, heeft de ander meer gaven in het analyseren.

6.4 Aanbevelingen

6.4.1 Nader onderzoek

Met de beantwoording van de vragen in dit onderzoek wordt slechts een klein onderdeel belicht van de vraagstukken die spelen omtrent handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in de krachtwijkenaanpak. Het beleid van de wijkaanpak en in het bijzonder de krachtwijkenaanpak is momenteel onder andere door de bezuinigingen in beweging. Tijdens verschillende interviews is sprake geweest van ophanden zijnde reorganisaties. Dit biedt een belangrijke kans de organisatie rondom de eerstelijnsmanager beter in te richten. Nader onderzoek kan ingaan op de succes- en faalfactoren van de wijze waarop handelingsruimte momenteel is ingericht. Tevens kan gekeken worden welke karaktereigenschappen van de eerstelijnsmanager doorslaggevend zijn voor succesvolle invulling van de formele handelingsruimte om tot een optimale feitelijke handelingsruimte te komen. Ook onderzoek naar de wijze waarop, vergroten of verkleinen, en de mate waarin diverse factoren de formele en feitelijke handelingsruimte bepalen kan een belangrijke bijdrage vormen voor het onderzoek naar de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager in een krachtwijkenaanpak. Hierbij is het van belang in de gaten te houden dat dit kan verschillen vanuit welk perspectief dit wordt bekeken.

6.4.2 Aanbevelingen praktijk

Hieronder zullen enkele generieke aanbevelingen worden gedaan die een gemeentelijke organisatie kan meenemen om de krachtwijkenaanpak te organiseren.

Wij raden aan, om:

- als politiek-bestuurlijke organisatie van de gemeenten duidelijk aan te geven, binnen welke kaders de eerstelijnsmanager in een krachtwijkenaanpak mag handelen. Met deze duidelijkheid kan de handelingsruimte zowel worden vergroot als verkleind;
- als de politiek-bestuurlijke organisatie van een gemeente zich ook te committeren aan de gestelde kaders van een krachtwijkenaanpak;
- duidelijk aan te geven waar de politiek-bestuurlijke belangen liggen van een krachtwijkenaanpak;
- actoren uit de wijk te laten meedenken en -betalen in de (kracht)wijkenaanpak. Dit zorgt voor draagvlak en beter invulling van de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager;

- als politici en bestuurders begrip te hebben voor de vertrouwensrelatie van de eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak en daarmee samenhangende samenwerkingsverbanden;
- als politici en bestuurders oog te hebben voor de unieke situaties waarin de eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak moet handelen;
- in te schatten of de persoonlijke kenmerken van reeds aangestelde eerstelijnsmanager voor een krachtwijkaanpak passen bij de actoren waar hij mee moet samenwerken. In een samenwerkingsverband moet vertrouwen het sleutelwoord zijn;
- persoonlijke kenmerken zwaar te laten meewegen in de aanstelling van een eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak. Hier bij moet niet worden vergeten dat elke situatie een ander type eerstelijnsmanager nodig kan hebben.

Literatuurlijst

Actal Adviescollege toetsing regeldruk (2012). *Minder Haagse bureaucratie. Meer maatschappelijk effect*. Aanbevelingen voor het kabinet op basis van de eerste regeldrukaudit. Den Haag.

Algemene Rekenkamer(2008), *Krachtwijken Monitoring en verantwoording van het beleid*, Sdu Uitgevers,'s-Gravenhage

Bakker, W. E. & F. van Waarden red. (1999). *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Uitgeverij Boom

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: uitgeverij Lemma.

Bovens, M.A.P. (1998). *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bovens, M.A.P. en Zouridis, S. (2002). *From street-level to system-level bureaucratie: Over ICT, ambtelijke discretie en de democratische rechtsstaat*. Nederlands Juristenblad, jrg. 77, nr. 2, 65-74.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P. en Twist, M.J.W., van (2007). *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer, 2007.

Braam, A, van (1972). *Gezag en bureaucratie*. Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.

Brewer, G.A. (2005). *In the Eye of the Storm: Frontline Supervisors and Federal Agency Performance*. University of Georgia. Published by Oxford University Press, publication on February 21, 2005.

Brodkin, E.Z. (2008). *Accountability in Street-Level Organizations*. School of Social Service Administration, The University of Chicago, Chicago, Illinois, USA.

Carrington, K. (2005). *Street-level discretion: is there a need for control?* Public Administration Quarterly 29. 1/2 (Spring 2005): 139-161,126.

Centraal Bureau voor de Statistiek, (2010), *Outcomemonitor Wijkenaanpak. Eerste Voortgangsrapportage*, Centrum voor Beleidsstatistiek, CBS, Voorburg/Heerlen

Daniëlle ter Haar, (2008), Luuk Schreven en Maartje Rienstra, *Outcomemonitor Krachtwijken. Nulmeting*, CBS-CvB, Voorburg/Heerlen

Davis, K.C. (1969). *Discretionary Justice: A Preliminary Inquire*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.

Deetman W. (2011), *Doorzetten en loslaten, Toekomst van de wijkenaanpak*, Visitatiecommissie wijkenaanpak, Den Haag

Derksen, W (2010),. *Lessen uit de wijkenaanpak; door de ogen van wetenschappers*, Den Haag

Eindrapportage Katendrecht op Koers (2008), HK&P, Verwey-Jonker Instituut.

Gelderloos, W. en Weekenborg. J. (2011), *Wijkgericht werken Utrecht, leren uit de aanpak van de krachtwijken*, Den Haag

Gemeente Den Haag (2011), *Tweede Fase Wijkaanpak*, Den Haag

Hassan, F. (2011). *The Frontline Advantage. How did I lead two high-profile turnarounds? By systematically connecting with first-levelmanagers*. Harvard Business Review, 2011.

Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*. Harlow: Pearson.

Hill, M. en Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. SAGE publications.

Hill, M. en Hupe, P.L. (2003). *The Multi-layer Problem in Implementation Research*. Public Management Review, 5, 4, 471-490.

Howard, R. (2010). *Don't Overlook Frontline Supervisor*. The Public Manager. Fall 2010.

Hui, C.H., Chui, W. C.K., Yu, P.L.H., Cheng, K. en Tse, H.H.M. (2007). *The effects of service climate and the effective leadership behaviour of supervisors on frontline employee service quality: A multi-level analysis*. The British Psychological Society. Journal of Occupational and Organizational Psychology (2007), 80, 151–172

Hupe, P.L. en M. J. Hill (2006). *The Three Action Levels of Governance: Re-Framing the Policy Process Beyond the Stages Model*. In: Peters, B.G. and J. Pierre (eds) *Handbook of Public Policy*. London: Sage.

Hupe, P.L. (2009). *De autonomie van de vakman (M/V)*. In: Jansen, T., Brink, G., van den, Kole, J. (2010). *Beroepstrots een ongekende kracht*.

Hupe, P.L. en Hill, M. (2007). *Street-level bureaucracy and public accountability*. *Public Administration*, Vol 85, No. 2, 2007 (279-299).

Hupe, P.L. (2007). *The Frontline Supervisor: On the Study of Leadership at the Street-Level*. *Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue*, University of Delaware, Newark, Delaware, USA.

Jewell, C.J. en Glaser, B.J. (2006). *Toward a general analytic framework: organizational settings, policy goals, and street-level behavior*. *University of California. Administration & society*, vol. 38 no. 3, july 2006 335-364.

Keiser, L.R. (2010). *Understanding Street-level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program*. *University of Missouri. Public Administration Review*; Mar/Apr 2010; 70, 2; ProQuest pg. 247.

Kettl, D.F. (2008). *Administrative Accountability and the Rule of Law*. *University of Pennsylvania. The 2008 John Gaus Lecture*.

Kickert, W.J.M., E-H Klijn, and J.F.M. Koppenjan, eds, (1997) *Managing Complex Networks*. London: Sage.

Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Routledge, Taylor & Francis group. London en New York

Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, New York.

Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). *State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 10:2, 329-358.

Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Meier, K.J. & O'Toole Jr., L.J. (2003). *Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking*. *Public Administration Review*, 63(6), 689-699.

Meier, K.J. & O'Toole Jr., L.J. (2008). *Management Theory and Occam's Razor: How Public Organizations Buffer the Environment*. *Administration & Society*, 39(8), 931-958.

Meier, K.J., O'Toole Jr., L.J. & Hicklin, A. (2010). *I've Seen Fire and I've Seen Rain: Public Management and Performance After a Natural Disaster*. *Administration & Society*, 41(8), 979-1003.

Ministerie van VROM, Wonen, wijken en integratie (2007). *Actieplan krachtwijken*. Van Aandachtswijk naar Krachtwijk.

National Academy of Public Administration (2003). *First-line Supervisors in the Federal Service: Their Selection, Development, and Management*. Report 2 of the 21st Century Federal Manager Series. Washington, DC: National Academy of Public Administration.

Newman, J. (2004). *Constructing Accountability: Network Governance and Managerial Agency* *Public Policy and Administration*, Volume 19, No. 4: Winter 2004.

Noordegraaf M. & J. Sterrenburg (2009). *'Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten'*. In: G. van den Brink, Th. Jansen en J. Kole, *Beroepstrots*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Oberfield, Z., W., (2009). *Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization*. City College of New York. Published by Oxford University Press, November 5, 2009.

Ostrom, E. (1999). *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*. In: P.A. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

O'Toole Jr., L.J. & Meier, K.J. (1999). *Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4), 505-526.

O'Toole, L.J., Jr. (2000). *Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects*. Journal of Public Administration Research and Theory, 10, 2, 263-288.

Peeter, R., Steen, M., van der, Twist, M., van (2010). *De logica van het ongepaste. Over de professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Programmabureau Krachtwijken (2009), *De Haagse Krachtwijkenaanpak, Het beste voor de buurt, Samen durven doen*, Den Haag

Prottas, J.M. (1979). *People-Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucrasies*. Harvard University. Lexington Books.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, RMO (2008). *De ontkokering voorbij. Slimmer organiseren voor meer regelruimte*. Uitgeverij SWP, Amsterdam 2008.

Ringeling, A. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. (diss. Nijmegen), Alphen aan den Rijn: Samson.

Schön, D. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books.

Sporre, G.L. (1988). *Ambtelijke invloed (v)erkend. De verhouding tussen politiek bestuur en ambtelijke organisatie nader beschouwd*. VUGA, 1988.

Terpstra, J. (2011). *Governance and accountability in community policing*. Crime Law Soc Change (2011) 55:87–104.

Torenvlied, R. (1996). *Besluiten en uitvoering: Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten*. Rijksuniversiteit Groningen, 1996.

Veen, R., J., van der (1990). *De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Stenfert Kroese, Leiden.

Visitatiecommissie Wijkaanpak (2011). Deel 1 eindrapportage: *Doorzetten en loslaten*.

Visitatiecommissie Wijkaanpak (2011). Deel 2 eindrapportage: *Doorzetten en loslaten*.

Wilson, J.Q. (2000). *Bureacracy: What Government Agencies do and why the do it*. Basic Books 50 years

Internetsites

<http://www.kei-centrum.nl/pages/27648/Rotterdam-Oud-Zuid.html>

http://www.deelraadinfo.nl/Feijenoord/Deelraad/Vergaderstukken_Deelraad/Archief_vergaderstukken_Deelraad/Deelraad_2008/18_september_2008/Agendapunt_5_Jaarverslag_en_jaarrekening_2007

<http://www.kei-centrum.nl/pages/9532/Nieuws/Lof-en-kritiek-voor-selectie-aandachtswijken.html>

<http://www.rotterdam.nl/tekst:gebied>

Bijlage 1

Indicatoren voor selectie van de wijken

Thema	Bron	Peiljaar	
Achterstanden			
Sociaal-economisch			
1. Inkomen	RIO, CBS	2002	gemiddeld besteedbaar particulier huishoudinkomen
2. Werk	RIO, CBS	2002	aandeel werkenden
3. Opleiding	Wegener/Geo- marktprofiel	2002	aandeel huishoudens met lage opleiding
			vraagstelling : aantal mensen met een lage opleiding in uw straat? 9 antwoordklassen van extreem weinig via gemiddeld naar extreem veel berekening : aandeel bovengemiddeld op het totaal
Fysiek			
Woningvoorraad	CBS/Syswov/ /CFV	2002,2006	aandeel woningen klein , oud en goedkoop
4. Kleine woningen			# klein : eengezinsw 4 en minder kamers; meergezinsw 3 en minder kamers
5. Oude woningen			# oud : bouwjaar 1970 en eerder
6. Goedkope woningen			# goedkoop : sociale huurwoningen
Problemen			
Sociaal /leefbaarheid	WBO/WoON	2002,2006	
7 sociale overlast, vandalisme en onveiligheid			Oordeel bewoner vervelende voorvallen en misdrijven in de buurt
8 vandalisme			# bekladding van muren en/of gebouwen, komt dit in uw buurt voor?
9 sociale overlast			# vernieling van telefoocellen, bus- of tramhokjes, komt dit in uw buurt voor?
10 sociale overlast			# ondervindt u overlast door directe bureu?
11. onveiligheid			# ondervindt u overlast door omwonenden? # bent u bang om in de woonbuurt lastig gevallen of beroofd te worden?
Fysiek	WBO/WoON	2002,2006	
12. tevredenheid woning			Hoe tevreden bent u met uw huidige woning?
13. tevredenheid woonomgeving			Hoe tevreden bent u met uw huidige woonomgeving?
14. verhuisceneigdhed			Aandeel verhuisceneigde hh en hh die al andere woning gevonden hebben op het totaal
fysieke overlast			Oordeel bewoner over vervelende voorvallen in de buurt
15. geluidsoverlast			# in welke mate ondervindt u in uw buurt vormen van geluidsoverlast?
16. vervuiling			# idem overlast door stank, stof, vuil?
17. verkeer			# idem overlast door het verkeer?
18. veiligheid			# oordeel bewoner m.b.t. de veiligheid qua verkeerssituatie

Bijlage 2

In onderstaande tabel zijn alle factoren opgesomd die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepalen en in de interviews aan bod zijn gekomen. Hierbij is onderscheid gemaakt van formele en feitelijke handelingsruimte. Om zo veel mogelijk recht te doen aan de uniciteit van elke onderzochte cases is ervoor gekozen de terminologie zo dicht mogelijk bij de uitspraken van de geïnterviewde eerstelijnsmanagers te houden.

Tabel 13: factoren die de handelingsruimte van de eerstelijnsmanager bepalen

	Factoren die de formele handelingsruimte van een eerstelijnsmanager in een krachtwijkaanpak bepalen	Hoe wordt de formele handelingsruimte en het vertrouwen benut (feitelijke handelingsruimte)
Rotterdam, Luuk	<ul style="list-style-type: none"> Leidinggevende positie Positie in organisatie Samenwerking / Netwerk Taken pakket Toegekend mandaat/ Goodwill bij bestuurders Globale opdracht omschrijving (visie) Wetgeving Afhankelijkheid ander gemeentelijke diensten Bestuurlijke verantwoording Verantwoording naar burgers Verantwoording betrokken partijen Persoonlijke kenmerken Belang Financiële omstandigheden betrokken organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> Aansturen van mensen omtrent de krachtwijk aanpak Eigen beslissingen nemen Informele en formele Samenwerking gezocht binnen en buiten de eigen organisatie, helderheid wie binnen de organisatie waarvoor verantwoordelijk is, veel lobby en bijpraat momenten Noodzaak tot (Vrijwillige) samenwerking Besluit nemen zonder 100% dekking Eigen ideeën inbrengen en afstemmen met andere actoren en experts Als spelregels op de achtergrond (Vrijwillige) Samenwerking, afleggen verantwoording, mede verantwoordelijk maken, veel informele contacten Wekelijks informeren, bestuurders meenemen in ontwikkelingen, escalatie door deelgemeente bestuurders Grotendeel gedelegeerd aan gebiedsregisseur (Vrijwillige) Samenwerking en afstemming Kennis en expertise, Betrouwbaar, Geloofwaardig, Politiek Bestuurlijke sensibiliteit, Commutatieve overtuigingskracht, Betrokkenheid Passie, Openheid, vertrouwen Algemeen belang Keuzes maken, roeien met de riemen die je hebt
Rotterdam, Lot	<ul style="list-style-type: none"> Taken pakket/ Netwerk Vraaggericht werken Globale opdracht omschrijving (visie) Ontbreken van duidelijke organisatie structuur Positie in organisatie Afhankelijkheid ander gemeentelijke diensten Bestuurlijke verantwoording Verantwoording naar burgers 	<ul style="list-style-type: none"> Noodzaak tot samenwerking Grotere legitimatie voor aanpak Naar eigen inzicht handelen Eigen initiatieven ontplooiën Mogelijkheid groot aantal eigen beslissingen te nemen (Vrijwillige) Samenwerken waar dit energie geeft, veel informele contacten Informeel, zichtbaar maken voor bestuurders (Vrijwillige) Samenwerken, meenemen in proces

	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoording betrokken partijen • Informele netwerken • Persoonlijke kenmerken • Belang • Financiële omstandigheden betrokken organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> • gelijkwaardige samenwerking, onderlinge afstemming en vertrouwen • prettige samenwerkingen verbanden, mensen die energie geven • Kennis en expertise, Persoonlijke betrokkenheid, Commutatieve overtuigingskracht, Passie, Volhouden en doorzetten • Algemeen belang • Per situatie zoeken naar financiële middelen
Utrecht, Bart	<ul style="list-style-type: none"> • Leidinggevende positie • Klein team • Samenwerking / Netwerk • Bestuurlijke betrokkenheid • Bestuurlijke verantwoording • Betrokken bij formulering beleid • Wetgeving • Positie in organisatie • Afhankelijkheid ander gemeentelijke diensten • Verantwoording naar burgers • Verantwoording betrokken partijen • Persoonlijke kenmerken • Vraaggericht werken • Belang • Financiële omstandigheden betrokken organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseren van een team • Slagkrachtig • Interne en externe (alternatieve, vrijwillige) samenwerkingen zoeken • Accepteren en anticiperen • Twee keer per jaar schriftelijk met mondelinge toelichting • Eigen ideeën inbrengen en afstemmen met andere actoren en experts • Als richtlijnen en kaders. • Mogelijkheid groot aantal eigen beslissingen te nemen • (Vrijwillige) Samenwerking, afleggen verantwoording, mede verantwoordelijk maken, veel informele contacten • Getrapt, betrekken van vertegenwoordigingsorganen en organiseren inspraak momenten, mede verantwoordelijk maken voor keuzes • Samenwerking, afstemming, gedeeltelijk gezamenlijk budget • Kennis en expertise, Strategisch inzicht, Analytisch, Overzicht behouden, Integer, Betrokken, Netwerker, Passie, Betrouwbaar, Brutaal zijn • Grotere legitimatie voor aanpak • Algemeen belang • Zoeken naar andere samenwerkingen
Den Haag, Onno	<ul style="list-style-type: none"> • Management ervaring • Mandaten doorzettingsmacht • Positie in organisatie • Samenwerking / Netwerk • Grotendeels opgelegde opdrachtschrijving (business cases) • Wetgeving • Afhankelijkheid ander gemeentelijke diensten • Bestuurlijke verantwoording • Verantwoording naar burgers • Verantwoording betrokken partijen • Persoonlijke kenmerken 	<ul style="list-style-type: none"> • (Vrijwillige) Samenwerking creëren • Zo min mogelijk op langere termijn niet houdbaar • Mogelijkheid groot aantal eigen beslissingen te nemen • Draagvlak, uitvoering beleid mogelijk maken • Door samenwerking invulling geven • Als onderdeel van het proces • Verantwoordelijk maken, integraliteit bewaken, samenwerking • Beperkte mate, formeel en informele momenten • Informeren • Samenwerking en financiële relaties (minder geworden door financieel moeilijkheden woningcorporaties)

	<ul style="list-style-type: none"> • Belang • Financiële omstandigheden betrokken organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Brede kennis en expertise, Analytisch, Verbinder, Passie, Enthousiasmeren, Status • Algemeen belang • Doen wat kan, eigen broek ophouden
Den Haag, Hassan	<ul style="list-style-type: none"> • Positie van de krachtwijkaanpak op de politieke agenda • Positie in organisatie • Samenwerking / Netwerk • Grotendeels opgelegde opdrachtoomschrijving • Wetgeving • Afhankelijkheid ander gemeentelijke diensten • Bestuurlijke verantwoording • Verantwoording naar burgers • Verantwoording betrokken partijen • Persoonlijke kenmerken • Belang • Financiële omstandigheden betrokken organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheid (vrijwillige) samenwerkingen te creëren • Mogelijkheid groot aantal eigen beslissingen te nemen • Interne en externe (vrijwillige) samenwerkingen zoeken • gebruiken als kader, eigen invulling geven • als spelregels en kaders in bepaalde situaties. • Verantwoordelijk maken, integraliteit bewaken, (vrijwillige) samenwerking • Beperkte mate, formeel en informele momenten • Informeren en horen • Samenwerking en financiële relaties (minder geworden door financiële moeilijkheden woningcorporaties) • Kennis en expertise, Improviseren, Schakelen, Strategisch, inzicht, Politiek bestuurlijke sensibiliteit, Passie • Algemeen belang • Doen wat kan, eigen broek ophouden

