



Masterscriptie
Bryan Ligterink

Studentnummer: 341233bl
Begeleider: Jasper Eshuis
Tweede lezer: Ingmar van Meerkerk

341233bl@eur.nl
bryanligterink@hotmail.com

Oktober 2014

Boundary spanning in de context gezet

Een onderzoek naar de invloed van het nieuwe
bestuursmodel van de gemeente Rotterdam op de boundary
spanning van gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers

Abstract

Op 19 maart 2014 werd er in de gemeente Rotterdam een nieuw bestuursmodel ingevoerd. Hierbij werd de bestuurlijke laag op deelgemeentelijk niveau vervangen door gebiedscommissies. Deze verandering ging gepaard met een grote reorganisatie binnen de gemeente Rotterdam waarbij op tal van terreinen verschuivingen plaatsvonden. Deelgemeenten werden afgeschaft en taken en verantwoordelijkheden met bijbehorende bevoegdheden en middelen werden anders ingericht.

Deze verandering was aanleiding voor de onderzoeksvraag om te onderzoeken of het vermogen van gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers om wensen en behoeften van gebieden te kunnen koppelen aan inzet van de gemeentelijke diensten is beïnvloed door het nieuwe bestuursmodel. Dit vermogen om te verbinden is gekoppeld aan de term 'boundary spanning' die in verscheidene literatuur (Williams, 2002; Van Meerkerk & Edelenbos, 2013) wordt gebruikt.

Om de hoofdvraag te onderzoeken is een case study uitgevoerd, met als geneste case het gebied Prins Alexander. Hierbij is gefocust op de gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers die betrokken zijn bij dit gebied. De gebruikte onderzoeksmethoden waren documentenstudie, tien semigestructureerde interviews en (participatieve) observaties.

De verandering van bestuursmodel heeft in grote lijnen ervoor gezorgd dat gebiedsmanagers meer afhankelijk geworden van de clusters om te kunnen zorgen dat wensen en behoeften uit een gebied vervuld kunnen worden. Het is nu moeilijker om als gebiedsmanager zelf iets voor het gebied voor elkaar te krijgen. Verder zijn door de verandering cluster veel meer verantwoordelijk geworden voor het zorgen voor maatwerk voor een gebied. De gebieden zijn een stap richting het college en clusters gekomen, en het college en de clusters een stap richting de gebieden. Door de afschaffing van de politieke laag is er meer een wij-gevoel gekomen tussen gebieden en clusters en verdwijnt de wij/zij tegenstelling. Door deze verandering is er meer boundary spanning nodig.

Trefwoorden: boundary spanning, interfaces, bestuursmodel, verbinden, gemeente Rotterdam

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie. Het resultaat van een langere periode van hard werken en de gebruikelijke voor- en tegenspoed die bij het maken van een scriptie komen kijken. De masterscriptie is dan ook een waardige afronding van vier jaar studeren aan de universiteit. Het was zeer uitdagend en spannend om in een omgeving onderzoek te doen wat zoveel in beweging is en een enorme impact heeft voor de gemeente Rotterdam. Naast het boeiende en actuele onderwerp waren ook de mensen in mijn directe omgeving een belangrijke steun en bron van motivatie om zo'n groot project als een masterscriptie tot een goed einde te volbrengen.

Daarom wil ik allereerst Jasper Eshuis bedanken voor zijn goede begeleiding en het kritisch meedenken over het onderzoek. Met name de gedachte-uitwisselingen en de feedback van hem hebben bijgedragen aan het schrijven van deze scriptie.

Verder wil ik alle medewerkers van de gemeente Rotterdam bedanken die het voor mij mogelijk hebben gemaakt om dit onderzoek te kunnen doen. Ik ben door vele medewerkers met een open houding en enthousiasme ontvangen en is er door hen meegedacht over het onderwerp en de scriptie. Met een aantal van hen heb ik zeer goede gesprekken kunnen hebben over de bestuurlijke verandering en haar effecten.

Ook wil ik mijn dank uiten aan mijn familie en vrienden die in deze tijd mij hebben gesteund en begrip hebben getoond voor al die uren en aandacht die ik in deze scriptie heb gestoken.

Als laatste wil ik misschien wel voor mij persoonlijk de meest belangrijke persoon in deze periode en mijn leven bedanken, mijn partner Daisy. Ik wil haar bedanken dat ik altijd bij haar terecht kon en dat zij altijd meedacht en meehielp met mijn scriptie. Ik heb een enorme steun aan haar gehad bij het controleren van mijn scriptie. Maar bovenal wil ik haar bedanken dat ze mij altijd de energie en de kracht gaf om door te blijven gaan en ervoor heeft gezorgd dat ik naast mijn scriptie ook heb kunnen genieten van alle mooie en leuke momenten die ik samen met haar heb beleefd.

Bryan Ligterink

Oktober 2014

Inhoudsopgave

Abstract	3
Voorwoord	4
1. Inleiding en probleemstelling	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Relevantie onderzoek	10
1.4 Onderzoeksopzet	11
1.5 Opbouw van het rapport	12
2. Achtergrond.....	13
2.1 Gebiedscommissies	13
2.2 Taken van de gebiedscommissies.....	13
2.3 Ambtelijke ondersteuning	14
2.4 Financiën	16
2.5 Gebiedsplannen en uitvoeringsplannen	16
3. Theoretisch kader	18
3.1 Complexiteitsperspectief	18
3.2 Organisatorische inrichting	20
3.3 Boundary spanning.....	22
3.4 Conceptueel model	26
4. Operationalisatie.....	27
5. Methodologische verantwoording.....	33
5.1 Onderzoeksdesign	33
5.2 Betrouwbaarheid en validiteit.....	36
6. Analyse.....	38
6.1 Analyse interfaces	38
6.1.1 Politieke interface.....	38
6.1.2 Bestuurlijke interface.....	43
6.1.3 Beleidsinterface	53
6.2 Analyse boundary spanning	59
6.2.1 Analyse informatieverwerking	59
6.2.2 Analyse relaties opbouwen.....	65
6.2.3 Analyse afhankelijkheidsmanagement	68

6.2.4 Analyse koppelen vraag en inzet.....	71
6.2.5 Analyse onderhandelingspositie.....	76
6.2.6 Analyse mobilisatiesnelheid.....	78
7. Conclusie.....	80
7.1 Discussie.....	85
7.2 Aanbevelingen.....	89
8. Literatuurlijst.....	94
9. Bijlagen.....	97
9.1 Bijlage schematische weergave uitvoeringsprogramma en gebiedsplan.....	97
9.2 Bijlage schematische weergave oud bestuursmodel en nieuw bestuursmodel.....	98
9.3 Bijlage Vragenlijst.....	99
9.4 Bijlage respondentenlijst.....	103
9.5 Bijlage observaties gebiedsoverleggen.....	104

1. Inleiding en probleemstelling

1.1 Aanleiding

Op 7 februari 2013 verscheen in het Staatsblad de wet “tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen”. Deze wet is op 19 maart 2014, de dag van de raadsverkiezingen, in werking getreden. Met als gevolg dat de deelgemeentenstructuur, zoals deze nu veertig jaar in Rotterdam bestaan, per die datum wordt veranderd (Gemeente Rotterdam, 2014d). De rijksoverheid wilt een efficiënter publiek bestuur in ons land. Begin 2013 heeft de Tweede Kamer een wet aangenomen die bepaalde dat gemeenten geen extra bestuurslaag, zoals de deelgemeenten, mochten hebben. Daarnaast vragen inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties steeds meer om een transparantere overheid met een ‘plattere’ organisatiestructuur. Tegen die achtergrond heeft de gemeenteraad van Rotterdam op 4 juli 2013 de Verordening op de gebiedscommissies aangenomen (Gemeente Rotterdam, 2014b).

Dit zorgt er voor dat er na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 er een nieuw bestuurlijk model met gebiedscommissies komt in de gemeente Rotterdam die het huidige stelsel van de deelgemeenten vervangt. Het zogenoemde BmR14+ model.¹ Het doel hiervan is voor de gemeente Rotterdam dat er minder politiek is en meer aandacht voor de buurt (Gemeente Rotterdam, 2014d). Dat is de essentie van waarom het systeem van gebiedscommissies op deze manier in het leven is geroepen (Gemeente Rotterdam, 2014e). De gedachte is dat via de gebiedscommissies alle Rotterdammers – actieve buurtbewoners of ondernemers in een gebied – directer invloed kunnen uitoefenen op het wel en wee van hun wijken: door zichzelf verkiesbaar te stellen of door actief betrokken te zijn bij het maken van de gebiedsplannen voor hun gebied (Gemeente Rotterdam, 2014c).

Het nieuwe bestuursmodel gaat van een aantal uitgangspunten uit. Belangrijkste uitgangspunt is dat de ‘Rotterdammer’ met zijn wensen, verlangens, ideeën en initiatieven centraal komt te staan. Dit Rotterdammer gericht werken betekent dat de gemeente goed inspeelt op de initiatieven en betrokkenheid van bewoners. Dit moet er voor zorgen dat de gemeente in staat zijn deze signalen op te vangen, door te geleiden en veelbelovende initiatieven te faciliteren. Dit houdt in dat de gemeente zich zo moet gaan organiseren dat Rotterdammers de ruimte krijgen op eigen kracht zoveel als mogelijk kansen te benutten en niet belemmerd te worden door de gemeente. De gebiedscommissie en de ambtenaren moeten de bewonersinitiatieven versterken door de juiste omstandigheden te creëren, netwerken aan elkaar te verbinden en zaken te faciliteren. Ze nemen geen zaken over, gaan niet

¹ Bestuurlijk model Rotterdam 14+

institutionaliseren, maar gaan proactief met initiatieven en signalen van Rotterdammers aan de slag (Gemeente Rotterdam, 2014b). Dit moet ertoe leiden dat Rotterdammers meer zelf gaan oppakken. Het nieuwe model moet er vooral zorgen dat ‘de Rotterdammers’ in staat worden gesteld mee te denken, mee te doen en zelf zaken te organiseren (Gemeente Rotterdam, 2014d). Dit heeft veel te maken met het Gebiedsgericht werken, een van de vier organisatieprincipes van de gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2014d). Dit houdt in dat plannen samen worden gemaakt met partners uit een gebied. Dit komt met name terug in de gebiedsplannen die worden opgesteld in samenwerking met de gebiedscommissies, gebiedsdirecteuren en –managers, bewoners, partners en ondernemers. De wensen en behoeften die uit zo’n gebiedsplan komen, laten dan zien wat de extra inzet wordt van de gemeente in dat gebied. Zo past de gemeente haar dienstverlening aan op wat de bewoners in hun gebied belangrijk vinden.

Voor de ambtenaren van de gemeente Rotterdam vraagt gebiedsgericht werken een manier van werken die gericht is op samenwerken, netwerken, verbinden, faciliteren en loslaten (Gemeente Rotterdam, 2014f). Zij moeten meer en beter kijken en luisteren door de ogen en oren van bewoners. Kennis van het gebied en de netwerken die daar bestaan, zijn een randvoorwaarde voor het handelen van elke medewerker (Gemeente Rotterdam, 2014f).

De gedachte is dat zowel de gemeente als de ambtenaren meer extern gericht moeten werken met ‘de Rotterdammer’ en het gebied maar tegelijkertijd ook die wensen uit het gebied moet kunnen vertalen, faciliteren en verbinden binnen de interne organisatie. Interessant is om te bekijken hoe deze spanning maar ook koppeling tussen deze twee ‘werelden’ worden gemaakt. In deze masterscriptie wil ik mij daarom focussen op de vraag welk effect het nieuwe bestuursmodel heeft op hoe de personen, die als het ware de spil vormen tussen de interne organisatie en externe omgeving, hiermee omgaan. Dit wordt in de wetenschappelijke literatuur vaak verbonden met de term *boundary spanning* (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013). De personen waar ik mij op focus zijn de gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers. Een gebiedsaccounthouder is de persoon die vanuit een bepaald cluster van de gemeente weet wat de cluster allemaal voor werkzaamheden verricht in een bepaald gebied van de stad en ook weet wat de vraag is vanuit het gebied.² Vervolgens wordt dan samen met collega’s intern en partners extern gezocht naar oplossingen waarbij er een vertaalslag gemaakt moet worden naar de praktische uitvoering van een cluster. De gebiedsmanager verzamelt en formuleert de vraag vanuit een gebied en probeert deze zoveel mogelijk beantwoord te krijgen door dit door te communiceren naar de clusters en gebiedsaccounthouders. Zeker in de opstartfase van het nieuwe bestuursmodel zullen mogelijk nieuwe spanningen naar voren komen en zullen de gebiedsaccounthouders en

² Clusters zijn de gemeentelijke diensten van de gemeente Rotterdam. In deze scriptie zijn dat de clusters Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), Stadsontwikkeling (SO), Stadsbeheer (SB) en de directie Veilig. Voor de leesbaarheid worden hierna ook de afkortingen gebruikt.

gebiedsmanagers bepalen hoe zij hun werk in de toekomst zullen benaderen en uitvoeren. Wellicht verandert door het nieuwe model de mate waarin zij goed de verbinding kunnen leggen tussen de wensen uit het gebied en de werkzaamheden van de gemeente. Gaat misschien alles gewoon zoals men voorheen gewend was, of worden de mooie woorden van meer ‘Rotterdammergericht’ werken ook daadwerkelijk ten harte genomen en in de praktijk mogelijk gemaakt.

1.2 Probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt: “Het analyseren of het nieuwe bestuursmodel effect heeft op de boundary spanning van gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers door in de beginfase van het nieuwe model te bevragen welke spanningen en knelpunten er zijn tussen de interne organisatie en de vraag uit het gebied en deze te vergelijken met ervaringen ten tijde van het oude model.”

Uit deze doelstelling volgt de volgende hoofdvraag:

“Wat is het effect van het nieuwe bestuursmodel op de boundary spanning van gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers van de gemeente Rotterdam?”

Om bovenstaande hoofdvraag te kunnen beantwoorden, zijn een aantal deelvragen opgesteld die daaruit volgen. Deze helpen bij het richting geven van het onderzoek:

- Wat houdt de verandering van het nieuwe bestuursmodel in?
- Welke ervaringen hebben de gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers gehad met het oude bestuursmodel?
- Wat houden de veranderingen in voor het werk van de gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers?
- Welke kansen en belemmeringen zien gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers in dit nieuwe bestuursmodel met betrekking tot boundary spanning?
- Welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden om de boundary spanning te verbeteren?

1.3 Relevantie onderzoek

Het onderwerp was zeer relevant om te onderzoeken, omdat het hier echt een actuele grote verandering in het bestuursmodel van de gemeente Rotterdam betreft. Het is interessant om te zien of er ook echt iets gaat of kan veranderen in de werkwijze, aanpak en perspectief van de gemeente als gevolg hiervan of dat het alleen bij mooie beloften en visies blijft maar dat er in werkelijkheid weinig verandert. Het is daarbij ook interessant om te vinden welke spanningen en knelpunten er mogelijk zijn bij de startfase van dit nieuwe model wat na de gemeenteraadsverkiezingen echt in de praktijk is uitgevoerd. Dit is relevant voor de maatschappij, omdat het hier de doorwerking van de wensen van de

bewoners van de gemeente Rotterdam betreft. Een slechte link tussen de gebieden en de bewoners en de werkzaamheden van de gemeenten kan ervoor zorgen dat er niet goed wordt voldaan aan de wensen en behoeften die de bewoners hebben in de gebieden. Het is daarom belangrijk dat dit grenzenwerk goed kan plaatsvinden in dit nieuwe bestuursmodel wat belooft meer ‘Rotterdamgericht’ te zijn. Al met al een zeer actueel en maatschappelijk relevant onderwerp om te onderzoeken.

Voor de wetenschappelijke relevantie voor dit onderzoek ligt er een toevoeging op het gebied van managers, en met name ambtenaren, die moeten omgaan met wensen en logica's vanuit de externe omgeving. Vervolgens moeten deze managers dit laten aansluiten op de eigen interne organisaties met haar eigen wensen en logica's. Deze in de literatuur genoemde boundary spanners kennen vaak bepaalde spanningen tussen die twee werelden en ook deze kunnen naar voren komen in dit onderzoek. Het is interessant zijn om te bekijken hoe ambtenaren hiermee in de praktijk omgaan of op welke manier deze worden ervaren. Daarnaast is een belangrijk onderdeel van dit onderzoek het analyseren hoe deze link tussen de externe omgeving en de interne organisatie wordt georganiseerd. In de literatuur wordt hierbij ook wel gesproken over *interfaces*. Daarnaast is dit onderzoek wetenschappelijk relevant door te zien of er verandering van gedrag en cultuur bij ambtenaren optreedt, waarbij deze dus meer vanuit een nieuwe en veranderende rolopvatting van de overheid, faciliteren en ‘klant’- en ‘gebiedsgericht’, werken. Toch is het in deze ‘korte’ onderzoeksperiode lastig om al grote cultuurverschillen te zien maar er kan wel gekeken worden of personen ook echt anders kunnen werken door het nieuwe model. Het is daarom als laatste ook interessant om te zien hoe dit nieuwe bestuursmodel wordt ingericht en in de praktijk komt te werken als nieuwe vorm van gemeentelijk bestuur.

1.4 Onderzoeksopzet

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar welke invloed het nieuwe bestuursmodel heeft op de mate waarin wordt omgegaan met de externe omgeving (vraag uit gebied) en de interne organisatie (het concern en de clusters). Hiervoor is in eerste instantie met de gebiedsaccounthouders, gebiedsmanagers van een gebied gesproken over de spanningen die zij ervoeren in het oude model om zo een idee te krijgen van de oude situatie. Vervolgens is in de beginperiode van het nieuwe model gevraagd welke knelpunten en spanningen zij nu beleven tussen wat er wordt gevraagd vanuit het gebied en wat kan vanuit de organisatie (concern en clusters). Gebiedsdirecteuren en gebiedsaccounthouders zijn ambtenaren die de spil vormen tussen het gebied en de gemeente, gebiedsdirecteuren vanuit het concern en gebiedsaccounthouders vanuit een cluster zoals stadsbeheer, stadsontwikkeling, maatschappelijke ontwikkeling en werk en inkomen. Deze hebben de typische spanning met interne en externe logica. Verder is bekeken hoe hier mee wordt omgegaan en hoe mogelijk oplossingen worden gevonden tijdens deze beginmaanden van het model. Hiervoor zal ik proberen meerdere malen met dezelfde personen te spreken om zo het ‘traject’ te volgen. Als eerste is

geprobeerd een nulmeting te maken door te vragen en te achterhalen wat de situatie was in het oude bestuursmodel. Vervolgens is gevraagd welke veranderingen het nieuwe model met zich mee brengt en welke effecten het heeft op het omgaan met de spanning en het verbinding leggen tussen intern en extern.

1.5 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk wordt eerst wat achtergrondinformatie gegeven over het nieuwe bestuursmodel. In hoofdstuk drie wordt beschreven welke theorieën gebruikt worden om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Deze zullen met name voortkomen uit theorieën omtrent het omgaan met externe en interne logica, het organiseren van linken hiertussen, complexiteitsreducerend of –absorberend gedrag en boundary spanners. Deze concepten worden vervolgens verder uitgewerkt en geoperationaliseerd in het opvolgende hoofdstuk. In hoofdstuk vijf is het onderzoeksdesign terug te vinden met daarbij beschrijvingen hoe de betrouwbaarheid en validiteit worden gewaarborgd. In hoofdstuk zes worden de bevindingen uit de interviews met daarbij een analyse met behulp van de theoretische concepten. Als laatste vindt in hoofdstuk zeven de conclusie en beantwoording plaats op de hoofdvraag, een discussie over het onderzoek en enkele aanbevelingen.

2. Achtergrond

Zoals in de inleiding al beschreven, is het bestuurlijk stelsel Rotterdam met haar deelgemeenten vanaf de gemeenteraadsverkiezingen op 19 maart vervangen door een stelsel met gebiedscommissies. In dit hoofdstuk zal meer informatie worden gegeven wat dit nieuwe stelsel inhoudt met onder andere uitleg over de rol van de gebiedscommissies, gebiedsdirecteuren, gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers.

2.1 Gebiedscommissies

De gebiedscommissies vervangen binnen de veertien geografische gebieden de deelgemeenten. Hierbij worden de deelgemeentebesturen en deelgemeenteraden opgevoerd die voorheen een meer politiek karakter hadden waarbij de deelgemeenteraad het deelgemeentebestuur controleerde. Vergelijkbaar met hoe dit ook bij de gemeenteraad gaat. De gebiedscommissies vertegenwoordigen de inwoners van het gebied en zijn de ogen en oren voor het stadsbestuur. De commissies bestaan uit negen tot vijftien leden, afhankelijk van de grootte van het gebied en zij hoeven niet per se aangesloten te zijn bij een politieke partij.

De commissie heeft een voorzitter en mogelijk een vice-voorzitter. De kandidaat die de meeste stemmen heeft behaald, wordt in principe de voorzitter, tenzij de gebiedscommissie iemand anders aanwijst. Daarnaast is het mogelijk om maximaal twee vice-voorzitters aan te wijzen. De voorzitter (en mogelijke vice-voorzitter(s)) zijn belast met het voorbereiden van de vergaderingen van de gebiedscommissie. De gebiedscommissie neemt als geheel beslissingen (Gemeente Rotterdam, 2014e).

2.2 Taken van de gebiedscommissies

De taken van de gebiedscommissies zijn te omvatten in drie kerntaken: adviseren, participatie faciliteren, en controleren. Adviseren kan gedaan worden op alle onderwerpen die voor een gebied van belang zijn. Maar met name betreffende het gebiedsplan heeft de gebiedscommissie een sterke rol.³ De commissie maakt samen met bewoners, ondernemers en andere partners in de wijken van het gebied een dergelijk plan waarin een bundeling van ideeën komt te staan om de wijk te verbeteren. Het plan betreft specifieke gebiedsopgaven die nog niet zijn opgenomen in de stadsbrede uitvoeringsprogramma's. Het gaat dan met name over veiligheid, de buitenruimte en voorzieningen in de wijk. De plannen liggen in lijn met de taken die de gebiedscommissie uitvoert namens of in opdracht van de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders. De gebiedsdirecteur

³ een plan voor meerdere jaren over welke extra inzet of investeringen een gebied wilt hebben en welke problematiek prioriteit moet krijgen

stelt het gebiedsplan op in opdracht van de gebiedscommissie en in overleg met alle partijen. Het plan wordt vervolgens als een advies voorgelegd aan de gemeenteraad en heeft een groot mandaat doordat het plan een groot draagvlak heeft. De gemeenteraad maakt bij de toekenning van middelen voor de uitvoering van het plan een stadsbrede afweging als onderdeel van de gemeentebegroting.

De tweede kerntaak betreft het organiseren en faciliteren van participatie. De gebiedscommissies moeten bewoners en bedrijven op allerlei manieren betrekken bij het maken van plannen voor de wijk. Dit doen zij samen met de ambtenaren zoals de gebiedsdirecteur, gebiedsmanagers en andere ambtenaren die de wijken en buurten kennen en helpen bij de organisatie van participatiemogelijkheden. Dit kan op allerlei bekende methoden zoals bewonersbijeenkomsten, maar ook nieuwe manieren zoals digitale raadplegingen en wijkreferenda. Hiervoor wordt er een budget toegekend aan de gebiedscommissie en kunnen zij daarnaast ook budget toekennen aan bewonersinitiatieven om deze te ondersteunen. Dit gaat tot bedragen van 10.000 euro.

De derde kerntaak van de gebiedscommissie is dat deze toeziet op de goede uitvoering van het door de gemeenteraad vastgestelde gebiedsplan. Dit kan dan aangekaart worden bij de gebiedsdirecteur of rechtstreeks bij de gemeenteraad.

2.3 Ambtelijke ondersteuning

In het nieuwe bestuursmodel hebben de gebieden geen eigen personeel meer in dienst. Het werk moet worden uitgevoerd door de clusters. Het nog wel aanwezige personeel in de gebieden zoals de gebiedsdirecteuren, gebiedsmanagers en gebiedsnetwerkers komen in een eigen gebiedsorganisatie terecht en al het overige personeel wordt verdeeld over de clusters (Gemeente Rotterdam, 2014c). Veel van dit personeel is nog wel op een of andere manier betrokken bij een gebied doordat zij nu bijvoorbeeld vanuit het cluster voor een bepaald gebied verantwoordelijk zijn. De bedoeling is dat er maar een organisatie komt in plaats van vijftien organisaties (veertien deelgemeenten en het stadsconcern met de clusters). De deelgemeenten waren eerst meer zelfstandige entiteiten met een bestuurlijke laag met eigen een beleid en eigen personeel. De verplaatsing van personeel naar de clusters moet ervoor zorgen dat er minder een wij/zij verhouding ontstaat tussen de clusters (stadsconcern) en voorheen dus de deelgemeenten, maar dat gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht voor problemen die in een gebied spelen. Dit moet er dus ook voor zorgen dat al bij het cluster meer een gebiedsgericht blikveld komt door de inbreng van personeel dat uit de gebieden komt en in de gebieden werkt. Een aantal functies zijn specifiek belast het gebiedsgericht werken zoals de gebiedsdirecteur, -manager, en -accounthouder.

De gebiedsdirecteur is de secretaris van de gebiedscommissie en verantwoordelijk voor de uitvoering van het gebiedsplan. De gebiedsdirecteur is de gesprekspartner voor de concerndirecteuren en daarmee

ook de spil tussen het gebied en de gemeentelijke organisatie. Als geen ander moet de gebiedsdirecteur in staat zijn om belangen te herkennen, verbindingen te leggen en op een betrouwbare en geloofwaardige manier ruimte aan mensen en organisaties/bedrijven in gebieden te geven. Hij of zij is bij uitstek een verandermanager, verbinder, actief netwerker en is in staat met empathie van buiten naar binnen te denken en te handelen. De gebiedsdirecteur helpt initiatieven mogelijk te maken en weet de weg binnen de gemeentelijke organisatie. De gebiedsdirecteur stuurt meerdere gebiedsmanagers aan (Gemeente Rotterdam, 2014d).

Gebiedsmanagers zijn ambtenaren die als verbinder moeten fungeren tussen bewoners, externe partners en medewerkers van de gemeentelijke organisatie. De belangrijkste functie is om als netwerker informatie uit het gebied naar boven te krijgen en daardoor te weten wat er speelt en zo prioriteiten kunnen formuleren met betrekking tot het gebiedsplan. Verder bespreekt de gebiedsmanager met de gebiedsaccounthouders over de (on)mogelijkheden hiervan. De gebiedsmanager moet meer in staat zijn van buiten naar binnen te denken en te handelen. De gebiedsaccounthouder is werkzaam bij een cluster en is de persoon die het hele takenveld van het cluster overziet en zicht heeft op de behoeften en verlangens vanuit een bepaald gebied waarvoor hij of zij verantwoordelijk is. Daarnaast kan hij of zij ter ondersteuning ook cijfers en informatie geven aan een gebied. De gebiedsaccounthouder bekijkt hoe de wensen uit een gebied uitgevoerd kunnen worden door een cluster en welke inspanningen daarvoor nodig zijn. De vraag is meestal groter dan wat er geleverd kan worden vanuit een cluster en daardoor is de accounthouder ook een onderhandelaar die vervolgens afspraken kan vastleggen in gebiedsplannen en uitvoeringsplannen. Als deze zijn gemaakt dan controleert de gebiedsaccounthouder ook of het cluster zich aan de gemaakte afspraken houdt. De gebiedsaccounthouder kan hier afdelingen op aanspreken en zonodig opschalen naar de clusterdirecteur wanneer zij niet de afspraken nakomen (Gemeente Rotterdam, 2014c).

De gebiedsmanager in het gebied en de gebiedsaccounthouder van een cluster vormen samen de spil in de afstemming tussen het gebied en de cluster. Hierbij probeert de gebiedsaccounthouder zich maximaal in te zetten om de wensen en afspraken vanuit het gebied gehonoreerd te krijgen door het cluster (Gemeente Rotterdam, 2014c). In het meest gunstige geval kan een cluster aan alle behoeften van een gebied voldoen, echter in de praktijk zal dit niet altijd het geval zijn. Een gebiedsmanager kan dan accepteren dat de gewenste inspanning nog niet geleverd wordt, hij kan het op de ontwikkelagenda voor de toekomst zetten maar kan dit ook aangeven bij de gebiedsdirecter die dan het gesprek aan zal gaan met de clusterdirecteur. Als dit ook nog niet het gewenste resultaat oplevert kan er, zoals het wordt genoemd, bestuurlijk geëscaleerd worden (Gemeente Rotterdam, 2014c). Dit is wanneer de voorzitter van een gebiedscommissie met het probleem en/of conflict naar de wethouder gaat of voorlegt aan de gemeenteraad die dan het college ter verantwoording kan roepen.

2.4 Financiën

In het nieuwe bestuursmodel beschikken de gebieden niet meer over een eigen budget om zaken zelf te bekostigen of te betalen maar wordt dit gedaan vanuit de gemeentelijke organisatie. Dit zorgt ervoor dat de gebieden niet meer echt als opdrachtgever fungeren in de zin dat de deelgemeenten vroeger opdrachten konden geven aan een cluster door middel van eigen geld. Echter worden er in het nieuwe model nog steeds afspraken gemaakt over het gebiedsplan die vervolgens moeten worden uitgevoerd waarbij de geldstroom nu meer bij de clusters ligt (Gemeente Rotterdam, 2014f). Verder krijgen de gebiedscommissies wel een budget voor participatie en bewonersinitiatieven ter beschikking (Gemeente Rotterdam, 2014d). Hierover moet jaarlijks verantwoording worden afgelegd en het moet aansluiten bij het gebiedsplan. Verder worden er bij initiatieven boven de € 10.000 meer eisen gesteld bij de planvorming en verantwoording.

2.5 Gebiedsplannen en uitvoeringsplannen

Gebiedsplannen en uitvoeringsplannen zijn verschillende documenten met verschillende doelen. Daarnaast verschilt de mate van betrokkenheid van een gebiedscommissie. Echter bestaat er ook samenhang omdat ze voor een deel dezelfde inhoud kunnen bevatten (Gemeente Rotterdam, 2014c).

In het gebiedsplan formuleert de gebiedscommissie samen met bewoners en andere stakeholders de belangrijkste ambities van een gebied waarbij de clusters maar ook andere organisaties (zoals instellingen) en bewoners hun inzet hierop vastleggen om de ambities te realiseren (Gemeente Rotterdam, 2014c). Dit plan wordt vervolgens voorgelegd aan het college die hier een oordeel over geeft om vervolgens ter goedkeuring voor te leggen bij de gemeenteraad. Het gebiedsplan beslaat dan ook vier jaar maar kan tweejaarlijks worden bijgesteld op basis van onder andere het Wijkprofiel.

Een uitvoeringsplan wordt jaarlijks afzonderlijk door elk cluster en de directie Veiligheid opgesteld. Hierin geeft het cluster of de directie aan welke inspanningen per gebied binnen stedelijke kaders worden geleverd. De inspanningen verschillen per gebied, omdat de gebieden verschillen (Gemeente Rotterdam, 2014c). Daarnaast zijn er ook inspanningen die niet specifiek voor een gebied zijn maar gemeentebreed, dit wordt dan ook aangegeven in het plan. De uitvoeringsplannen worden voorzien van advies van de gebiedscommissie en vastgesteld door het college of in mandaat door de clusterdirecteur (Gemeente Rotterdam, 2014c).

De twee documenten vormen samen het gebiedsprogramma. Hierin staat dus alles beschreven wat in het gebied door de clusters, maar ook door derden, uitgevoerd gaat worden. Als iets niet past in deze twee documenten vanwege bijvoorbeeld tekort aan middelen of instrumentarium dan kunnen deze inspanningen op de 'ontwikkelagenda' komen. Hier wordt dan in de toekomst aan gewerkt wanneer de belemmeringen zijn weggenomen (Gemeente Rotterdam, 2014c).

In 2013 is er al aan de gebiedsplannen gewerkt waardoor de gebiedscommissies bij hun start over conceptplannen beschikken. Hierdoor is het vooral de taak van de gebiedscommissies om de conceptplannen te herijken waar nodig. De gebiedscommissies hebben na de verkiezingen tot augustus

de tijd om tot een definitief gebiedsplan te komen. De veronderstelling is dat het grootste deel van wat in de conceptplannen staat, zal passen bij de ambities van de gebiedscommissies.

In bijlage 2 is ter visuele verduidelijking een afbeelding opgenomen waarin schematisch wordt weergegeven hoe het bestuurlijk model er voorheen uitzag en hoe het nieuwe model eruit ziet.⁴ In bijlage 1 is er een afbeelding over hoe de uitvoeringsplannen en de gebiedsplannen zich tot elkaar verhouden.⁵

⁴ Zie 9.2

⁵ Zie 9.1

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij de theoretische concepten die helpen bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Het gaat hierbij om concepten die te maken hebben met *boundary spanning*, het omgaan en verbinden met de externe omgeving en de interne organisatie. De externe omgeving betreft de gebiedsorganisaties die met bewoners, bedrijven, instellingen en andere partijen de wensen en behoeften van een gebied verzamelen. De interne organisatie gaat om de clusters die beleid en diensten ten uitvoering brengen. Daarnaast zal worden gekeken naar concepten die iets zeggen over de organisatie van de verbinding tussen die twee ‘werelden’. Dit om zo ook het nieuwe bestuurlijk model en de verandering die het met zich mee brengt te kunnen analyseren. Dit moet ertoe leiden dat, ondersteund door theoretische concepten, gericht kan worden gekeken of het nieuwe bestuursmodel invloed heeft op de boundary spanning.

Als eerste zal in algemeenheid worden stilgestaan bij het complexiteitsperspectief en het omgaan met complexiteit om zo de achtergrond te schetsen van de spanningen die er zijn tussen interne- en externe logica. Daarna zal er aandacht worden besteed aan het organiseren van links tussen de interne organisatie en externe omgeving. Vervolgens wordt meer ingezoomd op de term boundary spanning om zo duidelijk te schetsen waar dit over gaat en op welke manieren hiermee wordt omgegaan. Dit mondt uit in een conceptueel model waar de relaties tussen de verschillende concepten worden weergegeven.

3.1 Complexiteitsperspectief

Als eerste wil ik stilstaan bij het onderliggend perspectief van dit onderzoek, maar ook van de master, namelijk complexiteit. Complexiteittheorieën worden steeds vaker toegepast op het sociale domein en ook op die van bestuurskunde. Complexiteit wordt vaak omschreven als het idee dat het geheel (het systeem) meer is dan de som der delen en dat deze met name bestaan en ontwikkelen door de interactie tussen de onderdelen (Klijn, 2014, p.301; Teisman, 2005, p.28; Wagenaar, 2007, p.23). Deze onderdelen reageren ook op elkaar en deze interactie kan leiden tot verandering van gedrag van andere delen, waardoor ook weer de omgeving voor andere delen verandert, enzovoort (Wagenaar, 2007, p. 27-28). Daardoor wordt het systeem of de omgeving geproduceerd door de interactie met andere delen. Het systeem is meer een *geheel van interacties*. Deze vloeien voort uit de invulling die allerlei subsystemen en individuen geven aan hun vrijheid om onderlinge interacties aan te gaan (Teisman, 2005, p:40). Sturing kan daarom niet plaatsvinden vanuit een centrale actor, omdat je niet weet en kan bepalen hoe anderen reageren op elkaar en er is sprake van zelforganisatie en zelfsturend vermogen. Vandaar dat de uitkomsten van handelen onzeker is. Dit komt door de eindeloze hoeveelheid aan combinaties van acties, reacties, interacties die handelende eenheden (bijvoorbeeld actoren) kunnen

hebben op basis van interne aanpassing en zelforganisatie, maar ook door externe gebeurtenissen of acties, reacties en interacties van andere handelende eenheden (Teisman, 2005). Zo stelt Wagenaar (2007, p.23) dat de hoeveelheid maar ook de dynamiek van de interacties zorgt voor onvoorspelbaarheid. Kleine veranderingen kunnen (grote) onvoorspelbare effecten hebben of onbedoelde uitkomsten door de reacties die op elkaar volgen. Effecten kunnen niet proportionele gevolgen hebben door positieve en negatieve feedbackloops. Complexiteit laat zich hiermee met name dus kennen door onzekerheid en onvoorspelbaarheid van interacties en effecten van interacties.

In bestuurskundige theorieën komt complexiteit onder andere terug in het managen van netwerken, zoals beschreven door Koppenjan en Klijn (2004). Netwerken bestaan uit partijen met wederzijdse afhankelijkheid die in interactie tot gezamenlijk geaccepteerde uitkomsten moeten komen voor een bepaald probleem (Koppenjan & Klijn, 2004; Van Meerkerk & Edelenbos, 2013). Netwerken zijn complex doordat actoren verschillende belangen hebben, maar ook verschillende perspectieven op wat het probleem is en wat de oplossing zou moeten zijn (Verweij et al, 2013, p.1036). Daarnaast hebben zij elkaar nodig vanwege (machts)bronnen en middelen, en vindt de besluitvorming vaak plaats in verschillende arena's tegelijkertijd (Koppenjan en Klijn, 2004). Dit wordt nog complexer wanneer er meer diverse actoren zijn die het niet eens zijn over het issue (Verweij et al, 2013, p.1036). Hierbij wordt in de literatuur vaak verwezen naar de term *wicked problems*. (Williams, 2002) Dit zijn problemen waarbij men het niet eens is over wat nu precies het probleem is, maar ook onvoldoende kennis heeft over de oorzaken e.d. van het probleem. Hierdoor is er veel onzekerheid en ambiguïteit die nog eens verder wordt beïnvloed door instituties, media, onderzoeksbevindingen, en ideologieën (Head & Alford, 2013, p. 6). Williams (2002, p.104) voegt daaraan toe dat deze problemen vaak grensoverschrijdend zijn (meerdere sectoren, meerdere organisaties, meerdere jurisdicties), sociaal geconstrueerd en geframed zijn en niet 'simpele' lineaire oorzaak-gevolg oplossingen kennen. Complexiteit is daarmee te vinden in beleidsnetwerken rondom publieke issues.

Daarnaast wordt complexiteit door Wagenaar (2007, p.41) ook toegepast op burgerparticipatie in wijken. Wagenaar (2007, p.41) stelt dat dit een betere manier is om met complexiteit om te gaan dan door de representatieve instituties en publieke professionals. Dit omdat hiermee de diversiteit en interactie van het systeem juist wordt vergroot. Hierdoor komt er meer informatie en lokale kennis beschikbaar over de lokale situatie en interacties wat ervoor zorgt dat mogelijk effectievere oplossingen worden geproduceerd. Zonder deze kennis is er namelijk veel onzekerheid en onvoorspelbaarheid over hoe beleid bijvoorbeeld effect krijgt in wijken door verschillende interacties van lokale bewoners en organisaties. Het is dus van belang om professionele kennis te koppelen met lokale kennis om met complexiteit om te kunnen gaan.

Zowel in netwerken als in wijken is te zien dat deze gekenmerkt worden door onvoorspelbaarheid en onzekerheid door de dynamiek van interacties die kunnen plaatsvinden en de ambiguïteit van actoren. Oplossingen zijn hierdoor niet simpelweg te berekenen of te onderzoeken. Meer kennis toevoegen helpt niet en daarom is het belangrijk om de verschillen te overbruggen en visies, belangen, informatie en middelen te verbinden om zo tot collectieve oplossingen en actie te komen. Dit vraagt om een bepaald type manager die over grenzen heen kan kijken en muren kan beslechten. Op het managen van deze complexiteit en het grenzenwerk van boundary spanners wordt in de derde paragraaf verder ingegaan. Dit complexiteitsperspectief is bruikbaar voor dit onderzoek, omdat de gemeente Rotterdam met daarin de gebieden en de clusters ook te maken hebben met het oplossen van *wicked problems*. Deze vragen om overbrugging van de verschillende belangen, visies en informatie die beschikbaar is van zowel lokaal niveau als vanuit professionals van verschillende organisaties binnen de gemeente.

3.2 Organisatorische inrichting

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan theorieën en concepten die helpen bij het analyseren van het bestuurlijk model. Het bestuursmodel is de organisatorische inrichting en omgeving waarbinnen boundary spanning plaatsvindt en een verandering hiervan kan mogelijk invloed hebben op de boundary spanning, zoals wordt onderzocht in dit onderzoek.

Voor het analyseren van de organisatorische inrichting en omgeving wordt inspiratie gehaald uit theorieën die ingaan op het inbedden en verankeren van participatie en interactieve beleidsvorming binnen bestaande instituties zoals Edelenbos, van Schie en Gerrits (2010) beschrijven. Het bestuurlijk model van de gemeente Rotterdam met haar aandacht voor gebieden is op bepaalde punten vergelijkbaar met de bestaande instituties zoals gebruikt in Edelenbos et al. (2010). Zo wordt door interactieve beleidsvorming en participatie van bewoners, bedrijven, instellingen en andere partijen geprobeerd deze partijen een stem te geven in het beleid van de gemeente Rotterdam. Vervolgens wordt ook gekeken hoe de uitkomsten uit dit proces kunnen worden ingebed en verankerd binnen het beleid van de gemeente Rotterdam.

In verschillende literatuur is er al aandacht besteed aan de spanning tussen interactieve beleidsvorming en inbedding daarvan in bestaande instituties (Edelenbos, Klijn & Steijn, 2008; Edelenbos, 2005; Sorensen & Torfing, 2005; Skelcher & Klijn, 2007; Hansen, 2005). Zo beschrijven Skelcher en Klijn (2007) op welke manier de representatieve democratie en participatieve democratie samengaan en kijken Sorensen en Torfing (2005) en Hansen (2005) naar de democratische legitimiteit van interactieve besluitvormingsnetwerken. In deze artikelen wordt al een aanzet gedaan naar hoe participatie en formele representatie zich tot elkaar verhouden. Edelenbos et al (2010) zien in de praktijk dat het proces van de participatie en het proces vanuit de overheid en politiek langs elkaar kunnen lopen met als resultaat dat de uitkomsten van beide trajecten niet aan elkaar gekoppeld

worden. Hierdoor krijgen de waarden, meningen en oplossingen van het interactieve proces volgens Edelenbos et al (2010) niet voldoende doorwerking in het 'reguliere' besluitvormingsproces van de bestaande overheid- en politieke instituties. Voor het bestuurlijk model zal dit dus inhouden dat de wensen en behoeften uit de gebieden en van de Rotterdammers mogelijk onvoldoende terugkomen in het beleid, juist hetgeen wat het nieuwe bestuurlijk model wilt bewerkstellingen.

Om te kunnen bepalen wat belangrijk is om te analyseren binnen het bestuursmodel maak ik gebruik van Edelenbos, van Schie en Gerrits (2010) en ook Edelenbos, Klok en Tatenhove (2008) die organisatorische inrichtingen beschrijven die de link tussen de interactieve beleidsvorming en de bestaande instituties beïnvloeden. Deze zogenoemde interfaces bieden aanknopingspunten waar naar gekeken kan worden binnen het nieuwe bestuurlijk model. Boundary spanning vindt binnen een organisatorische inrichting en omgeving plaats. Hieronder wordt aan de hand van het concept interfaces de organisatorische inrichting en omgeving beschreven.

De eerste interface die Edelenbos et al (2010) beschrijven is de **politieke interface**. Hiermee wordt gekeken naar de betrokkenheid en de rolopvatting en rolverdeling van politici ten opzichte van het participatieproces. In dit onderzoek gaat het specifiek over de rolverdeling van de gemeenteraad en de gebiedscommissies, de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de gebieden en de relatie daartussen. De formele positie van de gemeenteraad is volgens Edelenbos en Klijn (2005) ook van invloed op het proces. Edelenbos et al (2010) zien enerzijds de rol van de gemeenteraad als die waar de primaat van de politiek nog steeds ligt en waar de uiteindelijke beslissing wordt genomen. De gemeenteraad geeft dan het proces en de bindendheid van de uitkomsten daarvan randvoorwaarden mee. Anderzijds is de rol van de gemeenteraad terughoudender en zou een gebied en een gebiedscommissie meer zelf kunnen beslissen en bepalen waarbij de rol van de gemeenteraad meer ondersteunend, faciliterend of participierend is.

Het tweede aspect van het bestuursmodel op basis van de interfaces van Edelenbos et al. (2010) is die van de **bestuurlijke interface**. Deze bestaat uit de antwoord op de vraag hoe binnen het concern wordt gezorgd dat de wensen en de behoeften uit een gebied worden opgenomen in beleidsbeslissingen zoals het uitvoeringsplan van een cluster of de stedelijke kaders opgesteld door het College van B&W. Er moeten voldoende machtsbronnen worden vrijgemaakt om de resultaten uit dit proces ook te implementeren (Edelenos et al, 2010). Gedacht kan worden aan middelen zoals financiën en personeel en kennis over het gebied of inhoudelijke kennis van issues. Verder kan ook worden gedacht aan formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Maar ook juist de verdeling van deze middelen en de afhankelijkheden tussen de gebieden en de clusters worden bekeken. Verder kan er gedacht worden aan voldoende beslissingsvrijheid en steun voor ambtenaren om wensen en behoeften uit een gebied flexibel te kunnen inpassen (Ostaaijen, Gianoli en Coulson, 2012). Voldoende hulpbronnen, middelen en macht zijn volgens Ostaaijen, Gianoli en Coulson (2012) nodig

voor een effectieve decentrale gemeentelijke laag. In het nieuwe bestuursmodel zijn hierin mogelijk verschuivingen in gekomen waardoor ook de afhankelijkheden zijn veranderd. Dit kunnen belangrijke factoren zijn die mogelijk invloed hebben op boundary spanning.

De derde interface is de **beleidsinterface**. Hierbij wordt gekeken naar hoe de gebiedsplannen uit de gebieden en de uitvoeringsprogramma's gekoppeld worden. Het gaat hierbij om het informele en formele proces van hoe kennis, wensen en behoeften uit een gebied worden ingebed in de reguliere procedures en bestaand beleid. Uitkomsten van het participatieproces moeten vaak passen of aansluiten bij huidige beleidsrichtingen en ook voldoen aan bijvoorbeeld deadlines en structuren om zo te worden meegenomen in procedures en reguliere besluitvormingsprocessen (Edelenbos et al, 2010). Er moet dan bekeken worden hoe dit proces van doorwerking van wensen en behoeften uit een gebied en het koppelen met ander beleid is ingericht en ontworpen (Edelenbos en Klijn, 2005).

De beschreven interfaces geven een goed overzicht over organisatorische inrichtingen die van invloed kunnen zijn op het kunnen linken van de externe omgeving en de interne organisatie, het boundary spanning. Het biedt hiermee dus ook mogelijk verklarende factoren voor verschillen in boundary spanning tussen het oude en het nieuwe bestuursmodel. De interfaces en de concepten daaruit worden in het hoofdstuk operationalisatie verder uitgewerkt en zo geformuleerd dat deze gemeten kunnen worden.

3.3 Boundary spanning

In diverse literatuur wordt met verschillende termen aandacht besteed aan het managen van complexiteit en de spanningen die in de eerste paragraaf zijn beschreven. Zo wordt bijvoorbeeld door Koppenjan en Klijn (2004) maar ook in Edelenbos, Buuren en Klijn (2013) gesproken over netwerk management. Hierbij wordt de nadruk gelegd op het eerder beschreven managen van verschillende belangen en perspectieven omtrent een bepaald issue, waarbij meerdere partijen van elkaar afhankelijk zijn voor het komen tot een oplossing. Netwerkmanagement gaat over het verkennen van nieuwe kennis en perspectieven, het faciliteren en organiseren van interactie, procesregels opstellen en het verbinden van partijen, ontwikkelingen en kansen (Edelenbos, Buuren & Klijn, 2013, p.133). Ook wordt door Edelenbos, Buuren en Klijn (2013) over de term *connective management* gesproken waarbij de nadruk komt te liggen op de verbindende rol van managers in het opbouwen en onderhouden van contacten en het bepalen wie er wel en wie niet bij betrokken (moeten) worden. In een artikel van McGuire (2006, p.33) wordt de term *collaborative management* gebruikt om een overzicht te geven van de literatuur omtrent het proces van faciliteren en opereren in multiorganisatorische arrangementen, om zo problemen aan te pakken die niet gemakkelijk door één actor kunnen worden opgelost. Om het nog completer te maken, wordt er bijvoorbeeld in Ashmos en Duchan (2000) gesproken van complexiteitsabsorberende of complexiteitsreducerende managementstijlen en maken ook Edelenbos, Buuren en Klijn (2013) het onderscheid tussen twee managementstijlen; project- en

procesmanagement. Uit deze auteurs en de tegenpolen die zij schetsen, kan met name worden meegenomen dat er verschillende manieren zijn om met complexiteit om te gaan. Enerzijds gaat het om het buiten houden van externe invloeden en partijen, en anderzijds juist externe partijen en ontwikkelingen meenemen in het proces en de organisatiegrens te zien als vloeibaar en dynamisch. Met name de complexiteitsabsorberende- en procesmatige managementstijlen staan in het teken van het verbinden van verschillende belangen, visies en organisaties.

In deze scriptie wordt de term *boundary spanning* gebruikt voor het verbinden van de externe omgeving (het gebied) en de interne organisatie (de clusters). Deze term geeft aan dat het hier gaat om 'grenzenwerk' en de spanning die het met zich meebrengt om deze grenzen te overbruggen. Daarnaast betreft dit ook een term die veelvuldig in de literatuur omtrent dit thema wordt gebruikt (Williams, 2002; Van Meerkerk & Edelenbos, 2013). De personen die dit werk doen heten *boundary spanners*.

Het belang van *boundary spanners* voor het management van complexe processen zit hem in de noodzaak tot verbinding. Volgens Williams (2002, p. 104) is dit nodig doordat de overheid zich bezighoudt met de al genoemde *wicked problems*. Deze zijn vaak sectoroverstijgend waarbij de kennis onzeker en ambigu is, maar ook door verschillende partijen er ambiguïteit is over het probleem en de oplossing. Wanneer iedereen vasthoudt aan zijn eigen perspectief heeft het geen zin om te proberen op basis van meer kennis of rationaliteit het eens te worden. Er is dan juist iemand nodig die vertrouwen en relaties opbouwt tussen de partijen en de complexiteit en het geheel kan helpen begrijpen om zo de verschillen te overbruggen op een andere manier (Williams, 2002, p.106). De *boundary spanner* is de persoon die deze verbinding intern en extern kan leggen om zo een betere 'fit' te realiseren (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013, p.4). Intern betreft het dan de organisatie-eenheden in de eigen organisatie ,in dit onderzoek worden de clusters als zodanig beschouwd en extern betreft het de gebiedsorganisatie die de wensen en behoeften van de bewoners en partijen uit het gebied inventariseren en proberen gezamenlijk te realiseren. Deze verbinding leggen kan zorgen voor een betere prestatie van een governance netwerk doordat beter op elkaar wordt aangesloten en ingespeeld (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013, p.6).

Boundary spanning is in dit onderzoek dus het linken van wensen, behoeften en ontwikkelingen uit het gebied met de activiteiten en uitvoering van de clusters. Om dit te kunnen kent een *boundary spanner* een sterke worteling in zowel de eigen organisatie als de externe omgeving, want je moet kennis hebben van de verschillende logica's, processen en ontwikkelingen (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013, p.6). *Boundary spanning* gaat om het verbindend vermogen van personen om bij te dragen aan voldoende draagvlak en kwalitatief goede uitkomsten uit netwerken te produceren rondom complexe issues (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013, p.2). Dit omdat juist in bijvoorbeeld stedelijke issues veel gewerkt wordt tussen verschillende partijen zoals publieke-, private-, en maatschappelijke organisaties en bewoners die op verschillende manieren van elkaar afhankelijk zijn (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013, p.4). *Boundary spannen* kan een lastige activiteit

zijn omdat je bijvoorbeeld in de knoop kan raken met wat vanuit de organisatie moet of kan en wat er wordt gevraagd vanuit de omgeving (Williams, 2002). Dit is lastig omdat je als boundary spanner mogelijk ook aan allebei loyaal wilt zijn. Op basis van Van Meerkerk en Edelenbos (2013, p.10) en Williams (2002, p.115-120) wordt hieronder weergegeven welke activiteiten en aspecten tot boundary spanning behoren in dit onderzoek.

Informatieverwerking

Als eerste ben je als boundary spanner bezig met het verzamelen van informatie uit de externe omgevingen en relevante informatie daaruit te selecteren. Vervolgens is het nodig deze informatie te vertalen naar de ‘andere kant van de grens’ (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013, p.4). Deze hoge mate van informatie-uitwisseling is volgens Wagenaar (2007) effectief bij het oplossen van complexe stedelijke issues, zeker in een context waar partijen juist allemaal verschillende belangen hebben (Koppenjan & Klijn, 2004). Dit kan bijvoorbeeld gaan over benoemen van ontwikkelingen in de wijk of in een gebied (in het netwerk) wat urgent is, wat de wensen en behoeften zijn uit het gebied, of benoemen wat onderbelicht blijft in een bepaalde gebiedsaanpak. Verder kan het gaan over het op de hoogte houden van beleidsvoorbereiding – en uitvoering, de agenda’s die men heeft, tegen welke problemen men aan loopt en kennis uitwisselen. Daarnaast moet deze informatie vertaald worden voor beide kanten. Wensen en behoeften vanuit het gebied moet aansluiten op de beleidstaal van een cluster en andersom moet beleid van een cluster weer toegepast en begrepen kunnen worden door partijen en bewoners uit het gebied.

Relaties opbouwen

Een tweede activiteit van boundary spanning is het opbouwen en onderhouden van duurzame relaties (Williams, 2002). Hiervoor is het nodig dat men elkaar vertrouwt en op een goede manier conflicten kan oplossen en goed kan luisteren (Williams, 2002; Van Meerkerk & Edelenbos, 2013). Een goede relatie helpt bij het over de eigen organisatiegrens heen stappen en binnen een andere kunnen toetreden (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013). Een goede relatie zorgt ervoor dat mogelijk op een meer constructieve manier met elkaar wordt overlegd en het kan ervoor zorgen dat partijen elkaar meer vertrouwen waardoor zij ook meer met elkaar delen en bespreken.

Afhankelijkheidsmanagement

Een ander onderdeel van boundary spannen is het managen van afhankelijkheden (Williams, 2002). Hiervoor is het nodig dat je weet van wie je afhankelijk bent en weten welke machtsbronnen, middelen, bevoegdheden en instrumenten anderen hebben. Dit zorgt ervoor dat je beter verbindingen kan leggen met de personen die je nodig hebt om zaken voor elkaar te krijgen.

Koppelen vraag aan inzet

Verder is boundary spanning het effectief verbinden van de agenda's van verschillende personen en/of organisaties zodat in de voorbereiding en uitvoering problemen en oplossingen en kennis gekoppeld kunnen worden (Williams, 2002; Van Meerkerk en Edelenbos, 2013). Dit betekent bijvoorbeeld wensen en behoeften uit een gebied kunnen doorwerken en koppelen aan bestaande of nog te ontwikkelen programma's, beleid en inzet. Slim zaken verbinden die anders elkaar niet hadden gevonden.

Onderhandelingpositie

Ook bestaat boundary spanning uit het kunnen beïnvloeden van of onderhandelen met andere partijen over wat voor inzet er nodig is, zorgen dat wat je wilt ook doorgang kan krijgen (Williams,2002). Deze afspraken die gemaakt worden met andere partijen moeten vervolgens ook worden doorgewerkt en geaccepteerd worden in de eigen organisatie zonder steeds terug te hoeven gaan naar de organisatie voor overleg en goedkeuring. Het is hierbij ook belangrijk om te weten hoever de ander kan en mag gaan (Williams,2002).

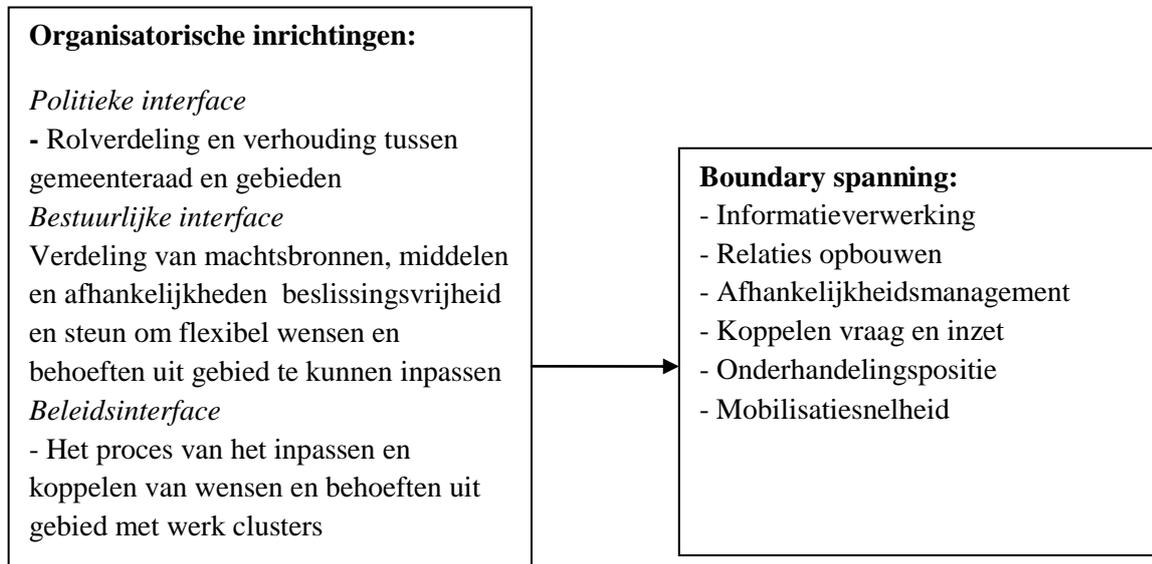
Mobilisatiesnelheid

Als laatste kan onder boundary spanning worden verstaan dat je ook ervoor moet kunnen zorgen, dat wanneer het nodig is, snel de eigen organisatie te kunnen mobiliseren wanneer dit nodig of handig is met betrekking tot ontwikkelingen in de omgeving. Bijvoorbeeld om activiteiten en besluiten te consolideren (Van Meerkerk & Edelenbos, 2013).

In deze onderdelen van boundary spanning is de spanning van het werken met de externe omgeving en de interne organisatie terug te zien en de activiteit om deze twee 'werelden' te verbinden om zo tot een betere 'fit' te komen. Deze indicatoren geven daarmee dan ook richting voor dit onderzoek waarbij wordt gekeken wat het effect van het nieuwe bestuursmodel is op de boundary spanning van gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers. Deze indicatoren worden in het volgend hoofdstuk van verder uitgewerkt en meetbaar gemaakt voor dit onderzoek. De indicatoren moeten daarbij helpen bij het bekijken van de situatie in het oude model en het vergelijken daarvan met het nieuwe bestuursmodel en de veranderingen die daardoor mogelijk op bovenstaande punten plaatsvinden.

3.4 Conceptueel model

Hieronder wordt nog kort in een model geschetst welke institutionele inrichtingen van het nieuwe bestuursmodel zijn bekeken die mogelijk invloed hebben op de boundary spanning van gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders.



De verwachting is dat de institutionele inrichtingen van het nieuwe bestuursmodel invloed hebben op de boundary spanning, en dat een verschil in de boundary spanning verklaard kan worden door de veranderingen op het gebied van de organisatorische inrichtingen door het nieuwe bestuursmodel. Anders gezegd; het speelveld en spelregels veranderen door het nieuwe bestuursmodel en daarmee mogelijk ook het spel dat de spelers (kunnen) spelen.

Voorbeelden van mogelijke invloeden zijn dat bijvoorbeeld een andere verdeling van machtsbronnen en afhankelijkheden ervoor kan zorgen dat het lastiger of misschien wel makkelijker wordt om de afhankelijkheden te managen. Verder zou dit ervoor kunnen zorgen dat men een andere onderhandelingspositie kent waardoor het misschien makkelijker of moeilijker wordt om het eigen belang voor elkaar te krijgen, of is het door meer afhankelijkheden lastiger geworden om zaken snel te mobiliseren. Een ander voorbeeld van een relatie kan zijn dat als het proces rondom de doorwerking van de wensen en behoeften uit een gebied veranderd dit ervoor kan zorgen dat de informatie op andere manieren wordt verwerkt of dat wellicht beter de vraag gekoppeld kan worden aan inzet vanuit de clusters.

4. Operationalisatie

In dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij het definiëren van de belangrijkste concepten uit het theoretisch kader. Verder worden deze concepten verder uitgewerkt en beschreven hoe deze gemeten kunnen worden door middel van vragen. Het gaat hierbij om *sensitizing concepts* ofwel attenderende begrippen. Dit zijn concepten die ‘geen voorschriften geven voor wat je moet zien, maar suggesties onder welke hoek je moet kijken (Wester, 1987:28 ; Eshuis, proefschrift p. 58). Er worden vanuit de theorie een aantal richtingen en onderwerpen gegeven waar naar gekeken kan worden, maar deze worden niet exact meetbaar gemaakt met concrete indicatoren en waarden. Er wordt hiervoor gekozen zodat er in de praktijk meer ruimte is voor de betekenisgeving van begrippen. De praktijk kan op verschillende manieren vanuit situaties of perspectieven worden ingevuld en hier wordt dan rekening mee gehouden. Dit overzicht van concepten zal worden weergegeven in onderstaande tabel:

Concept	Organisatorische inrichting van het nieuwe bestuursmodel
Definitie	De organisatorische inrichtingen die te maken hebben met het linken van wensen en behoeften uit gebieden en de werkzaamheden en uitvoering van clusters.
	<i>Politieke interface</i>
Sensitizing concepts	<ul style="list-style-type: none"> • De rol gemeenteraad en -leden met betrekking tot gebieden. • De rol van de gebiedscommissies. • Invloed van de gebiedscommissies. • De verhouding tussen de gemeenteraad en gebiedscommissies.
Vragen	<ul style="list-style-type: none"> – Kunt u toelichten hoe u de rol de deelgemeenten vanuit uw positie voorheen zag en hoe u de nieuwe rol van de gebiedscommissies ziet. – Op wat voor manier was de gemeenteraad uit uw ervaring betrokken bij de gebieden? – Verandert volgens u de verhouding tussen de gebieden en de gemeenteraad in het nieuwe bestuursmodel ? – Wat voor invloed/effect heeft het instellen van gebiedscommissies in plaats van de oude deelraden(op het kunnen voldoen aan de behoeften en wensen uit een gebied?) (dus antwoorden van eerdere vragen koppelen aan de invloed of effecten daarvan).

	<i>Bestuurlijke interface</i>
Sensitizing concepts	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheid van bestuurders en ambtenaren van clusters bij het proces in de gebieden. • Ruimte (zowel qua inhoud als financieel en personele inzet) voor het meenemen van gebiedswensen in uitvoeringprogramma's van clusters. • Verdeling van formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden. • Verdeling van middelen (zoals kennis, financiën en personeel) tussen gebieden en clusters. • Doorzettingsmacht gebieden. • Afhankelijkheden van anderen om vraag uit gebied te realiseren.
Vragen	<ul style="list-style-type: none"> – Op welke manier zijn bestuurders en ambtenaren van de clusters betrokken bij de gebiedsorganisaties, zit hier een verschil in tussen het oude en het nieuwe bestuursmodel volgens u? – Op wat voor manier maken ambtenaren uit de clusters gebruik van kennis en partijen uit de gebieden voor het opstellen van beleid/programma's? – Wat voor ruimte is er gemaakt bij de clusters om aan wensen en behoeften uit de gebieden te voldoen die nog niet zijn opgenomen in uitvoeringsplannen? (financieel, personeel, inhoudelijk) en mogen ambtenaren uit de clusters hier zelf beslissingen over nemen om aan de vraag van gebieden te voldoen? – Is volgens u de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de gebieden en clusters sterk veranderd of niet en wat voor concrete veranderingen heeft dit tot gevolg naar uw inziens? – Wat voor verandering is er in uw eigen woorden gekomen van de verdeling van bijvoorbeeld kennis, financiën en personele inzet in het oude model en nu in het nieuwe model? – Wat voor invloed of effect kunnen (of hebben) volgens u de veranderingen wat betreft(afhankelijk van antwoorden op voorgaande vragen) hebben op het voldoen aan de wensen en behoeften uit een gebied?

	<i>Beleidsinterface</i>
Sensitizing concepts	<ul style="list-style-type: none"> • De manier waarop gebiedskennis (wensen, behoeften, initiatieven, problemen, ontwikkelingen) en professionele kennis (expertise, cijfers, informatie op basis van ervaringen en werkzaamheden van clusters) worden uitgewisseld en gekoppeld. • Het opnemen van gebiedskennis in bestaand of nieuw beleid. • Rekening houden met bestaand beleid en werkzaamheden zoals uitvoeringsprogramma's en stedelijke kaders van clusters bij ontwikkelen wensen en behoeften vanuit gebieden.
Vragen	<ul style="list-style-type: none"> – Op wat voor manieren werken de gebieden en clusters samen en wisselen zij kennis en informatie uit? (bijvoorbeeld vaste vergaderingen, overlegprocedures, advies moeten ontvangen van gebieden) Verandert dit in uw beleving door het nieuwe bestuursmodel en zo ja, hoe? – Hoe gaat in uw ervaring het tot stand komen van het gebiedsplan in combinatie met het uitvoeringsplan in zijn werk? Hoe verloopt dit volgens u op het moment en denkt u dat er in de toekomst hier veranderingen in komen? (zo ja, waardoor? En mogelijk door het nieuwe model?) – Werd en wordt bij het opstellen van de wensen en behoeften uit een gebied rekening gehouden met bestaand beleid zoals uitvoeringsprogramma's en stedelijke kaders van de clusters? (Indien ja, hoe? Kunt u een voorbeeld geven? Indien nee, waarom niet denkt u en is dit wel of niet nodig/handiger?) – Werd er in het oude model naar uw idee voldoende wensen, behoeften en kennis uit de gebieden opgenomen en doorgewerkt in beleid van de clusters? Waardoor kwam dit? Wat was goed of wat was minder goed? – Hoe zal dit volgens u gaan werken in het nieuwe model? Wat is mogelijk het verschil en waardoor dit wordt veroorzaakt?

Concept	Boundary spanning
Definitie	Het verbinden van de behoeften en wensen uit een gebied met de uitvoering en werkzaamheden van de clusters.
<i>Variabel 1</i>	Informatieverwerking
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgen dat je weet wat er speelt, belangrijk is, wat ontwikkelingen, wensen en behoeften in het gebied maar ook bij het cluster. • Uitwisselen van bovenstaande kennis en informatie. • Bovenstaande kennis en informatie verder verspreiden en vertalen in eigen ‘jargon’ organisatie passend bij de juiste personen, (beleids)afdelingen en processen.
Vragen	<ul style="list-style-type: none"> – Hoe zorgt u ervoor dat u op de hoogte bent van wat er speelt en behoeften zijn een gebied/cluster? Manier van informatieverzameling (aangeleverd krijgen van informatie, vergaderingen/overleggen, zelf naar vragen) – Hoe verliep dit in het oude model en hoe (zal dit) verloopt dit in het nieuwe model? – Wat doet u met de informatie en kennis die u verzamelt, waarvoor nodig?Kunt u hier concrete voorbeelden van geven? – Op wat voor manier deelt u vervolgens deze informatie met collega’s binnen uw eigen organisatie? Kunt u alles direct 1 op 1 doorgeven of maakt u hier nog een vertaalslag in?
<i>Variabel 2</i>	Relaties opbouwen
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Regelmatig contact hebben met directe collega’s uit cluster of gebied. • Goed met de directe collega uit cluster of gebied kunnen opschieten. • Makkelijk kunnen communiceren en kunnen bereiken ook buiten mogelijk formele vergaderingen om. • Constructieve manier van conflictoplossing met elkaar hebben.
Vragen	<ul style="list-style-type: none"> – Hoe zou u de relatie met de collega’s van het cluster/gebied omschrijven? – Hoe vaak heeft u contact met uw collega van het gebied/cluster? Op welke momenten vindt dit plaats en waar? (Doorvragen; kunt u ook contact opnemen buiten deze momenten om?)

	<ul style="list-style-type: none"> – Hoe wordt er in uw beleving omgegaan met conflicten of tegenstrijdige belangen? – Verandert er door het nieuwe bestuursmodel iets in de relatie met de collega's van het cluster/gebied? Zo ja, wat en waardoor?
<i>Variabel 3</i>	Afhankelijkheidsmanagement
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis over van wie je afhankelijk bent, wie welke bevoegdheden en middelen heeft. • Typering van de afhankelijkheid. • Omgaan met de afhankelijkheid.
Vragen	<ul style="list-style-type: none"> – Is het voor u duidelijk of niet bij wie of waar u terecht moet om bepaalde zaken geregeld te krijgen (zoals bevoegdheden en middelen)? – Van wie was u afhankelijk in het oude model en is dit veranderd in het nieuwe bestuursmodel? Wat verandert er hierdoor in uw werk? (Concreet voorbeeld)
<i>Variabel 4</i>	Koppelen vraag en inzet
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis en informatie over wensen, behoeften en ontwikkelingen in een gebied kunnen koppelen aan al bestaande werkzaamheden, programma's en agenda's binnen het cluster
Vragen	<ul style="list-style-type: none"> – In hoeverre slaagt u er in uw ervaring in om wensen, behoeften en ontwikkelingen uit gebieden te koppelen aan bestaande programma's of beleid van clusters? – Hoe vindt u dat deze koppeling in het oude model werd gemaakt en wat voor verwachting heeft u hiervan in het nieuwe model of is dit tot nu toe verlopen volgens u? (Waardoor komt dit?)
<i>Variabel 5</i>	Onderhandelingspositie
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Machtsbronnen hebben om bepaalde belangen af te dwingen tijdens het onderhandelen zoals; formele bevoegdheid, positie, middelen, kennis, legitimiteit, financiën, personeel. • Mandaat en vrijheid hebben en nemen om bepaalde onderhandelingsruimte zelf te bepalen.

Vragen	<ul style="list-style-type: none"> – Hoe omschrijft u uw positie in het verwezenlijken of verdedigen van de belangen en behoeften die u vertegenwoordigt uit het gebied/cluster in bijvoorbeeld gesprekken of onderhandelingen? Is hier verandering in gekomen door het nieuwe bestuursmodel? – In hoeverre is er volgens u verandering gekomen in het kunnen onderhandelen en toezeggen (toegezegd krijgen) van het meenemen van wensen uit het gebied in bijvoorbeeld de uitvoeringsprogramma's van de clusters?
<i>Variabel 6</i>	Mobilisatiesnelheid
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Als organisatie snel kunnen inspringen op onverwachte ontwikkelingen. • Buiten de formele procedures en contactmomenten inzet kunnen regelen die buiten de formele plannen valt.
Vragen	<ul style="list-style-type: none"> – Wanneer er een onverwachte ontwikkeling (bijv. spoedgeval) plaatsvindt waar snel handelen en/of ondersteuning voor nodig is, kan dit dan worden geregeld, en zit hier verschil in tussen het oude en het nieuwe model?

Afsluitende vragen:

- Wat voor moeilijkheden of knelpunten heeft u ervaren in het oude model om wensen en behoeften uit gebieden te verwezenlijken?
- Ziet u deze knelpunten en moeilijkheden veranderden en/of weggehaald worden door de inrichting van het nieuwe bestuursmodel?
- Wat zijn mogelijke kansen volgens u van het nieuwe bestuursmodel om meer die link te kunnen leggen tussen de gebieden en de clusters?
- Welke belemmeringen of knelpunten ziet u mogelijk opkomen door het nieuwe model wat betreft meer gebiedsgericht werken en link leggen tussen gebieden en clusters?

De interviewvragen die voortkomen uit de operationalisatie zijn opgenomen in bijlage 3.⁶

⁶ Zie 9.3

5. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk zullen de keuzes voor de methoden en technieken worden verantwoord. Daarnaast zal worden aangegeven hoe de betrouwbaarheid en validiteit gewaarborgd worden in dit onderzoek.

5.1 Onderzoeksdesign

Casusselectie

In dit onderzoek is er sprake van een *casestudy* van het nieuwe bestuursmodel van de gemeente Rotterdam. Daarnaast zal er ter vergelijking gekeken worden naar de situatie in het oude bestuursmodel om zo te kunnen bekijken welke invloed veranderingen en wijzigingen van het nieuwe bestuursmodel mogelijk tot gevolg hebben. Dit onderzoek vindt daarmee plaats in een unieke context van de Rotterdamse gemeentelijke organisatie en de geschiedenis van de deelgemeenten. Het betreft hier een overgang naar een nieuw model en daarbij hoort een omvangrijke reorganisatie van de gemeentelijke structuur van Rotterdam. Voor deze casus is op de eerste plaats gekozen vanwege de unieke kans om tijdens de scriptieperiode 'een dergelijke omvangrijke bestuurlijke reorganisatie van dichtbij te onderzoeken. De overgang naar een nieuw bestuurlijk model heeft een grote impact op de gemeente Rotterdam en de verwachtingen zijn hoog met betrekking tot betere dienstverlening voor de bewoners van Rotterdam. Het is een zeer actueel onderwerp en proces binnen de gemeentelijke organisatie, maar was ook belangrijk in het licht van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 en van belang voor bewoners en andere partijen uit Rotterdam. Verder valt deze verandering naar het nieuwe bestuursmodel binnen de stageperiode waardoor er veel aandacht intern is voor de veranderingen en er wordt veel besproken over hoe er moet en kan worden gewerkt in het nieuwe model. Dit biedt inhoudelijk veel inzichten en perspectieven vanuit het personeel waarvan het werk beïnvloed wordt door de verandering.

Een andere belangrijke selectie heeft plaatsgevonden voor wat betreft het te onderzoeken gebied, namelijk Prins Alexander. Dit betekent dat wordt gekeken naar de nieuwe ontstane gebiedsorganisatie Prins Alexander als opvolger van de deelgemeente Prins Alexander. Dit heeft als gevolg dat de focus ligt op de gebiedsmanagers van deze gebiedsorganisatie en de gebiedsaccounthouders van de clusters die verantwoordelijk zijn voor het gebied Prins Alexander. Deze keuze hiervoor komt in de eerste plaats doordat dit gebied, als een van de weinige, een gebiedsdirecteur kent die in de oude situatie deelgemeentesecretaris was en daardoor goed de situatie van het oude bestuursmodel kan vergelijken met het nieuwe model. Ten tweede is Prins Alexander het grootste gebied en was dit gebied ook een betere keuze ten opzichte van wijken uit Rotterdam-Zuid waar tevens het National Programma Op Zuid vanuit het Rijk loopt. Dit zou mogelijk ook als complicerende factor kunnen werken volgens contactpersonen die vooraf zijn geraadpleegd.

Tijdsperiode

De onderzoeksperiode loopt vanaf de start van het nieuwe bestuursmodel (eind maart) tot aan eind juni wanneer de stageperiode eindigt. Deze beginfase zorgt ervoor dat het lastig is om al conclusies te verbinden aan de werking van het nieuwe model en een evaluatie te geven over of het nieuwe model daadwerkelijk meer gebiedsgericht en Rotterdammergericht werken als gevolg heeft. Deze beginfase biedt wel de mogelijkheid om de vorming van nieuwe structuren, relaties en visies te zien ontstaan. De overgang naar een nieuw model biedt veel reflectie bij personeel over de werking in de oude situatie en de kansen en bedreigingen die het nieuwe model met zich mee brengt. In deze tijdsperiode kan daarom wel voldoende gekeken worden naar welke kansen en belemmeringen het nieuwe model met zich mee brengt, betreffende het linken van de wensen en behoeften uit gebieden met de werkzaamheden en programma's van clusters naar mijn inschatting. Verder moeten de gebiedsplannen in de zomer definitief worden afgerond waardoor in de periode daarvoor toch al een proces moet plaatsvinden tussen de gebieden en de clusters over de invulling, uitwerking en besluitvorming daarvan.

Onderzoeksmethoden

Inhouds- en documentenanalyse

In eerste instantie zal in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van inhouds- en documentenanalyse. Dit betreft vooral beleidsnotities, brochures, internetpagina's en ander materiaal dat verkrijgbaar is via het internet, en het interne systeem van de gemeente Rotterdam of geleverd door respondenten en personeel van de gemeente Rotterdam. Deze bronnen worden gebruikt om achtergrondinformatie te verzamelen over bijvoorbeeld de inrichting, aanleiding en veranderingen van het nieuwe bestuursmodel. Verder zal er een inhoudsanalyse gedaan worden van de interviewverslagen en een groepsinterview om zo de percepties van de respondenten te achterhalen en te structureren, zodat deze helpen bij de analyse en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Semi-gestructureerd interview

Een ander belangrijke methode in dit onderzoek is het houden van semi-gestructureerde interviews. Dit wordt gedaan om zo meer achterliggende informatie te verkrijgen over de veranderingen die plaatsvinden door het nieuwe bestuursmodel en van gesprekspartners zelf te horen wat er voor hen veranderd. Daarnaast kunnen de interviews goed gebruikt worden om de inzichten en percepties van respondenten wat betreft de effecten van het nieuwe model te achterhalen. Om deze redenen is het goed om tijdens het interview de gesprekspartner en de onderzoeker enige ruimte te geven om door te vragen en op antwoorden in te gaan. Hierdoor kan de volledigheid en de kwaliteit van de antwoorden vergroot worden. De interviewvragen zijn opgesteld aan de hand van de theorie en de operationalisatie. Verder worden de vragen soms toegespitst en geformuleerd voor een specifieke

gesprekspartner aangezien op sommige punten respondenten in een andere situatie verkeren. De interviewvragen zijn in de bijlage opgenomen.⁷

(Participatieve) Observaties

Dit onderzoek wordt tegelijk uitgevoerd tijdens een stage. Hierdoor is de onderzoeker aanwezig geweest en heeft in sommige gevallen ook meegedaan aan activiteiten bij de gebiedsorganisatie. Het gaat hier bijvoorbeeld om inwerkprogramma's voor het nieuwe model, simulaties van casussen in het nieuwe model, en vergaderingen van zowel gebiedsaccounthouders met gebiedsmanagers als alleen personeel van de gebiedsorganisatie Prins Alexander. Verder heeft de onderzoeker ook ondersteuning verleend bij het nadenken over het proces voor het opstellen van het gebiedsplan voor Prins Alexander en meegeholpen op een 'gebiedsdag'. Op deze dag gingen gebiedsnetwerkers en gebiedsmanagers van het gebied Prins Alexander in gesprek met de gebiedsaccounthouders om per wijk het gebiedsplan en uitvoeringsplan naast elkaar te leggen. Deze observaties kunnen gebruikt worden om uit eigen bevindingen te zien en te ervaren wat de veranderingen zijn en hoe hiermee wordt omgegaan.

Respondent verantwoording

In dit onderzoek zijn interviews gehouden met een aantal sleutelpersonen die de spil vormen tussen het gebied Prins Alexander en de clusters. Dit zijn de twee gebiedsmanagers van Prins Alexander en de gebiedsaccounthouders van iedere cluster die verantwoordelijk zijn voor Prins Alexander. Daarnaast wordt ook de gebiedsdirecteur van Prins Alexander geïnterviewd en zijn ook gebiedsnetwerkers gesproken om zo een completer beeld te krijgen vanuit meerdere invalshoeken. Met deze gesprekspartners wordt geprobeerd een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de veranderingen die er hebben plaatsgevonden en de manier waarop de link tussen gebied en clusters wordt gemaakt. De gebiedsmanagers kunnen dit vertellen uit het perspectief van de gebieden en de gebiedsaccounthouders hebben meer kennis en inzicht vanuit de clusters. Daarnaast kan de gebiedsdirecteur goed de oude en nieuwe situatie vergelijken, doordat hij voorheen ook deelgemeentesecretaris was in het oude model. Ook is hij veel betrokken geweest bij de overgang naar het nieuwe model en heeft hij een sterke lijn en relatie met de gebiedscommissie, en wanneer nodig met de clusters.

⁷ Zie 9.3

5.2 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid gaat over de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee de variabelen worden gemeten, zodat er onderbouwde en betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden aan de hand van de bevindingen. In dit onderzoek wordt dit getracht te worden gewaarborgd door de vragenlijsten van tevoren op te stellen op basis van de operationalisatie. Deze interviewvragen worden zo nauwkeurig mogelijk geformuleerd om enerzijds de concepten te meten die nodig zijn voor de analyse, maar anderzijds ook rekening houden met de context van de respondenten en de casus. Verder dienen de opgestelde vragenlijsten als leidraad zodat het ook mogelijk moet zijn met dezelfde vragenlijst het onderzoek te kunnen herhalen in andere casussen, bijvoorbeeld in andere gebieden. Verder zullen de interviewgesprekken worden opgenomen om achteraf zo zorgvuldig en nauwkeurig mogelijk de antwoorden van de respondenten te kunnen beschrijven.

Validiteit

De geldigheid zal in dit onderzoek worden gewaarborgd door zo goed mogelijk de onderzoeksvragen te beantwoorden door de gekozen theorie goed te operationaliseren en vervolgens om te zetten in goede interviewvragen. Door de onderzoeksopzet systematisch volgens het ontwerp uit te voeren wordt de geldigheid vergroot en kan ook in de analyse en beantwoording van de onderzoeksvragen teruggevallen worden op de operationalisatie van de gebruikte theoretische concepten. Verder worden er verschillende respondenten geïnterviewd om zo te zorgen voor een meer volledig en nauwkeurig beeld doordat er meerdere perspectieven en meningen naar voren komen vanuit verschillende rollen, functies en organisaties. De keuze voor de respondenten is verder verantwoord en de vragenlijst is zoveel mogelijk op basis van de operationalisatie geformuleerd. Zo wordt getracht de concepten zo goed mogelijk te meten.

De externe validiteit van dit onderzoek is beperkt, doordat het een casestudy betreft van een unieke situatie. Namelijk de invoering van een nieuw bestuursmodel van de gemeente Rotterdam. Daarnaast kunnen de antwoorden van de betrokken personen van het gebied Prins Alexander lastig te generaliseren zijn naar andere situaties, vanwege de specifieke context waarin zij zich bevinden. Echter bieden bevindingen uit dit onderzoek wel mogelijkheden voor generaliseerbaarheid en vergelijkingen met de andere gebieden die met dezelfde verandering en spanningen van gebiedenclusters te maken hebben. Hierdoor kunnen er mogelijk wel enkele conclusies getrokken worden die ook gelden voor de andere gebieden van de gemeente Rotterdam.

Beperkingen onderzoek

Een moeilijk punt in dit onderzoek is dat de situatie waarin onderzoek wordt gedaan nog erg in verandering en beweging was. De overgang naar het nieuwe bestuursmodel bracht veel kinderziektes en vragen voor personeel met zich mee, waardoor in eerste instantie nog vooral gezocht werd naar hoe het allemaal ging werken in de praktijk. Echter was dit juist ook een sterk punt van dit onderzoek, omdat het juist gaat over hoe in dit nieuwe bestuursmodel die link tussen de gebieden en clusters gevonden kan worden of al wordt gemaakt. De onderzoeksvragen leefden daardoor niet alleen bij de onderzoeker zelf, maar ook bij gesprekspartners en zelfs veel breder bij de gehele gemeente. Dit zorgde dat over dit thema veel werd nagedacht en bediscussieerd, waardoor ook goed de kansen en belemmeringen van dit nieuwe model konden worden besproken en onderzocht. Daarnaast kon in een later stadium van de onderzoeksperiode bekeken en gevraagd worden wat de uitkomsten waren van de besprekingen over het linken van de gebieden en de clusters. De tijdsperiode maakte het onderzoek doen naar de effecten van het nieuwe bestuursmodel op boundary spanning mogelijk lastiger dan wanneer het onderzoek zou plaatsvinden na bijvoorbeeld een jaar. Na een jaar zijn de veranderingen verder doorgevoerd en hebben respondenten meer ervaring kunnen opdoen met nieuwe rollen en processen. Echter zou na een jaar mogelijk de dynamiek en actualiteit van het onderwerp in dit onderzoek minder zijn geworden.

6. Analyse

In het komend hoofdstuk zal de analyse worden beschreven over de invloed van de veranderingen in de interfaces op de boundary spanning van gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers. Het betreft hier specifiek de gebiedsmanagers van de gebiedsorganisatie Prins Alexander en de gebiedsaccounthouders van de clusters die verantwoordelijk zijn voor het gebied Prins Alexander. De veranderingen zijn in alle veertien gebieden van Rotterdam ingevoerd maar hier wordt specifiek gekeken welke gevolgen er zijn of worden ervaren in Prins Alexander. Allereerst wordt begonnen met een beschrijving en analyse van de veranderingen in de interfaces. Hierin zal aan het eind van iedere interface kort worden beschreven wat de belangrijkste veranderingen hierin zijn en welke uitdagingen dit biedt ten opzichte van de oude situatie. Daarna zal meer ingegaan worden op de veranderingen die er plaats hebben gevonden voor de boundary spanning van gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders en welke invloed de veranderingen van de interfaces hierop invloed hebben gehad.

6.1 Analyse interfaces

6.1.1 Politieke interface

De politieke interface betreft de rolopvatting en de rolverdeling van de gebiedscommissies en de gemeenteraad en de veranderingen die hierin door het nieuwe model hebben plaatsgevonden. Zoals al in de inleiding genoemd, was de aanleiding voor het starten van het nieuwe model een eis vanuit de rijksoverheid om de deelgemeentebesturen als extra bestuurslaag af te schaffen. Hieronder zal worden besproken welke veranderingen daardoor worden gezien in de politieke interface.

Rol van de gemeenteraad ten opzichte van de gebieden

Wat betreft de rol van de gemeenteraad ten opzichte van de gebieden blijkt uit gesprekken, met een adviseur van de Bestuursdienst en met een ambtenaar van de gebiedsorganisatie, dat de rol van de gemeenteraad met betrekking tot een gebied niet zo'n actieve rol was. De gemeenteraad moest formeel de begrotingen vaststellen en in die zin vielen de deelraden onder de gemeenteraad. Volgens een adviseur van de Bestuursdienst kwamen de gebieden alleen in beeld wanneer er problemen speelden waarbij de deelgemeentepolitici bij de stadspolitici kwamen. *"Formeel waren ze (deelpolitici) geen eigen baas maar, waar hun bevoegdheden over gingen, konden ze behoorlijk zelf wat regelen natuurlijk. Bevoegdheden, budgetten, dingen konden ze daardoor zelf doen"* (interview 8). De stad had dan ook op veel zaken weinig grip volgens hem. Het is volgens veel respondenten ook nog maar de vraag hoe betrokken nu de gemeenteraad wordt bij de gebieden. Volgens een ambtenaar van de gebiedsorganisatie zal het in ieder geval meer kunnen worden, doordat formeel gezien de

gebiedscommissies een commissie zijn van de gemeenteraad. *"Dus dat zou nu meer betrokken moeten worden, alleen daarom al"* (interview 7). Verder heeft de gemeenteraad ook een aparte commissie ingesteld 'Gebieden' waar een deel van de raadsleden onder voorzitterschap van de verantwoordelijk wethouder Bestuurlijke Zaken, de problemen die spelen in of met betrekking tot de gebieden bespreken. Met meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gebieden naar het college en de clusters is de kans in ieder geval groter dat ook meer zaken uit gebieden besproken moeten worden in de gemeenteraad. Zo worden de gebiedsplannen die zijn opgesteld vanuit de gebieden en de gebiedscommissies voorgelegd aan de gemeenteraad en die beslist over het al dan niet vrijmaken van geld voor de wensen uit een gebied. Een ambtenaar van de gebiedsorganisatie denkt dat gebiedscommissies hiervoor zullen gaan lobbyen bij de gemeenteraad als het college hun wensen niet honoreert in het advies. *"In die zin worden ze er wel meer bij betrokken en met hun neus op de feiten gedrukt maar waar schaarse middelen zijn is het slecht verdelen natuurlijk"* (interview 7). De rol van de gemeenteraad met betrekking tot de gebieden is op papier veranderd in een meer verantwoordelijke rol, maar hoe betrokken zij daadwerkelijk zal zijn moet de praktijk uitwijzen. Het primaat van de politiek is op ongeveer alle vlakken meer bij de gemeenteraad komen te liggen dan bij een gebied. Enerzijds doordat zij direct erover besluiten, anderzijds door te besluiten over de kaders waarbinnen besluiten moeten voldoen. Zo stelde de gemeenteraad vast op wat voor manier de gebiedsplannen qua opmaak naar hen toe moest komen. Deze kreeg de bijnaam binnen de gemeente van het 'Russisch' format. Niet voldoen aan de eisen die stedelijk zijn gesteld, zorgt er voor dat je dan ook niet goed behandeld gaat of kan worden door de raad (interview 8).

Rol van de gebiedscommissie

De gebiedscommissie kent een andere rol dan voorheen de deelraden en deelbesturen. Het is volgens alle respondenten zo dat de gebiedscommissie nu alleen nog maar gaat over participatie, communicatie en advisering aan de gemeenteraad en college (interview 2). Dit wordt ook door alle respondenten als belangrijke taak gezien. *"Bijvoorbeeld om te weten wat er leeft in een gebied en proberen als een soort van spin in het web overal voelsprietten te hebben"* (interview 2). De formele rol is puur adviserend geworden aan de raad van de stad (interview 5). Dit kunnen zij doen door gevraagd, ongevraagd en gekwalificeerd advies. Het betreft dan bijvoorbeeld advies over een nieuw stedelijk kader waarbij deze dan meer uitgewerkt kan worden specifiek voor wat er in een gebied belangrijk is of speelt. Verder kan ook getoetst worden wat bewoners en partijen uit een gebied er van vinden. Dit advies is dan niet op basis van specialistische inhoudelijke kennis, maar op basis van participatie (interview 7). Verder kent de gebiedscommissie een rol op het gebied van participatie en bewonersinitiatieven. De gebiedscommissie heeft 1,1 miljoen euro te besteden voor initiatieven uit de wijken en de commissie moet volgens een meerderheid van de respondenten dan ook actief proberen bij burgers initiatieven op te halen of uit te dagen. *"Ze moeten de oren en ogen van een gebied worden"* (interview 10). Verder kent de gebiedscommissie een representatieve rol bij publieke optredens zoals evenementen en jubilea

in het gebied, maar ook een vooruitgeschoven post van de burgemeester als het gaat om veiligheidsvraagstukken vertelde een van de gebiedsaccounthouders. Dit betekent dat bij veiligheidsproblemen in het gebied de voorzitter van de gebiedscommissie geïnformeerd wordt en kan optreden als representatie namens de burgemeester. Verder heeft de gebiedscommissie nog wel een aantal kleinere APV's rondom bijvoorbeeld evenementen en geluidshinder waarover zij hun toestemming moeten verlenen.

Een andere belangrijke rol die alle respondenten noemden, was dat de gebiedscommissie meer een apolitieke rol heeft. Of zoals eigenlijk alle respondenten aangaven, een apolitieke rol zou moeten hebben. Hiermee wordt met name bedoeld dat het minder partijpolitiek zou moeten zijn. Minder partijpolitiek was het idee van de gebiedscommissies zodat er minder gesteggeld zou worden vanwege partijpolitieke belangen, en dat het echt een vertegenwoordiging is van bewoners en van de problematiek die in een gebied speelt (Gemeente Rotterdam, 2014d en interview 6). Echter zien alle respondenten in dat de invulling van deze a-partijpolitieke rol nog niet echt lijkt te werken en ook erg lastig wordt om voor elkaar te krijgen in de toekomst. Zo denkt een ambtenaar van de gebiedsorganisatie dat het komt doordat het in de eerste plaats onvoldoende uitgedragen is. *"Bewoners zijn onvoldoende bekend geworden met wat er te kiezen viel en waarom dat dan anders was. Ik denk dat heel veel bewoners niet eens weten dat de deelgemeenten niet meer bestaan. Dat maakt ook dat er dus nu wel een aantal mensen zijn opgestaan die als bewonersvertegenwoordiging apolitiek een bijdrage hadden willen leveren maar zo klein zijn dat ze per saldo toch weer niet naar boven komen drijven"* (interview 6). Verder is het zo in de tweede plaats dat in de gebiedscommissie alleen maar weer de traditionele partijen zitten waardoor ook veel oud-deelraadsleden in de commissie hebben plaatsgenomen. Hierdoor hebben zij allemaal nog een politieke achtergrond en staat de politieke antenne nog steeds overeind (interview 3). Veel respondenten zagen de afgelopen maanden dat de commissieleden nog veel bezig waren op dezelfde manier als in het verleden. Zo waren er politieke schermutselingen rondom het aanwijzen van een voorzitter en zijn sommige commissieleden vooral vertegenwoordigers voor de eigen politieke aanhang in plaats van voor alle bewoners uit het gebied. Verder merkt een ambtenaar van de gebiedsorganisatie ook op dat de commissieleden de voorzitter en vice-voorzitters ter verantwoording willen roepen, terwijl zij zijn ook gewoon onderdeel van de commissie. *"Op dit moment zitten ze elkaar alleen nog maar de pesten en oud zeer af te rekenen"* (interview 6). Veel respondenten hebben er in ieder geval een hard hoofd in dat dit snel zal veranderen, maar de meeste hebben wel de hoop dat de commissie deze rol wel beter gaat oppakken in de toekomst. *"Voor de eerste periode lijkt dat nog een utopie"* (interview 6).

De rol van de gebiedscommissies verschilt daarmee wel met die van de deelgemeenten/ deelraden in het oude bestuursmodel. De voormalige rol van de deelgemeenten was dat zij allerlei bevoegdheden op basis van verordeningen en een budget hadden om hun eigen begroting samen te stellen en uit te

kunnen voeren, en opdrachtgever waren voor de diensten (interview 7). Het verschil zit hem dus vooral in de bevoegdheden die het deelbestuur had waarbij deelbestuurders ook verantwoordelijk waren voor een portefeuille en hierover verantwoording moesten afleggen. Verder hadden zij een eigen begroting waar zij zelf in konden schuiven en beslissen. De rol van de gebiedscommissie is dus behoorlijk veranderd aangezien het niet meer zoveel bevoegdheden en middelen heeft om over te kunnen beslissen.

Invloed van de gebiedscommissie

De invloed van de gebiedscommissie op beleid en besluiten is door bovenstaande veranderingen nu minder direct dan voorheen bij de deelbesturen. Alle respondenten herkennen en kenden de tijd dat de deelbesturen zelf geld hadden en opdrachtgevers waren van clusters en zelf ook beleid ontwikkelden op basis van hun eigen programma. Samen met hun bevoegdheden konden deze deelbesturen meer direct invloed uitoefenen op wat er gebeurde in een gebied. Nu hebben de gebiedscommissies een adviserende rol en kunnen zij minder zelf bepalen wat er gebeurt. De commissie wordt nu om advies gevraagd over buitenruimte en wijkwelzijn of nieuwe stedelijke kaders die zijn geschreven door de clusters. Zelf kunnen zij ook advies schrijven en zo nodig escaleren via de gebiedsdirecteur die het dan eerst ambtelijk bespreekt op hoger niveau, en zo nodig opschaalt naar de wethouder. Dit moet je echter volgens een ambtenaar van de gebiedsorganisatie ook niet iedere week doen, want dan neemt het effect af (interview 7). Via de politieke kant zouden de commissies hun lobbyinvloed kunnen uitoefenen richting partijgenoten op het stadhuis. Zeker wat betreft het zo veel mogelijk voor elkaar krijgen uit het gebiedsplan is dit mogelijk een belangrijke manier waarop de gebiedscommissie haar invloed kan uitoefenen. "De commissie is niet van de politiek maar gebruiken wel de politiek om dingen voor elkaar te krijgen" (interview 7). Op die manier is de politieke achtergrond wel een voordeel volgens een andere ambtenaar van de gebiedsorganisatie (interview 5). Echter pakt misschien ieder gebied dit ook weer anders aan, waardoor misschien ook ieder gebied weer meer of minder effectief is in het voor elkaar krijgen van haar plannen. Een van de gebiedsaccounthouders stelt pessimistisch dat het misschien wel veel meer daarvan afhangt dan een weloverwogen afweging over wat nou waar het meeste nodig is (interview 1). Juist door het lobbyen zou het model ook veel politiek kunnen zijn en minder transparant.

De invloed van de gebiedscommissies lijkt sterk te zijn afgenomen ten opzichte van de oude deelraden en deelbesturen. Zo waren er volgens een gebiedsaccounthouder nooit garanties te geven of adviezen ook overgenomen worden (interview 1). Echter zeiden alle gebiedsaccounthouders dat zij daarmee niet van de taak worden ontslagen om goed gebiedsbewust te zijn en te kijken wat het betekent voor gebieden, en daar zoveel mogelijk rekening mee te houden (interview 1 en interview 3). Een gebiedscommissie kan het meeste invloed uitoefenen wanneer zij op basis van participatie en draagvlak eensgezind goed kunnen aantonen wat een gebied nodig heeft. "Of dat dan er ook gaat

komen is een tweede, het moet lukken om gezamenlijk een agenda te maken voor dit gebied", aldus een ambtenaar van de gebiedsorganisatie (interview 6).

Verder gaven alle respondenten aan dat het wel of niet aanwezig zijn van een politieke laag niet bepalend is voor de mate waarin er door de gemeente goed geluisterd kan worden naar een gebied. Ook zonder politieke laag is het goed mogelijk om de wensen en behoeften van een gebied mee te nemen in beleid.

Verhouding tussen gemeenteraad en gebied

De verhouding tussen het college en de deelbesturen deelgemeente was niet altijd even goed. Veel respondenten gaven aan dat voorheen de deelgemeenten zich wel erg afzonderde van de 'stad'. Zo verwoordde een adviseur van de Bestuursdienst (interview 8): *"Want ja deelgemeentes waren gewoon eigen beleid aan het maken, die waren eigen dingen aan het doen, deelraadsleden waren gewoon parlementje aan het spelen in plaats van dat ze op straat liepen. Dat waren zegmaar de minpunten van het oude systeem waar het stadsbestuur toch steeds meer last van kreeg. Daar wilden we mee stoppen"*. De deelgemeenten waren in sommige gevallen eigen werelden met eigen zak geld en beleid waar het college en de gemeenteraad geen zeggenschap over had. Dat maakte het soms lastig wanneer deelgemeentebestuurders ook andere dingen wilden doen met de bevoegdheden die zij hadden (interview 8). Het waren op sommige gebieden mini-gemeenten met mini-wethouders. Veel respondenten kwamen met verschillende voorbeelden waarin er een wrijving was tussen het college vanuit de stad en een deelgemeente wanneer deze een eigen koers vaarde die afweek van de koers van het college. Echter viel het volgens sommige respondenten ook wel mee hoe vaak dit gebeurde en werden soms ook kunstmatig tegenstellingen geschapen (interview 4).

Maar waar het dus voorheen meer veertien gebieden met bestuur waren plus de gemeenteraad, is er nu maar één bestuur waarbij de gebiedscommissies nu meer een adviesorgaan zijn van de gemeenteraad. Gebiedscommissies kunnen nu alleen nog maar zo goed mogelijk adviseren en dan hopen dat de gemeenteraad hiernaar luistert. Nu wordt vanuit de clusters en het college vanaf stedelijk niveau de belangen en toedeling van middelen afgewogen. Angst van veel respondenten uit Prins Alexander was dat hierdoor de belangen van Prins Alexander minder behartigd kunnen worden door de gebiedscommissie. Dit omdat Prins Alexander relatief beter scoort dan veel andere gebieden in Rotterdam en dat voor die andere gebieden nu meer middelen worden vrijgemaakt of worden ingezet (interview 6). Ambtenaren van de gebiedsorganisatie stellen echter dat het ook niet de bedoeling kan zijn dat Prins Alexander vervolgens meer naar het Rotterdams gemiddelde zakt. Verder zagen ook veel respondenten in dat de extra politieke laag in het oude systeem ook hinderlijk kon werken vanwege zijn grilligheid en typisch politiek spel. Dit was niet altijd functioneel of kwam niet ten goede van het gebied, maar was meer partijpolitiek (interview 5). Gevolg is nu dat de gemeenteraad meer naar het geheel kan kijken en meer kan schuiven met middelen waar zij vinden dat het harder nodig is. Verder is er nu simpelweg een beleidskader in plaats van op sommige gebieden ieder gebied een eigen

beleidsprogramma. Volgens een van de respondenten zorgt dit ervoor dat er niet op twee niveaus politiek wordt bedreven maar nu nog maar een keer op het stadhuis, dit was dubbel werk volgens een van de gebiedsaccounthouders (interview 4).

Belangrijkste veranderingen en uitdagingen voor boundary spanning

De belangrijkste verandering binnen de politieke interface betreft het afschaffen van de deelgemeenten met haar eigen deelbesturen en de vervanging daarvan door de gebiedscommissies. Door de verplaatsing van bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben de gebiedscommissies nu minder zelf te bepalen. Verder kan ook niet meer zoals voorheen door deelbesturen afgeweken worden van de lijn vanuit het college. Grootste uitdaging of knelpunt door deze verandering is dat de rol van de gebiedscommissies alleen adviserend is geworden (op burgerinitiatieven na) en het nog de vraag is hoeveel invloed daarmee uitgeoefend kan worden op de besluitvorming van het college. Voor de boundary spanning betekent dit dat zij meer dan voorheen door middel van overtuiging en overleg goed de wensen, behoeften en argumenten vanuit een gebied bij de besluitvormers moeten krijgen. De urgentie moet goed benadrukt kunnen worden en er moet gecoördineerd met het cluster worden om te kijken of het cluster al iets kan doen en/of dat het cluster ook dezelfde problemen en noodzaak ziet. Dit om zo de kans voor een instemming hiervan door het college zo groot mogelijk te maken.

6.1.2 Bestuurlijke interface

De bestuurlijke interface gaat over hoe binnen de gemeente Rotterdam ervoor wordt gezorgd dat wensen en behoeften kunnen worden opgenomen in beleidsbeslissingen en beleidsplannen. Het gaat hierbij om betrokkenheid van bestuurders en ambtenaren bij het gebied en de verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen tussen gebieden en clusters.

De betrokkenheid van ambtenaren en bestuurders bij het gebied

Wat betreft de betrokkenheid van ambtenaren uit clusters bij een gebied blijkt, uit de gesprekken met de respondenten, dat dit sowieso per cluster verschilde in het oude model. Dit kwam doordat de deelgemeente voor sommige clusters een opdrachtgever was en met andere clusters helemaal niets te maken had. Zo gaf de deelgemeente aan Stadsbeheer en Stadsontwikkeling opdrachten, maar had de deelgemeente bijvoorbeeld veel minder te maken met Maatschappelijke Ontwikkeling. Doordat samen wel aan opdrachten werd gewerkt, kwamen er regelmatig specialisten van clusters langs die dan overleg hadden met de verantwoordelijk beleidsmedewerker en soms ook met de verantwoordelijk deelbestuurder erbij. Zoals een ambtenaar van de gebiedsorganisatie zei over de frequentie van bezoek vanuit de clusters: *"Natuurlijk aan de lopende band, buitenruimteontwerpers, verkeerskundigen, mensen van jeugd, mensen van cultuur, veilig, politieagenten, bedenk het maar. In overleggen, als deelgemeente moesten we toch al met de clusters om de tafel om tot goede opdrachten te komen. En nu moeten we vanuit het gebied met de gebiedsaccounthouders met elkaar om tafel om tot de goede*

adviezen te komen" (interview 6). Veel van de functies vanuit de fysieke kant waren ook al gekoppeld aan gebieden doordat werk in de buitenruimte veel duidelijker is af te bakenen in gebieden. Werk van de fysieke clusters kan duidelijk verantwoord worden waar dat precies gebeurt in een gebied. Neem projectleiders van buitenruimte of herontwikkeling die bepaalde straten of plekken in een gebied gingen herinrichten. Op welzijnsgebied is dit minder fysiek aanwijsbaar, omdat het over mensen gaat en niet over plekken. De betrokkenheid op deze gebieden door clusters kwam voort uit de opdrachtgeverrelatie die een deelgemeente met een cluster had. Wat betreft alle andere zaken die buiten de verantwoordelijkheid van de deelgemeente lagen of nieuw beleid en kaders die werden geschreven door clusters, was de betrokkenheid een heel stuk minder. Een aantal respondenten gaf aan dat dit contact dan veel meer willekeurig was of afhing van de persoonlijke interesse van clusterambtenaren om mensen van een gebied erbij te betrekken. Zo verwoordde een gebiedsaccounthouder: *"Als je inderdaad een beleidsmedewerker of clubje beleidsmedewerkers had die het leuk vonden iets met de deelgemeenten te doen dan kwam daar wel wat tot stand. Of andersom vanuit de deelgemeente naar de cluster kon er ook wel wat tot stand komen. Maar het was meer afhankelijk van toevalligheden of goede wil van mensen bij het cluster en de deelgemeenten"* (interview 1). Ook een ambtenaar van de gebiedsorganisatie zag dat op sommige gebieden de cluster en deelgemeente meer tegenover elkaar stonden. Dit kon verschillen per persoon die men tegenkwam. Zo waren er soms ambtenaren die wel rekening hielden met het feit dat het gemaakte beleid ook uitwerking had voor mensen op de straat. Het kon echter ook voorkomen dat er ambtenaren waren die bezig waren met alleen hun eigen programma en beleid en budget uitwerken zonder oog te hebben voor de wensen en behoeften uit een gebied (interview 5). Er was de verplichting dat beleidskaders die stedelijk opgesteld werden voor advies langs de deelgemeenten moesten. Echter merkte een gebiedsaccounthouder op dat dit dan vaak gebeurde wanneer het beleidskader bijna helemaal klaar was en nog even snel als agendapost langs de deelgemeenten moest voor advies aan het eind van het proces (interview 1). Het ging niet zo dat wanneer er werd begonnen aan een nieuw kader dat werd gekeken wat er in een deelgemeente speelde en eerder erbij werd betrokken. Een ambtenaar van de gebiedsorganisatie merkte ook met betrekking tot MO op: *"Met MO hadden we geen relatie. En die waren veel meer van, wij hebben wat verzonnen en dat gaan we overal aanbieden en doen"* (interview 7). Maar ook de betrokkenheid vanuit de clusters waar wel een opdrachtgeverrelatie mee was, was dit niet altijd even optimaal. Zo vertelt een gebiedsaccounthouder: *"Wij waren puur bezig met de uitvoering en minder behoefte aan direct contact met ondernemers, bewoners, als het gaat over beheer van buitenruimte. Daar zaten de mensen van de deelgemeente tussen. Die hadden die contacten"* (interview 3).

Door het nieuwe model zien de meeste respondenten deze betrokkenheid veranderen en hopen in ieder geval dat dit intensiever wordt. Zo denkt een gebiedsaccounthouder dat het mogelijk is dat gebieden nu eerder worden betrokken bij het opstellen van de kaders, doordat er nu ook meer mensen met een geschiedenis bij de deelgemeente in het cluster zitten (interview 1). Een gebiedsdirecteur uit

een ander gebied denkt dat het nu standaard moet worden voor clustermedewerkers om een lijstje met het gebied te hebben bij het opstellen van beleid, maar zij ziet ook in dat hier nog veel op gecoacht moet worden en dit een cultuurverandering vraagt (interview 10). Ook spreekt een andere gebiedsaccounthouder over dat de taken die de deelgemeente voorheen had ten opzichte van het gebied en de bewoners nu ook meer opgepakt moeten worden door medewerkers bij het cluster (interview 3). Hij ziet een andere relatie en betrokkenheid met het gebied ontstaan: *"Voor mezelf is het zeker anders en ook voor alle collega's van stadsbeheer is het anders omdat je vanuit een andere rol samenwerking aangaat binnen het gebied. Het is heel makkelijk om te zeggen tegen commissie van het kan allemaal niet, geen geld, we hebben basis op orde, zoek het maar uit. Maar door de participatieontwikkelingen en schuiven met geld krijgen wij een andere relatie binnen het gebied. We zeggen geen nee maar wordt verwacht van ons dat wij meedenken om te kijken naar passende oplossingen. Die kunnen deels liggen binnen intern schuiven van inzet maar ook door advies te geven over hoe je participatie kan versterken, door gebieden meer in zelfbeheer gegeven worden"* (interview 3). Ook een ambtenaar van de gebiedsorganisatie ziet dat ambtenaren van clusters nu steeds vaker in het gebied gaan zitten en dat zij elkaar ook steeds beter vinden (interview 5).

Het instellen van de accounthouders bij de clusters is ook een onderdeel van het nieuwe model. Een aantal clusters hadden al aanspreekpunten voor een bepaald gebied, maar volgens een adviseur van de Bestuursdienst is het met de omvorming naar een bestuur het veel logischer geworden dat elk cluster accounthouders heeft (interview 8). *"Dat is ontwikkeling van gebiedsgericht werken dat in een versnelling komt doordat de deelgemeenten worden afgeschaft waardoor je bij de cluster meer moet organiseren naar de nieuwe gebiedsvorm"* (interview 8). De gebiedsaccounthouders zijn zelf al erg betrokken in het gebied en komen er een aantal dagen in de week en fietsen er letterlijk in rond. De gebiedsaccounthouders zien het ook als hun verantwoordelijkheid dat zij de rest van het cluster meenemen in het gebiedsgericht werken. Een van de gebiedsaccounthouders ziet dan ook dat de faciliteiten er zijn om dat te doen en er ook op te letten dat het door collega's gebeurt (interview 4). Zo had ook bijvoorbeeld een accounthouder een kennismakingsmiddag met het gebied georganiseerd voor medewerkers van het cluster. Zo om collega's van het gebied te leren kennen en weten wat er speelt en meer gevoel te krijgen voor het gebied. Hier waren oud deelgemeenteambtenaren aanwezig maar ook personen die de hele wijken soms niet kenden. Het was daardoor meer een eerste kennismaking die als startpunt kan dienen voor verdere samenwerking, en dat je weet van elkaar wie wat doet.

Vanuit het college, als het enige bestuursorgaan van de stad, blijft de directe betrokkenheid in het nieuwe model niet groot. Dit is niet veranderd ten opzichte van het oude model al hoopte een adviseur van de Bestuursdienst dat naast programmawethouders zij zichzelf ook zouden verdelen als gebiedswethouders waarbij iedere wethouder verantwoordelijk was voor wat er in een gebied speelde (interview 8). Hierdoor zou hij dan ook veel meer integraal gaan kijken in plaats van verkokerd. De

toekomst zou verder moeten uitwijzen hoe serieus zij omgaan met de gebiedsplannen van de gebieden en hoe zij reageren op escalaties vanuit de gebiedscommissie.

De betrokkenheid van ambtenaren vanuit de clusters bij de gebieden is nog niet helemaal uitgekristalliseerd, maar het nieuwe model biedt wel meer mogelijkheden tot meer betrokkenheid. Dit komt deels doordat mensen met een gebiedsachtergrond zijn gaan werken in de clusters en een gebiedsgericht perspectief blijven houden. Maar verder komt het ook doordat nu de clusters vooral zelf het gebiedsgerichte werk moeten oppakken waar voorheen de deelgemeenten dit deden. Zij zullen dus meer betrokken moeten raken bij de gebieden. De vraag kan echter gesteld worden in hoeverre hiervoor een andere organisatievorm voor nodig is om dit te bereiken, zo stelde een gebiedsaccounthouder (interview 1). *"Het gaat erom dat je met zijn allen die bereidheid hebt om gebiedsgericht te werken. En of dat dan met een deelgemeente, gebiedscommissie of matrixmodel zou moeten dat is eigenlijk niet zo interessant. Gebiedsgericht werken is nu al acht jaar een besproken onderwerp en prioriteit"* (interview 1). Maar waar blijkbaar het niet vanzelfsprekend was dat je betrokken was bij het gebied is dat nu meer onontkoombaar geworden doordat de ambtenaren van de clusters meer het werk van de voormalig deelgemeenten moeten oppakken.

Ruimte om gebiedswensen te kunnen vervullen

De ruimte om gebiedswensen in te willigen verschilt erg per cluster. Dit komt doordat ieder cluster ook weer anders is georganiseerd waarbij de positie en bevoegdheden van de gebiedsaccounthouder ook verschilt. Bij MO is het bijvoorbeeld het geval dat budgetten, en daarmee ook personele inzet, gekoppeld zijn aan stedelijke kaders. Ruimte om hiervan af te wijken is er nauwelijks. Binnen de kaders en bestaande budgetten kunnen er wel beslissingen genomen worden door een lijnmanager (interview 1). Dit kan een gebiedsaccounthouder van MO niet in vergelijking met gebiedsaccounthouders van SB of SO die wel meer mandaat over budget en inzet van mensen heeft. Dit mandaat is volgens haar ook niet perse nodig: *"Dat zit voor mij veel meer in het verbinden en samen gezamenlijk werken aan een opdracht. Ik kan wel dingen toezeggen en opdracht geven op papier maar dat het nog steeds afhangt van individuen die willen meewerken of het in de praktijk ook slaagt"* (interview 1). Het meenemen van gebiedswensen hangt volgens een gebiedsaccounthouder meer af van hoe individuen of afdelingen wel gebiedsgericht werken. Het gaat niet om het mandaat maar of collega's van het cluster willen meedenken, in plaats vanuit de eigen invalshoek zaken te bekijken en vanuit de beleidskaders denken. De gebiedsaccounthouder merkt soms nog wel dat collega's niet helemaal rekening houden met een gebied: *"Dat er dan gebieden zijn waar dit allemaal gaat landen is nog allemaal een beetje erg ver van hun bed, het is heel wisselend"* (interview 1). Wanneer er vanwege gebiedsbehoeften anders ingezet moet gaan worden of meer budget moet komen, dan moet dit eerst door het College en de Raad goedgekeurd worden. Dit geldt eigenlijk ook in meer of mindere mate voor de andere clusters. Zo is het bij SO het geval dat er ruimte is om zaken aan te

passen aan wat het gebied vraagt, maar ook dit moet dan uiteraard binnen de financiële kaders van de gemeente passen (interview 4). De gemeente is ook bezig met bezuinigen en voor heel veel dingen in een gebied is er maar een bepaald budget voor de buitenruimte volgens een accounthouder (interview 4). Voor wensen uit gebieden moet gelden dat het past binnen het gebied, en past binnen het beleid en de kaders van de stad. Daarnaast wordt veel meer gekeken naar de kostendekkendheid van nieuwe projecten. Zo is er een overmaat aan kantoren in de stad dus wordt op dat vlak kritisch gekeken naar wensen, hetzelfde geldt voor woningbouw dat moet aansluiten op de vraag van woningzoekenden (interview 4). Wel is er enige ruimte qua werkbudget vanuit het cluster SO, wat voorheen bij de deelgemeente lag, om plannen te faciliteren en te werken aan planontwikkeling voor een gebied voor zowel buitenruimte, scholenbouw, woningbouw en werkterreinen (interview 4). Dus er kan wel naar wensen gekeken worden tot op zekere hoogte.

Bij Stadsbeheer werkt het meer zo dat het cluster probeert mee te denken wanneer er een wens komt vanuit het gebied. Grotendeels ligt alles al in (meer)jarenplanningen en is bepaalde inzet nodig om de normering op verschillende producten te behalen. Dit betekent dat een straat bijvoorbeeld een bepaald niveau van schoon moet hebben of dat minimaal een aantal keer per jaar de sloot gebaggerd moet worden. Een gebiedsaccounthouder vertelt: *"In onze rol zullen wij proberen te verkennen en uit te zoeken hoe wij die 20 keer vegen naar 21 keer vegen kunnen krijgen, maar dat gaat wel ten laste van iets anders. Dus wij kijken intern die ene keer extra kost zoveel geld, waar zetten we ergens anders op onze primaire producten diezelfde kosten minder in, en we schuiven de middelen naar die ene keer extra. Dan geven wij dat advies dat het kan maar wel ten koste van sloot baggeren van 5 naar 4 keer. Dan geven we die keuze"* (interview 3). Er kan dus flexibel geschoven worden maar de bandbreedte is smal. Dit omdat bij teveel schuiven wellicht op andere diensten er minder gepresteerd wordt en een wethouder hier vragen over gaat stellen (interview 3). Ook is het mogelijk dat meer inzet in het ene gebied ten koste gaat van inzet in een ander gebied, omdat naar normering voor de gehele stad gekeken moet worden. SB maakt adviezen over hoe de plussen en minnen dan worden en de wethouder hakt dan de knoop door wanneer dit gaat over grotere veranderingen. Kleinere aanpassingen binnen budgetten en inzet zonder dat de normering omlaag gaat, kan het cluster zelf doen.

Bij de directie Veilig voelde de accounthouder de meeste ruimte om te kunnen voldoen aan wensen en behoeften van een gebied. De accounthouder zegt zaken toe te kunnen zeggen en voelt zich ook vrij om hier ver in te gaan. Dit komt doordat er geen duidelijke spelregels zijn en de gebiedsaccounthouder meer op basis van zijn ervaring ongeveer weet wat hij kan doen. Zolang de accounthouder niet wordt teruggefloten is het goed. Volgens de gebiedsaccounthouder is het ook zijn opdracht om zaken toe te kunnen zeggen: *"Ik heb duidelijk als opdracht dat we geen dingen tussen wal en schip laten vallen of wanneer er dingen gedaan moeten worden dan worden ze gedaan. Dus ik voel*

me wel vrij om acties, maatregelen en inzet en middelen daar uitspraken over te doen. Soms nog wel met slag om de arm maar ook heel vaak gewoon wel zeggen" (interview 2).

Ook ambtenaren van de gebiedsorganisatie zien dat de clusters redelijk gebonden zijn aan budgetten en programma's. *"Ik weet niet of ze in een keer dingen zouden kunnen omgooien of anders zouden kunnen doen. Dat vind ik een spannende. Ook omdat ik denk dat een aantal clusters ook niet helemaal gebiedsgericht die uitwerking kunnen aangeven. Op het fysieke vlak kan je wel redelijk tastbaar maken, maar de sociale kant is toch nog wel lastig. En als wij dan iets anders willen, medewerking is er volgens mij wel en de wil bij de mensen ook wel, of je het wel voor elkaar krijgt is het volgende" (interview 5).*

Verder merkten de respondenten uit het gebied op dat naast de medewerking van een gebiedsaccounthouder, deze gebiedsaccounthouder vervolgens ook afdelingen en collega's van het cluster in beweging moet krijgen. Ook een adviseur van de Bestuursdienst ziet in dat zo'n accounthouder wel voldoende positie en draagvlak moet hebben binnen het eigen cluster om te zorgen dat zij zaken kunnen regelen (interview 8). Met meer mandaat of bevoegdheden kunnen accounthouders zelf flexibel beslissen over inzet of budget om tegemoet te komen aan behoeften uit een gebied. Ook draagvlak en steun binnen het eigen cluster voor de rol van de accounthouder kan helpen bij de medewerking van personeel voor het meedenken en meenemen van gebiedswensen in beleid van het cluster.

De ruimte om aan wensen en behoeften uit gebieden te voldoen door clusters is beperkt. De wensen en behoeften moeten passen binnen bestaande kaders en budgetten en als hiervan afgeweken moet worden, moet daar eerst goedkeuring voor komen door het college en de gemeenteraad. In hoeverre binnen een cluster gezocht kan worden naar oplossingen binnen bestaande kaders en budgetten verschilt per cluster doordat ieder cluster andere producten levert en uniek is in zijn werk en organisatie. Ook verschilt de positie en de bevoegdheden van gebiedsaccounthouder per cluster waardoor de ene accounthouder meer kan toezeggen dan de ander. De clusters staan wel open om beleid en uitvoering een meer gebiedsgerichte uitwerking te geven. Een nieuwe wens of behoefte die niet past binnen de beleidskaders of meer geld kost zijn echter wel lastige opgaven om aan te kunnen voldoen. In de oude situatie kon een deelgemeente bij een nieuwe wens of behoefte (op de terreinen waar de deelgemeenten over gingen) een nieuwe of aanvullende opdracht geven aan een cluster. Dit werd dan (extra) betaald uit het deelgemeentebudget en besloten door de deelraad of deelbestuurder. Dit is in het nieuwe model niet meer aan de orde. De ruimte om aan wensen en behoeften te voldoen is bij de clusters niet meer of minder geworden. Clusters moeten nog steeds binnen de beleidskaders en budgetten kijken hoe gebiedswensen mee kunnen worden genomen. Er is geen aparte zak met geld bij clusters waaruit dit soort vragen vanuit gebieden gefinancierd kunnen.

Verdeling van formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden

In de verdeling van formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gebieden en clusters hebben grote verschuivingen plaatsgevonden. Deze zijn formeel allemaal vastgelegd in de verordeningen op de gebiedscommissies. De deelgemeenten en haar deelbesturen waren voor zaken met betrekking tot buitenruimte, wijkwelzijn en aantal veiligheidsaspecten bevoegd om besluiten over te nemen. Deze bevoegdheden zijn teruggegaan naar 'de stad', waardoor nu clusters verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en afhandelen van deze zaken en het college uiteindelijk politiek verantwoordelijk is. Op sommige punten is de gebiedscommissie nog verantwoordelijk, dit zijn een aantal APV's rondom bijvoorbeeld standplaatsvergunningen, hondenuitlaatzones, evenementenvergunningen, en het vaststellen van het horecagebiedsplan. Het zwaartepunt wat betreft formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden is verschoven richting het college en de clusters als uitvoerend apparaat. De gebieden zijn voor veel minder zaken verantwoordelijk en voeren niets meer uit en maken ook geen beleid meer. De gebieden zijn nu verantwoordelijk voor het organiseren van participatie om zo goed de wensen en behoeften van het gebied te achterhalen en te presenteren, in bijvoorbeeld een gebiedsplan.

Dat veel bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gebieden naar de clusters zijn verschoven hoeft volgens de meeste respondenten niet nadelig te werken voor het goed kunnen voldoen aan wensen en behoeften uit een gebied. Het hangt er vooral van af hoe de clusters juist deze verantwoordelijkheid gaan oppakken. Zo zei bijvoorbeeld een ambtenaar van de gebiedsorganisatie: *"Maar als niet vanuit de stad gebiedsgericht wordt gewerkt, dan sla je de plank mis. Dan heb je die verbinding niet, dan rol je alleen stedelijke programma's uit. Je hebt dan de stem en mandaat weggehaald, en als ze ook niet worden gezien worden dan werkt het niet. Je hebt elkaar nodig om het goed te doen"* (interview 5). Ook een gebiedsaccounthouder ziet dat het twee kanten op kan gaan. Of de clusters denken volgens een van de gebiedsaccounthouders dat zij het zelf nu bepalen op beleidsterreinen waar voorheen deelgemeenten over gingen, of iedereen wordt meer gebiedsbewust en gaat gebieden er zoveel mogelijk bij betrekken en er rekening mee houden (interview 1). De nieuwe verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft een aantal gevolgen voor de doorzettingsmacht en afhankelijkheid van de gebieden en clusters. Zo kunnen volgens, een van de gebiedsaccounthouders, veel niet-politiek gevoelige zaken sneller afgehandeld worden doordat het nu niet meer langs de deelraad moet. Het cluster kan daar nu zelf mee aan de slag of in mandaat van het college over beslissen (interview 4). Ook maakten, zoals eerder vermeld, veel deelgemeenten nog eigen beleid of wilden vanwege politieke overwegingen afwijken van stedelijk beleid waardoor processen vertraging opliepen (interview 8).

Echter zien ambtenaren van het gebied door de verschuiving van de bevoegdheden en middelen de doorzettingsmacht van het gebied kleiner worden en de afhankelijkheid van het cluster groter. Met

name wanneer een gebied wilt dat iets snel gebeurt terwijl een cluster hier niet in mee gaat, is voor het gebied lastiger geworden om dit dan alsnog te realiseren. Een ambtenaar van de gebiedsorganisatie vertelt dat hij vroeger bij de deelgemeente prima kon samenwerken met mensen van een cluster, maar soms als dit niet zo was of als je het dan niet eens was dan kon de deelgemeente met haar eigen bestuur het alsnog zelf doen en regelen (interview 5). Een andere ambtenaar uit het vertelt hierover dat voorheen bij de deelgemeente men zelf kon kijken hoe een probleem opgelost kon worden en voelde met zich hier ook meer verantwoordelijk voor (interview 9). Nu wordt meer gekeken bij wie het probleem gelegd kan worden. Weer een andere ambtenaar uit het gebied vertelt dat de lijnen voor besluitvorming hierdoor ook langer zijn geworden: *"Voor sommige zaken wist het dagelijks bestuur van de deelgemeente precies hoe de vork in de steel zat en waar het probleem zich voordeed, dit terwijl het college bij wijze van niet eens weet in welk gebied iets ligt"* (interview 6). Een andere ambtenaar uit het gebied voelt zich door de grotere afstand tot het bestuur meer een doorgeefportaal (interview 9). Besluitvorming kan ook langer gaan duren in verband met de vergaderingcyclussen van de gebiedscommissies (eens in de zes weken ongeveer) en het college wat drie weken van te voren stukken wilt ontvangen (interview 6). Verder hoorde een ambtenaar van de gebiedsorganisatie juist van ex-collega's dat intern besluiten nemen bij sommige clusters ook erg lang kon duren en over zes schijven moest gaan voordat er een knoop was doorgemaakt. Personeel werd soms zelf ook moe van hoe het cluster was georganiseerd (interview 6). De bevoegdheden en verantwoordelijkheden die het gebied nog wel heeft, bieden minder mogelijkheid voor doorzettingsmacht en men is nog steeds afhankelijk van anderen voor de uitkomst hiervan. Als een gebied nu merkt dat er te weinig aan iets wordt gedaan of niet eens wordt met een cluster dan is er nu de mogelijkheid van escalatie. Hierbij gaat, zoals eerder besproken, de gebiedsdirecteur met een clusterdirecteur praten om er uit te komen. Als dat niet lukt dan kan de gebiedscommissie nog de wethouder benaderen en wanneer dit niets oplevert kan de gemeenteraad worden benaderd (interview 7). Verder is een manier voor een gebied om iets voor elkaar te krijgen, het schrijven van een gebiedsplan waarin wordt geadviseerd op welke hoofdpunten er extra inzet nodig is in het gebied. Dit is een advies en deze vindt vooral zijn kracht in de draagvlak die het plan heeft en de goede analyse en aantoonbaarheid van de noodzaak tot extra middelen en inzet. Het escaleren of het schrijven van een advies en een gebiedsplan bieden nog steeds geen garanties dat het dan ook zo gebeurt zoals het gebied het wilt.

In het kort kan gezegd worden dat de gebieden nu veel minder bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben en dat deze zijn verplaatst naar het college en de clusters. Dit was, volgens een adviseur van de Bestuursdienst, dan ook de bedoeling zodat de vrijheid van gebieden om af te wijken van stedelijk beleid minder zou worden en de gemeente meer een organisatie zou worden in plaats van vijftien aparte organisaties (interview 8). Deze verantwoordelijkheden kunnen nog steeds goed voor gebieden worden ingevuld, maar is volgens de meeste respondenten ook erg afhankelijk van het slagen van clusters om gebiedsgericht te werken. Op sommige punten wordt het makkelijker,

omdat bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet meer in een gebied liggen. Tegelijkertijd vindt de besluitvorming echter ook verder plaats van de gebieden. Wel is het zo dat de gebieden nu over alle beleidsterreinen kunnen adviseren en meedoen, terwijl voorheen de deelgemeenten maar over aantal beleidsterreinen gingen en daardoor ook niet keken naar andere beleidsterreinen (interview 9).

Verschuiving van middelen en personeel

Zoals ook al vermeld in de achtergrond van de transitie naar het nieuwe bestuurlijk model, zijn er ambtenaren en budgetten van de deelgemeenten naar de clusters gegaan. Door de verschuiving van bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn hierbij ook passende middelen zoals personeel en budgetten verschoven. De deelgemeenten hadden bijvoorbeeld veel mensen in dienst die puur werkten als ondersteuning van de bestuurlijke laag. Dus bij het verdwijnen van die laag in het nieuwe model hoeft er minder ondersteund te worden (interview 8). Dit levert volgens een adviseur van de Bestuursdienst veel minder werk op. Daarnaast is het niet meer de bedoeling dat het maken van beleid, ook als ondersteuning van het bestuur, niet meer gedaan wordt door een gebied (interview 8). *“Een beleidsmedewerker van een deelgemeente kan nu naar een cluster en helpen bij het beleid maken voor de hele stad of zorgen dat het goed wordt uitgevoerd in het gebied, afhankelijk van wat voor soort taak je dan pakt. Maar die dubbelingen zijn er uit gehaald”* (interview 8). Dit zou volgens veel respondenten ertoe kunnen leiden dat clusters nu meer gebiedskennis kunnen gebruiken bij het op maat maken van stedelijke kaders, dan dat er zelf door verschillende deelgemeenten verschillend eigen beleid wordt gemaakt. Door deze verhuizing van ambtenaren hebben de gebieden zelf geen inhoudelijke kennis meer op de beleidsterreinen waar zij eerst verantwoordelijk voor waren. Zo werkten er bijvoorbeeld eerst mensen van jeugdoverlast of vergunningen voor de deelgemeente en nu voor de directie Veilig. Een gebiedsaccounthouder merkte op dat het met de inhoudelijke kennis wel goed zit in de stad maar dat hij zich wel zorgen maakt over de gebiedskennis die bepaalde mensen hadden, dit doordat er al vermenging ontstaat in personeel dat bijvoorbeeld voor ander gebied komt te werken (interview 2). Dit is eigenlijk iets waar alle respondenten hun zorgen over uitten. De respondenten gaven op verschillende manieren aan dat zij bang waren dat de kennis die ambtenaren van de deelgemeenten meebrachten verloren zou gaan of niet goed gebruikt zal worden binnen de clusters. Zo verwoordde een van de accounthouders: *“Heel veel mensen bij de deelgemeenten hadden een integraal pakket en die zijn nu ook verdeeld. Daar zit dan ook wel een risico in dat die meegaan in die verkokering. Niets menselijks is ons vreemd als je in zo'n omgeving zit waar iedereen het maar over een onderwerp heeft, dan ga je daar vanzelf in mee en dan moet je wel heel sterk in je schoenen staan wil je daar tegenin gaan en die brede blik houden”* (interview 1). Onder andere twee ambtenaren van de gebiedsorganisatie maken zich zorgen over de verkokering bij de clusters, waardoor integrale kennis maar ook kennis over het gebied verloren kan gaan. Zo is er volgens hen veel afgebroken en zal een hoop op den duur ook weer herstellen doordat mensen nieuwe kennis en ervaring doen, maar in sommige gevallen is er veel kapitaal vernietigd volgens een van de ambtenaren

(interview 1). Het is goed dat er mensen met kennis naar clusters zijn gegaan waar het nodig is, maar er zijn ook mensen ergens terecht gekomen waar zij niet de kennis voor hebben. Deelgemeentewerkers hadden meer combinatiepakketten, terwijl clusters afgebakende specialistische taken en afdelingen kennen (interview 1). Ook is de gebiedskennis niet overall evenveel verspreid tussen de clusters doordat mensen zelf mochten kiezen voor welk cluster zij wilden gaan werken, hierdoor is het voor sommige gebieden onevenwichtig verdeeld (interview 4). De verschuiving van het personeel, en daarmee ook kennis, zorgt er voor dat gebieden nu zelf hierover de beschikking hebben en daardoor ook minder zelf kunnen doen. De clusters hebben hiermee dus ook de taak om met het personeel zich ook gebiedsgericht te organiseren en allemaal meer integraal te werken. Een van de gebiedsaccounthouders hoopt dat de rest van het cluster meegaat in de beweging van integrale wijkteams voor de zorgkant (interview 1). Het is een gevaar wanneer een cluster niet anders georganiseerd gaat worden en de gebiedsgerichte cultuur niet aan terrein wint. *“Als je dan weer allemaal verkokerde afdelingen krijgt met afdelingsbudgetten en eigen doelstellingen en bevoegdheden, dan kunnen die nieuwe mensen zich daar ook aan aanpassen aan die nieuwe organisatie en cultuur. Deelgemeente was denk ik andere cultuur dan de clusters, dus juist dat mengen op goede manier doen kan heel erg helpen. Het verhuizen op zich is geen probleem, maar als de structuur en cultuur leidend zijn en niet past bij de deelgemeente tijd dan heb je ze opgezogen en zijn de mensen weg. Je moet die organisaties ook zo inrichten dat je gebiedsgericht werkt”* (interview 1). Het kan dus goed gaan werken maar hangt ook af in hoeverre clusters het personeel, de gebiedskennis en het gebiedsgericht werken organiseren en invlechten in de eigen organisatie. *“Je moet je niet laten opnemen in een soort afdelingsstructuur met een verkokerde blik”* (interview 5). Een van de clusters neemt voor deze vermenging van personeel bijvoorbeeld een jaar de tijd om te kijken hoe het beste gebruik gemaakt kan worden van de kunde, kennis en contacten die voormalig deelgemeentemedewerkers met zich meebrengen (interview 3).

Wat betreft de financiën zijn deze ook allemaal naar de clusters gegaan. De gebieden hebben alleen nog een budget om participatie van bewoners te faciliteren en heeft de gebiedscommissie van Prins Alexander een budget van ruim 1,1 miljoen voor bewonersinitiatieven. De budgetten, rondom bijvoorbeeld buitenruimte en welzijn die in de begroting van de deelgemeente zaten, zijn afhankelijk van hun onderwerp naar het betreffende onderdeel van een cluster gegaan. Dit heeft echter wel veel moeilijkheden opgeleverd. Zo vertelde een accounthouder: *“Ik zie daar eigenlijk nog meer een bedreiging in dan een voordeel in dat de budgetten naar de clusters zijn gegaan, namelijk dat waar voorheen de deelgemeenten meer ruimte hadden om te schuiven met budgetten van bijvoorbeeld minder naar buitenruimte maar meer in welzijn of andersom, die ruimte nu helemaal is verdampt. Zo hadden bijvoorbeeld de deelgemeenten integraal welzijn, waar onderdelen gezondheid, sport en cultuur en welzijn met elkaar verweven waren, die budgetten worden nu weer uit elkaar getrokken en verdeeld over die directies. Dus ik zie dat op de korte termijn niet echt als een voordeel. En dan moet*

je als cluster wel weer de slag maken om weer te zorgen voor die integraliteit. Dat vind ik op het moment wel een zorgpunt” (interview 1). Door de verschuiving hebben gebieden nu geen budget meer om zoals voorheen opdrachten te geven aan een cluster. Het gebied is hierdoor nu meer een vragende partij geworden en kan door gebrek aan eigen middelen niet snel zelf zaken oppakken en regelen. Hiervoor is een gebied afhankelijk van geld dat beschikbaar moet zijn bij een cluster of extra toezegging van het college.

Belangrijkste veranderingen en uitdagingen voor boundary spanning

De belangrijkste veranderingen binnen de bestuurlijke interface zijn de nieuwe verdelingen van de middelen zoals financiën, personeel en de kennis van dat personeel. Waar eerst de deelgemeenten eigen afdelingen en projecten hadden met eigen geld en personen met specialistische kennis, is dat nu nog maar een zeer beperkt aantal personen geworden die vooral de participatie- en netwerkfunctie moeten vervullen. Knelpunt voor het gebieden is dat zij nu weinig kennis en middelen hebben om zelf inhoudelijk beleid te ontwikkelen of opdrachten te geven. De uitdaging voor boundary spanners uit het gebied (gebiedsmanager) is dan ook om goed de wensen en advies van het gebied neer te leggen bij een cluster. De boundary spanner moet dit goed kunnen communiceren en verder coördineren hoe het maatwerk er bijvoorbeeld uit moet komen te zien. Ook voor de boundary spanner van het cluster (gebiedsaccounthouder) ligt de uitdaging er om door deze veranderingen het beleidsontwikkelingsproces zo te coördineren dat wensen en behoeften uit een gebied voldoende meegenomen kunnen worden in beleid en uitvoering. Ook ligt er voor gebiedsaccounthouders een coördinerende rol weggelegd om binnen zijn of haar eigen cluster signaleren door te geven aan afdelingen of medewerkers zodat deze informatie op de juiste plek terecht komt. Voor de boundary spanners betekenen de veranderingen dat meer dan voorheen informatie uitgewisseld moet worden. Gebiedsmanagers vanwege de grotere afhankelijkheid van een cluster, en moeten dus vooral goed de signaleren en informatie naar de gebiedsaccounthouder communiceren. Gebiedsaccounthouders om informatie op te halen uit gebieden om zo goed wensen en behoeften uit een gebied mee te kunnen in beleid en uitvoering. Daar heeft een cluster nu zelf een grotere verantwoordelijkheid in, en ook de middelen en personeel voor.

6.1.3 Beleidsinterface

In de beleidsinterface wordt stilgestaan bij hoe het proces van de doorwerking van wensen en behoeften uit een gebied is ingericht en ontworpen. Hierbij gaat het om de manieren waarop kennis werd uitgewisseld en gekoppeld tussen gebieden en clusters.

Het gebiedsplan en uitvoeringsplan

De voornaamste manier om gebiedskennis en het werk van clusters te koppelen is door middel van het opstellen van een uitvoeringsplan door de clusters en het gebiedsplan vanuit de gebiedsorganisatie en

de gebiedscommissie. De gebiedsplannen zijn de punten in een gebied waarop het gebied graag extra inzet voor wilt zien vanuit de gemeente. In de uitvoeringsplannen van de clusters staat wat de inzet is vanuit het cluster in het gebied (interview 1). Dit is regulier werk wat voortkomt uit de programma's, producten en opdrachten die de clusters moeten uitvoeren. Dit is opgesteld binnen de stedelijke kaders die voortkomen uit het collegeprogramma en bestaand beleid. Volgens een accounthouder ging dit in het verleden nauwelijks in samenwerking met de gebieden. Zoals al eerder vermeld hadden clusters de verplichting om bij het maken van beleidskaders de deelgemeenten op advies te vragen. Echter gebeurde dit dan aan het eind van het proces wanneer het beleidskader al helemaal af. Volgens een van de gebiedsaccounthouders is wel het idee dat in de toekomst van het nieuwe model de clusters de gebieden zo goed leren kennen dat het vanzelfsprekend is om bij het schrijven van kaders en plannen eerst te kijken wat er in de gebieden speelt. Op die manier staat misschien al 90% tot 95% van de inzet in het gebied in het uitvoeringsplan en dan hoeft er niet zoveel meer in het gebiedsplan te staan (interview 1). Echter werd nog door meerdere respondenten vraagtekens gezet bij de vraag in hoeverre het de clusters lukt om die uitvoeringsplannen vervolgens zo specifiek en concreet mogelijk op te stellen. Op fysiek vlak is dat volgens een van de respondenten makkelijker te formuleren over wat de inzet specifiek is in een bepaalde wijk als wanneer op sociaal vlak concreet moet worden gemaakt waar en hoeveel wat wordt gedaan (interview Ronald van Wingerden). Het uitvoeringsplan bij clusters zoals SO en SB bestonden voorheen uit de jaaropdrachten die zij bespraken met de deelgemeenten en de meerjarenprogramma wanneer het ging over allerlei onderhoud dat gepleegd moest worden. Dit gebeurde dan ook al meer in samenspraak, zoals de accounthouders van deze clusters vertelden maar ook een ambtenaar van de gebiedsorganisatie die namens de deelgemeente dan deze gesprekken voerde. Zo maakten beide partijen dan een lijst waarvan zij dachten wat nodig was het komend jaar en werd bekeken of zij ongeveer op hetzelfde uitkwamen (interview 6). Vervolgens werd daar een begroting bij gemaakt en gekeken of daar geld voor was om te kijken welke werkzaamheden er noodzakelijk waren en wat misschien moest gebeuren (interview 6). SO had bijvoorbeeld ook zelf zicht op wat er allemaal speelde in een gebied qua projecten, werkzaamheden en ontwikkelingen (interview 4). Vervolgens werd er voorheen dan ook nog door een medewerker van de deelgemeente gekeken naar wat het meerjarenprogramma voor onderhoud van SB was zodat dit in tijdspad afgestemd kon worden met de buitenruimteplanning (interview 6). *"Dan ligt de straat open en als hij dan weer dicht gaat dat niemand dan weet hoe die weer moet worden ingericht. Dus die werden dan ook weer tegen elkaar aangelegd. Dat deden we gewoon met de medewerkers hier en daar"* (interview 6). Een gebiedsaccounthouder merkte op dat er voorheen dus allerlei vormen waren voor het afstemmen met elkaar en dat het nu dus stelselmatig en meer gestructureerd gaat lopen met de gebiedsplannen (interview 4).

Beoordeling van het proces tot nu toe

Echter vonden veel respondenten de manier waarop dat proces nu verloopt nog niet optimaal. Het huidige proces moet ervoor zorgen dat de gebiedscommissies na de gemeenteraadsverkiezingen de gebiedsplannen, die deels al waren opgesteld door de oude deelraden, kunnen herijken en actualiseren (interview 4). De moeilijkheid in het huidige proces is dat in deze periode een nieuwe gemeenteraad met een nieuw college is gekozen, de gebiedscommissies zijn ingevoerd, en dat er ook nog eens ambtelijk een grote verandering heeft plaatsgevonden. Hierdoor was er ook nog geen collegeprogramma of financieel kader waar plannen, van zowel de gebiedsorganisatie als het cluster, naast gelegd konden worden (interview 1). Normaal zou dit meer op elkaar volgen in de tijd in plaats van tegelijk. *"Logisch zou zijn van dat je weet waar de collegeprioriteiten liggen en wat de financiële kaders zijn, dan geeft het gebied aan wat haar prioriteiten zijn en dan kan je daar als clusters iets moois van maken, maar nu is het allemaal tegelijk en moet het allemaal ook nog eens met stomend kokend water af. Ook daar loop je nu ook het risico dat het gebiedsplan een doel op zich wordt en niet een middel om zaken in een gebied zo goed mogelijk voor elkaar te krijgen. Als we doorgaan met dit model dan denk ik dat we over vier jaar zo ver zijn dat we op een nette manier de cyclus doorlopen"* (interview 1). Ook meer respondenten merkten op dat het deze keer wat meer zoeken was en dat het in de toekomst waarschijnlijk wat beter kan lopen. Zo vinden ambtenaren van de gebiedsorganisatie het lastig om te bepalen wat nu 'regulier' werk is van de clusters en welke zaken er wel in het gebiedsplan of op de ontwikkelagenda moeten komen om te zorgen dat deze behouden blijven in de toekomst (interview 6). Als er bijvoorbeeld wordt gedacht dat een vast evenement onder het reguliere werk van een cluster komt te vallen, maar dit blijkt niet zo te zijn, dan is er voor dat evenement volgend jaar geen geld kan dat evenement mogelijk niet doorgaan (interview 6). Er wordt getracht te voorkomen dat zaken uit de deelgemeente tussen wal en schip vallen. Veel zal ook te maken hebben met hoe vervolgens de verdere uitwerking van de plannen plaatsvindt. *"Ik denk dat je daar op moet controleren maar ook helpen met vertaling samen om het gebiedsgericht uit te werken"* (interview 5).

In Prins Alexander werd een dagdeel georganiseerd waarin de gebiedsaccounthouders, de gebiedsmanagers en de gebiedsnetwerkers samen gingen kijken naar wat er in het gebiedsplan stond per wijk. Vervolgens werd gekeken wat er in de uitvoeringsplannen daarover al stond en werd dat naast elkaar gelegd. Dit gebeurde door twee tafels te hebben van accounthouders (fysiek en sociaal) en de wijken in twee groepen te verdelen en zo te rouleren. In zo'n ronde werd gekeken waar men het over eens was, bijvoorbeeld de prioriteiten of aandachtspunten van een wijk en werd bekeken in hoeverre daar al concrete inspanningen aan gekoppeld konden worden. Ook werd bekeken of dit dan al in een uitvoeringsplan stond of regulier werk was van een cluster en over welke zaken men het nog niet eens was. *"Zo werden de gebiedsplannen gevoed met een stukje deskundigheid intern maar ook vanuit de stad"* (interview 2). Na deze gebiedsdag waren nog lang niet alle punten voldoende besproken en uitgezocht. Dit werd de weken erna nog besproken door gebiedsmanagers individueel

met gebiedsaccounthouders. De gebiedsdag diende vooral als eerste uitwisseling tussen de clusters en de gebieden. Een van de gebiedsmanagers zag in dat ook de neveneffecten van deze sessie erg belangrijk zijn: *"Dat kan beter maar voor de eerste proeve vond ik het een hele leuke sessie. Om ook weer aan elkaar te wennen. Ik zie ook neveneffecten van dat soort bijeenkomsten, ook als ze niet alleen specifiek over dat gebiedsplan gaan, gaat het wel er om hoe we met elkaar werken en hoe we vertrouwen opbouwen en dat we weten wat we aan elkaar hebben en voor welke items, dat we onderweg ook gelijk uitvinden goh ben jij daar van of jij daarvan, of dat iemand ook roept ik weet niet of ik er van ben maar we gaan het samen uitvinden, of dat mensen zeggen ik ben er niet van. Zoek het maar uit"* (interview 6).

Als de gebiedsplannen zijn opgesteld, gaan zij naar het college toe die deze plannen beoordelen en vervolgens met advies naar de gemeenteraad sturen die hier tijdens de begrotingsdebatten een besluit neemt over wat wel en wat niet extra inzet en middelen kan krijgen. Een adviseur van de Bestuursdienst vertelde daarover: *"Ik hoop niet ieder gebied met 26 knelpunten en wensen komt. Maar dat zij zelf prioriteiten stellen op de dingen die echt belangrijk zijn. Die echt keihard nodig zijn en vanuit het wijkprofiel en de analyse naar boven komen en waarvan het overduidelijk is dat het cluster dat echt niet kan doen om wat voor reden dan ook, dat er goed gezocht is wat kunnen we schuiven of maatwerk maken met wat je hebt"* (interview 8). Het kan dus voorkomen dat sommige gebieden niet of nauwelijks wat extra toegekend krijgen, omdat de gemeenteraad en het college andere prioriteiten zien in de stad. Het kan dan nog wel op de ontwikkelagenda komen voor de komende jaren.

Het proces voor het koppelen van wensen en behoeften uit een gebied en het werk van clusters vindt formeel en periodiek plaats door het opstellen van het gebiedsplan. Verder kan ook gedacht worden aan wanneer clusters nieuw beleid opstellen of wanneer zij beleid verder gaan uitwerken. Hiervoor moet dan bekeken worden wat er nodig is volgens een gebied om maatwerk te kunnen leveren. Dit is geen vast proces en zal per keer afhangen hoe dit wordt gedaan.

Opnemen van gebiedskennis in beleid in het oude model

Wat betreft het opnemen van gebiedskennis in bestaand of nieuw beleid door clusters, komt in gesprekken met gebiedsaccounthouders naar voren dat voorheen niet altijd het geval was. Zo beschreef een gebiedsaccounthouder dat voorheen het wel verplicht was om de beleidskaders die stedelijk opgesteld waren voor advies langs de deelgemeenten te laten gaan. Echter gebeurde dit dan meestal pas helemaal aan het eind van het proces als het al zo goed als af was en het meer als een verplichtte agendapost werd behandeld. Er was dan niet sprake van input van deelgemeenten vanaf het begin (interview 1). *"Als je de vraag stelt, hebben jullie ook het gesprek met de gebieden gevoerd en zijn jullie daar wezen kijken, nee dat dan niet. Ik probeer dan collega's door een gesprek te bewegen ook naar het gebied te gaan en te kijken of er al dan niet al bewegingen zijn in het gebied waar zij bij*

kunnen aanhaken" (interview 1). Er werd volgens een gebiedsaccounthouder dan ook willekeurig en niet voldoende de gebiedskennis gebruikt bij het maken van beleid bij het cluster. Het was zelfs zo dat het wel eens voor kwam dat clusters subsidies verleenden aan partijen zonder dat er enig besef was van of dit wel paste binnen wat er echt binnen een gebied aan de hand is en er soms ook wel tegenstrijdige opdrachten werden gegeven (interview 1).

Ook een andere accounthouder zag dat in het verleden bij het beleidsplan #Veilig010 van de directie Veiligheid deze wel bekrachtigd is door het College en de Raad, maar dat de deelgemeenten daar helemaal niet bij betrokken zijn geweest (interview 2). De directie kwam wel langs om te informeren over het document maar niet om gebiedskennis te halen. Nu moet de gebiedsaccounthouder voor wijkveiligheid het uitvoeringsplan van de directie verder uitwerken in lokaal maatwerk en maatregelen (interview 2). De deelgemeente had zelfs voorheen een eigen veiligheidsplan of actieprogramma voor het gebied. Zo hopen twee gebiedsaccounthouders dat het in de toekomst wat dichterbij elkaar komt waarbij de clusters wat meer oog hebben voor de gebieden. Dit zal alleen niet van de een op de andere dag gaan maar is ook een cultuuromslag die langer nodig heeft. *"Dat men vergunning vraagt voor iets en voorheen je dat zo uit de mouw schudde aan welke voorwaarden er voldoen moest worden en wat de zwakke punten van een locatie of van een exploitant waren of weet ik het wat. Ja en dat wiel moet je soms nu opnieuw uitvinden"* (interview 2). Ook een ambtenaar van de gebiedsorganisatie merkte dat voorheen veel beleidsprogramma's top-down werden uitgerold vanuit de stad (interview 5). Wanneer dit volgens een deelgemeente anders moest dan gingen zij dat zelf regelen of invullen door samen te werken met andere partijen of op andere budgetten aanspraak te maken. *"Het moet niet zo zijn dat wordt gezegd we gaan op veiligheid iets doen in een wijk omdat het stedelijk programma is, nee er moet ook reden zijn om dat daar te doen en ook op die manier"* (interview 5).

Voor de andere clusters van SO en SB geldt dat dit al anders geregeld was doordat de deelgemeenten vooral de opdrachtgevers waren voor hun werkzaamheden. Zo vertelde een accounthouder: *"In de deelgemeentesetting kwamen verzoeken van de wijkteammedewerkers en dat ging in opdrachtverstrekking wij gaven dan wel advies over hoe ze het misschien ook konden doen. Nu zitten we met aantal basisafspraken, daar kunnen we niet zo makkelijk meer op invulling geven. Zij waren voor fors deel opdrachtgever van die uitvoeringsprogramma's"* (interview 3). Op fysiek vlak is het ook makkelijker dan op sociaal vlak volgens een ambtenaar van de gebiedsorganisatie (interview 5). Deze gaan letterlijk aan de slag in het gebied bij werk in de buitenruimte.

Opnemen van gebiedskennis in beleid in het nieuwe model

Wat in de toekomst belangrijk is in het proces voor het opnemen van gebiedskennis in nieuwe beleidskaders is, volgens een ambtenaar van de gebiedsorganisatie, dat tijdig in het proces de gebieden erbij worden betrokken (interview 7). *"Wij adviseren op basis van participatie en niet op basis van inhoud en kennis. Dat is natuurlijk een lastige. Dus een cluster moet beseffen dat wanneer zij ergens*

aan gaan beginnen wat grote gevolgen heeft, dat ze daar zo snel mogelijk, op het moment dat ze er bij wijze van aan denken, de netwerkers inschakelen om dingen uit het gebied op te halen die in zo'n plan meegenomen kunnen worden. En dat het niet zo kan zijn dat een plan wordt toegestuurd met van dit is het en jullie mogen adviseren, graag over drie weken antwoord. Op het moment dat er niet over geparticipeerd is, dan kunnen we het terugsturen want dan kan het nog wel eens drie maanden duren want we moeten de bewoners en ondernemers en instellingen consulteren voordat wij advies geven. Dat besef is er nog niet bij de clusters dat het zo werkt. Als je geen tijd krijgt is het eigenlijk een flut advies" (interview 7). Het ervoor zorgen dat gebiedskennis wordt opgenomen bij het maken van beleid was voorheen niet heel sterk geregeld bij sommige clusters. De hoop en verwachting is dat dit nu meer aandacht krijgt. Respondenten zien dit in ieder geval en praten er ook over. De toekomst bij nieuw beleidskaders zal moeten uitwijzen hoe dit gaat verlopen. Een van de lopende nieuwe beleidskaders rondom de nieuwe WMO verliep nog niet vlekkeloos doordat de tijd die er is om goed advies te schrijven erg kort is (interview 7).

Aan de andere kant kunnen gebieden ook proberen hun wensen en behoeften te laten aansluiten met wat het bestaande beleid is vanuit de clusters om zo ook een betere koppeling te maken. Dit werd in het verleden niet zoveel gedaan. En als dit werd gedaan dan met name om juist af te wijken van het stedelijk beleid of juist iets meer te willen hebben dan wat stedelijk alleen beschikbaar was. "Er waren nogal gebieden die de neiging hadden om hun eigen prioriteiten aan te brengen en ook wel wanneer iets in een stedelijk kader niet belangrijk is, toch zelf met eigen budget daar inzet op te plegen. Een mooi voorbeeld vind ik wel dat er stedelijk geen geld meer beschikbaar is om vooral de groep mensen met een bijstandsuitkering die lastig aan een baan komen te helpen en te ondersteunen, en heleboel deelgemeenten in hun opdracht aan welzijn wel nog iets voor regelden. Dit staat dan wel haaks op stedelijk beleid. Nu dat geld wel allemaal naar de stad gaat moeten we wel op letten dat daar niet ineens enorme gaten komen te vallen. Want dat kan dan makkelijk gezegd worden als bezuiniging want paste toch niet binnen het beleid. Maar als daar niets mee gebeurt dan heb je toch ook een probleem" (interview 1).

Tijdens het opstellen van het gebiedsplan is vooral geprobeerd te kijken wat clusters al van plan zijn om te gaan uitvoeren en in hoeverre de wensen en behoeften uit een gebied daar niet al bij aansluiten, of dat deze toch apart nog in het gebiedsplan moeten (interview 6). Ook zijn punten in het gebiedsplan opgenomen waar momenteel geen geld voor is, maar die zowel het gebied als het cluster belangrijk vonden. Dit wordt dan als knelpunt meegenomen in het gebiedsplan. Dit gaat dan eerst naar het college die hier een advies over schrijft naar de gemeenteraad. Vervolgens neemt de gemeenteraad dan een besluit om wel of geen extra budget te geven (interview 1). Er wordt dus wel rekening gehouden met wat wel en niet in de kaders staat. Met name om te zien of er dus extra inzet nodig is of dat de huidige kaders en plannen al voldoende zijn.

Belangrijkste veranderingen en uitdagingen voor boundary spanning

De belangrijkste verandering in de beleidsinterface is de introductie van het gebiedsplan. Voorheen bestond enerzijds het proces uit een opdracht geven namens een deelgemeente aan een cluster op de beleidsterreinen waar de deelgemeente over ging, en anderzijds het zelfstandig maken en uitvoeren van beleid door de clusters op de andere terreinen. Dit is vervangen door het gebiedsplan en uitvoeringsplan zoals hierboven beschreven. De uitdaging voor boundary spanners in dit proces is om te bekijken waar punten uit het gebiedsplan passen binnen de uitvoeringsplannen van een cluster, en zo niet of deze punten dan naar het college moeten voor verzoek tot extra inzet en middelen. Dit vraagt voor de boundary spanners een enorme afstemming tussen beide plannen, waarbij de gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders ook constant met de eigen organisatie terug moeten koppelen en informatie mee moeten uitwisselen of ophalen. Hier moeten de boundary spanners van beide kanten activiteiten ondernemen om in eerste instantie zelf te coördineren dat de eigen plannen compleet zijn en alle benodigde informatie bevatten, om in tweede instantie activiteiten en vaardigheden in te zetten om de twee plannen te kunnen combineren. Hier is veel overleg voor nodig en kennis over wat er in de andere organisatie en plan speelt. Er is veel meer afstemming en informatie-uitwisseling nodig om te kunnen komen tot meer koppeling van de vraag uit een gebied en de inzet van een cluster. Hiervoor is voor de boundary spanners enorm belangrijk om te weten wat er allemaal speelt en goede argumentatiekracht om de andere gesprekspartner te overtuigen of te informeren.

6.2 Analyse boundary spanning

Boundary spanning betreft in deze scriptie het kunnen verbinden van wensen en behoeften uit een gebied met de werkzaamheden van een cluster. Boundary spanning bestaat uit een aantal onderdelen, namelijk informatieverwerking, relaties opbouwen, managen van afhankelijkheden, het kunnen koppelen van vraag en inzet, onderhandelen en mobiliseren. Deze worden hieronder besproken waarbij ook wordt bekeken welke veranderingen in interfaces invloed hebben op dat aspect van boundary spanning.

6.2.1 Analyse informatieverwerking

De informatieverwerking van boundary spanners betreft in de eerste plaats het verzamelen van informatie zodat men op de hoogte is wat er speelt, wat belangrijke ontwikkelingen zijn, en wat de wensen en behoeften uit een gebied zijn. Verder gaat het om hoe vervolgens deze informatie en kennis wordt uitgewisseld en in hoeverre deze verspreid wordt in de eigen organisatie.

Manieren van informatieverzameling

De respondenten gaven over het algemeen twee manieren aan waardoor zij op de hoogte zijn wat er allemaal speelt en wat belangrijke ontwikkelingen zijn. Ten eerste de directe contacten met partijen zelf uit het gebied bijvoorbeeld met bewoners, ondernemers, instellingen, coöperaties, verenigingen en stichtingen. Veel respondenten zitten ook in verschillende netwerken waardoor zij veel te horen krijgen wat er speelt en waar er behoefte aan is. Zo geeft een gebiedsaccounthouder aan dat zij regelmatig overal op bezoek probeert te gaan en bijeenkomsten te bezoeken (interview 1). Verder is het zo dat gebiedsmanagers in het nieuwe model meer tijd hebben om naar buiten te gaan in het gebied en met partijen te spreken doordat zij geen leidinggevende functie vervullen, zoals in hun functie als gebiedsmanager in de deelgemeente. Ook hebben gebiedsmanagers nu zelf direct het contact met partijen terwijl in de tijd van de deelgemeente andere medewerkers deze contacten onderhielden. (interview 6). Wat ambtenaren van de gebiedsorganisatie wel aangaven was dat op andere punten de informatie nu meer bij het cluster ligt in plaats van voorheen bij de deelgemeente. Veel inhoudelijke kennis en kennis over subsidies en vergunningen zat intern bij medewerkers in de deelgemeente. Deze kennis staat nu verder van het gebied vandaan waardoor het lastig is te weten wat er op sommige punten allemaal speelt en gebeurt (interview 5 en 6). *"Dus ja op zich kon ik dan communicatie en evenementen en subsidies en inhoud van de ruimtelijke projecten allemaal aan elkaar verbinden. En dat rechtstreeks contact en zicht er op heb ik nu niet meer"* (interview 6). De gebiedsmanagers zitten daardoor veel minder op de uitvoering en stelt een van de ambtenaren van de gebiedsorganisatie dat zij dit maar heeft losgelaten (interview 6).

Een andere manier om te zorgen dat men weet wat er speelt is via rapportages van andere instellingen of van de eigen clusters. Veel cijfermateriaal wat al dan niet periodiek geleverd wordt. Of bijvoorbeeld door meldingen die worden gedaan op het gebied op tal van vlakken zoals klachten over de buitenruimte, geluidsoverlast, inbraken, enzovoort. Een belangrijk cijfermatig informatiebron is het Wijkprofiel. Dit is een groot onderzoek naar zowel objectieve als subjectieve indicatoren op het gebied van sociale cohesie, veiligheid en omgeving. Deze cijfers dienen ook als leidraad gebruikt te worden om probleempunten uit het gebied te onderbouwen in bijvoorbeeld het gebiedsplan. Het zijn indexcijfers waarbij de basisindex het Rotterdams gemiddelde is.

Verder zorgen de respondenten dat zij op de hoogte zijn wat er allemaal speelt door met elkaar contact te hebben in overleggen of het fysiek aanwezig, en door beschikbaar te zijn in het gebiedskantoor. De manieren waarop men op de hoogte probeerde te blijven, was volgens alle respondenten niet veranderd na de bestuurlijke verandering.

Volgens de respondenten was het contact hebben met elkaar in overleggen de voornaamste manier om vervolgens ook kennis en informatie uit te wisselen. In de deelgemeenteperiode waren er bijvoorbeeld overleggen tussen het gebied en clusters apart. Dan hadden medewerkers van de deelgemeente direct contact met andere collega's van een cluster over bepaalde projecten van stadsontwikkeling en

buitenruimte met stadsbeheer. Of bijvoorbeeld vaste overleggen over cultuur en sport met mensen van cluster MO. Volgens een van de ambtenaren van de gebiedsorganisatie was dit ook logisch want de deelgemeente had geen specialistische kennis over bijvoorbeeld het ontwerpen en tekenen van de buitenruimte, maar wel weer kennis over wat er in dat gebied speelde en nodig was (interview 6). Ook met Stadsontwikkeling en Stadsbeheer waren er maandelijks of twee maandelijks overleggen over de voortgang van projecten. Dit werd dan besproken door ambtenaren van de deelgemeente met ambtenaren van het cluster (interview 3). Dit verandert niet in het nieuwe model, behalve dat er op sommige plaatsen nieuwe mensen zijn gekomen. Het was voorheen echter niet vanzelfsprekend dat alles gedeeld werd tussen deelgemeenten en clusters, zo vertelde een van de gebiedsaccounthouders: *"En dat heb ik tot de verandering best lastig gevonden hier in het gebied om goed ingang te hebben binnen dan vooral de deelgemeente. Dat was niet een vanzelfsprekendheid dat je heel gemakkelijk over allerlei onderwerpen die informatie-uitwisseling kreeg. Dit was weleens wisselend, zeker in het begin was het nog wat afstandelijk. Van wat komt zij hier in hemelsnaam doen?"* (interview 1).

Na de invoering van het nieuwe model is er een vast overleg gekomen die iedere twee weken plaatsvindt. Hierbij zijn de gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders aanwezig. In dit overleg delen de gebiedsaccounthouders welke onderwerpen er leven binnen het cluster en welke ontwikkelingen er aan zitten te komen. De gebiedsmanagers vertellen hoe het bijvoorbeeld gaat met het gebiedsplan en de gebiedscommissie⁸. Ook stellen de aanwezige personen elkaar vooral vragen over onderwerpen die meerdere raakvlakken heeft met een aantal clusters of over onderwerpen waar een cluster de hulp van een ander cluster nodig heeft.⁹ Verder werden er ook veel zaken besproken die nog veel met de overgang te maken hadden, waardoor soms nog niet duidelijk was wie ergens verantwoordelijk voor was of hoe het proces nu ging lopen.¹⁰ Voorheen gaven alle gebiedsaccounthouders aan dat zij eigenlijk niet zo vaak contact hadden met de andere gebiedsaccounthouders. Zij zijn dan ook allen positief over dit nieuwe overleg dat tegelijkertijd zich nog in de opstartfase bevindt. Zo zei de gebiedsaccounthouder van MO: *"Ik merk wel dat we daar nog aan het opstarten zijn, maar ik denk dat dat over een tijdje wel een plek wordt om belangrijke ontwikkelingen uit te wisselen, ook om daar tussen de clusters meer integraliteit te krijgen"* (interview 1). Ook denkt de gebiedsaccounthouder van de directie Veiligheid dat de slagkracht vergroot kan worden doordat je als accounthouders elkaar kan versterken en sneller kan vinden (interview 2). Ook een van de ambtenaren van de gebiedsorganisatie vindt dit goed voor zijn werk: *"Ik vind dat heel fijn, dan zie je op een gegeven moment de accounthouders van Stadsbeheer en Stadsontwikkeling informatie uitwisselen en hé dat is handig om te weten, dat is goed, of in relatie met Veilig, dat je direct zaken kan doen, dat is goed"* (interview 5).

⁸ Zie 9.5 observaties gebiedsoverleggen

⁹ Zie 9.5 observaties gebiedsoverleggen

¹⁰ Zie 9.5 observaties gebiedsoverleggen

Dit komt door de organisatieverandering waarbij de gebiedsaccounthouders op deze manier hun intrede hebben gedaan. Voorheen waren er wel al contactpersonen bij de clusters voor de gebieden, maar wat deze qua informatie deelde was erg afhankelijk van welke afdeling zij waren, een accounthouder ziet het clusterbreed en moet weten wat er binnen het gehele cluster speelt (interview 5). Een accounthouder van de directie Veilig, die voorheen bij de deelgemeente werkte, zag in het verleden wel eens gebeuren dat een bepaald issue niet doorkwam in cluster doordat de contactpersoon van dat cluster het issue naar zijn mening niet belangrijk genoeg vond (interview 2). Dit zorgde er weleens voor dat wanneer er iets werd gevraagd, wat niet gelijk binnen de opdracht lag van zo'n persoon of afdeling, dat er dan ook niets gebeurde (interview 2). Nu is het de taak van de gebiedsaccounthouders om dit wel door te geven en voelen de gebiedsaccounthouders ook een grotere verantwoordelijkheid om met problemen uit een gebied echt aan de slag te gaan binnen het eigen cluster.

De uitwisseling van kennis en informatie

De meeste respondenten zien de informatie- en kennisuitwisseling tussen de gebieden en de clusters groter worden door het nieuwe model en de aanwezigheid van accounthouders bij de clusters. Zo denkt een van de ambtenaren van de gebiedsorganisatie dat er kortere lijntjes ontstaan doordat je nu meer echt een concern bent geworden die werkt voor dezelfde baas (interview 5). *"Voorheen als je als deelgemeenteambtenaar een eigen bestuurlijke baas boven je zitten die iets heel anders kon vinden dan een stedelijke bestuurder. Dat kon nog wel eens conflicteren en dat heb je nu niet. Dus je zit veel meer met elkaar in een schuitje dan in het verleden, dat vind ik wel"* (interview 5). Ook een van de gebiedsaccounthouders ziet in dat het nieuwe overleg helpt om elkaar vanuit de clusters en gebied beter te leren kennen. Er kan worden gekeken waar de spanningen en uitdagingen liggen en kan men wennen aan de manier waarop zij met elkaar kunnen samenwerken (interview 3). In zijn algemeenheid spreekt een andere gebiedsaccounthouder ook haar hoop uit: *"Mijn hoop is wel dat het steeds makkelijker wordt nu men dan hopelijk beter contact gaat hebben met het cluster maar ook andersom dat het cluster ook meer weet van de gebieden in plaats van dat wordt gedacht, wie is dat en wat gebeurt daar allemaal en wonen daar ook mensen?"* (interview 1).

Het nieuwe model zorgt ervoor dat er nu meer frequent en ook inhoudelijk meer tussen een gebied en clusters wordt besproken, en vooral tussen clusters onderling. Veel informatie werd al gedeeld alleen dan door andere mensen van de deelgemeenten en clusters maar het idee dat je nu een organisatie bent kan volgens een aantal respondenten ook helpen in het meer delen van informatie. De inhoud verandert wel ten dele volgens een van de ambtenaren van de gebiedsorganisatie.

De uitvoering van beleid, of beleid wat past binnen de bestaande budgetten en programma's, wordt minder besproken. Dit komt doordat de gebiedsorganisatie hier nu geen rol meer in speelt. Wel wordt er meer gesproken over onderwerpen die een integrale kijk nodig hebben vanuit meerdere

clusters en worden belangrijke ontwikkelingen binnen clusters gedeeld. Verder komen er onderwerpen aan bod die advisering vanuit een gebied behoeven (interview 6). Onderwerpen die 1 op 1 met een gebiedsaccounthouder worden besproken komen niet aan bod om het overleg niet te belasten.

Wat betreft het verder verspreiden van de informatie die men krijgt, blijkt dat hier weinig verandering in is gekomen. De respondenten geven aan dat zij zonder echte vertaalslag de informatie verkregen van ofwel het gebied, ofwel van het cluster, kunnen doorgeven aan collega's van de eigen organisatie. Wanneer gebiedsaccounthouders bijvoorbeeld signalen krijgen vanuit het gebied dan gaan zij vaak dit bespreken met collega's in overleggen intern. Zo vertelt een van de gebiedsaccounthouders: *"Voor mij zijn daar twee dingen voor belangrijk. De ene is om zo goed mogelijk informatie te krijgen over wat er aan de hand is in het gebied. En aan de andere kant dat ik met collega's binnen het cluster om te bespreken wat er aan de hand is en wat wij kunnen bieden. Ik stel dit wel 1 op 1. Ik weet zelf erg goed welke kaders er zijn vanuit de stad en dat ik weet van dit is een thema van kansarmen dat bij onderwijs hoort, en dan ga ik met college van onderwijs bespreken hoe zij dit nou ziet en welke signalen zij ziet en moeten we misschien in het gebied wat extra's doen. Ik begin toch vaak al, met wat gebeurt er al, en wat er gebeurt is dit dan al genoeg of niet en kunnen we dingen slimmer doen en niet per se meer doen"* (interview 1). Ook andere gebiedsaccounthouders delen interessante informatie vanuit een gebied laagdrempelig in werkoverleggen van het eigen cluster om zo te kijken of zij intern ook daarvan op de hoogte zijn en of er iets aan gedaan moet en kan worden (interview 2). Een van de gebiedsaccounthouders vertelde: *"Dat doe ik in allerlei verbanden hoor. Ik noem maar wat. Er zijn hier mensen die bestemmingsplannen maken, dat doen we in samenspraak met hun, wij weten precies wat er in een gebied aan ontwikkelingen speelt en welke gevoeligheden er liggen, die wisselen we uit, zodat wanneer zij met dat plan in procedure gaan en ter inzage leggen en informatieavonden hebben, dat zij goed geïnformeerd zijn wat er in zo'n gebied speelt en wat je kunt verwachten zegmaar. Dat is voor hen belangrijke kennis"* (interview 4). Andersom verspreidt een gebiedsmanager de informatie die hij krijgt vanuit een cluster bijvoorbeeld met de gebiedsnetwerkers. *"Er wordt dan gekeken met elkaar of het ontwikkelingen zijn die volgens ons moeten plaatsvinden of dat er bepaalde prioriteiten zijn vanuit het gebied in de wijze waarop het cluster het wilt gaan uitvoeren en verder kijken we hoe de participatie daaromheen goed gebeurt"* (interview 5). Samen wordt dan met het cluster bekeken hoe het plan op maat gemaakt kan worden voor het gebied door specifiek te kijken wat wel of niet nodig is in het gebied.

Invloed van verandering in interfaces op informatieverwerking

Als we concluderend kijken welke veranderingen in de interfaces concreet invloed hebben gehad op de informatieverwerking van gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders, dan is in de eerste plaats te zien dat respondenten de uitwisseling van kennis en informatie zien toenemen en ook verwachten dat het beter wordt. Een van de redenen hiervoor is dat het helpt dat men het gevoel heeft in "hetzelfde schuitje" te zitten en hierdoor ook meer informatie wil delen. Hierbij wordt bedoeld op het gevoel dat

men nu allemaal tot dezelfde organisatie behoort. Dit heeft te maken met de verandering in de politieke interface waarbij personeel van de deelgemeente meer werkte voor de eigen deelgemeente en deelbestuurder en waar personeel van de clusters weer meer voor de eigen organisatie en vakwethouder werkte. Nu heeft iedereen dezelfde (politieke) baas. Verder is een reden voor meer uitwisseling van kennis en informatie dat er nu tweewekelijks een vast gebiedsoverleg is waarin juist de kennis en informatie over wat er speelt, welke ontwikkelingen er zijn, en wat wensen en behoeften zijn uit een gebied worden gedeeld. Dit gebeurt door de gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders gezamenlijk en zorgt ook voor meer contact en uitwisseling tussen de clusters die er voorheen nauwelijks was, en zorgt daardoor ook voor een meer integrale kijk op de onderwerpen die worden besproken. Dit is een verandering binnen de beleidsinterface waarin het proces van uitwisseling tussen gebieden en clusters centraal staat. Het overleg zal ook in de toekomst gebruikt worden om de voortgang van het gebiedsplan te bespreken naast nieuwe ontwikkelingen of nieuwe beleidskaders vanuit de clusters die gebiedskennis nodig hebben. Een andere verwachting is dat de komst van personeel uit voormalig deelgemeenten bij de clusters, als verandering binnen de bestuurlijke interface, kan zorgen dat vanuit de clusters meer kennis en informatie gedeeld wordt met gebieden. Dit komt doordat deze medewerkers hun roots hebben vanuit een gebied, hier rekening mee blijven houden, en makkelijker contact opnemen met oud-collega's die nog in de gebieden werken.

Verder blijkt qua informatieverwerking, van met name de gebiedsmanagers, dat zij op sommige punten nu minder op de hoogte zijn. Met name op het gebied van taken en uitvoering die voorheen binnen de deelgemeente werden gedaan en nu meer op afstand van hen bij de clusters. Dit komt door veranderingen binnen de bestuurlijke interface waarbij de verantwoordelijkheid en bevoegdheden over veel onderwerpen van deelgemeente naar clusters zijn verhuisd. De gebiedsmanagers hebben hier minder mee te maken en reguliere uitvoering wordt ook nauwelijks meer besproken tenzij hier aanleiding voor is. Aan de andere kant doordat de gebiedsmanagers nu minder bezig hoeven te zijn met verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zij voorheen hadden kunnen zij wel meer tijd vrijmaken om meer informatie te halen bij partijen uit het gebied.

Verder wordt de rol van gebiedsaccounthouder door veel respondenten genoemd als belangrijke factor die helpt bij het uitwisselen van kennis en informatie tussen gebieden en clusters. Gebiedsaccounthouders zijn nu duidelijk de aangewezen persoon die vanuit het cluster zorgt voor het contact en verbinding met een gebied. Zij hebben ook meer clusterbrede kennis dan voorheen de individuele clustermedewerkers die alleen een beeld hadden van de eigen afdeling. Wat betreft de manieren van informatieverzameling en het verder verspreiden van de informatie die men krijgt, blijkt dat hier niet tot weinig verandering in is gekomen.

Concluderend kan gezegd worden dat doordat clusters nu meer verantwoordelijkheid en bevoegdheden hebben over het gebied de gebiedsaccounthouders (en clustermedewerkers) nu meer informatie en

kennis over dat gebied moeten ophalen om zo goed maatwerk te kunnen leveren. Tegelijkertijd moeten de gebiedmanagers wel de informatie en kennis over wensen en behoeften uit een gebied voor het voetlicht van clusters brengen willen zij zorgen dat clusters hier mee aan de slag gaan. De verschuivingen in verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen zorgen er voor dat de boundary spanners meer informatie en kennis moeten uitwisselen. Dit betekent meer overleggen met elkaar of door middel van e-mailverkeer elkaar op de hoogte brengen wanneer er iets speelt of aan zit te komen.

6.2.2 Analyse relaties opbouwen

Bij relaties opbouwen gaat het om regelmatig contact met elkaar hebben, goed met elkaar kunnen opschieten, en om een constructieve manier van conflictoplossing te hebben.

Het contact en de relatie tussen gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders

In de tijd van de deelgemeente was er ook al regelmatig contact tussen personen vanuit de deelgemeente en die van clusters over bijvoorbeeld bepaalde opdrachten of projecten. In het nieuwe model wordt het contact onderhouden door de gebiedsmanagers en de gebiedsaccounthouders die elkaar nu in ieder geval iedere twee weken zien in het vaste overleg en zo nodig ook tussendoor een op een. Een van de accounthouders vond het eerst lastig om een ingang te hebben binnen de deelgemeente en aan het begin was dit nog wat afstandelijk, omdat niet iedereen wist wat ze er kwam doen (interview 1). Ook een ambtenaar van de gebiedsorganisatie vertelde dat hij niet zo vaak contact had met mensen van een cluster: *"Voorheen zat ik als gebiedsmanager meer op afstand omdat het dan via de beleidsmedewerker van de deelgemeente die bijvoorbeeld het sociale domein onder zich had, die had dan weer haar contacten met medewerker van een cluster. Maar die voerde ook gewoon het deelgemeentelijke beleid uit met eigen subsidies wat nu allemaal weer bij de stad is"* (interview 5). Verder is het zo dat de gebiedsaccounthouders wekelijks een dag en soms een paar dagen per week werken op het gebiedskantoor. De verbindingen worden daardoor korter vindt een van de ambtenaren van de gebiedsorganisatie. Men kan bij elkaar langslopen als er een vraag is (interview 5). Buiten formele vergaderingen om kan er dan ook makkelijk contact met elkaar worden opgenomen. Verder gaan medewerkers van de clusters ook meer werken op het gebiedskantoor. Dit zijn onder andere de medewerkers die voorheen voor de deelgemeente werkten.

De meeste respondenten gaven aan dat het erg persoonsgebonden was hoe je met iemand kon opschieten. Dit is niet alleen afhankelijk van welk bestuursmodel er is. De ene keer was er wel iemand van het cluster die meedacht met een oplossing voor een deelgemeente, en de andere keer was hier minder bereidheid voor (interview 6). Sommige personen werken al jaren met elkaar en de respondenten hebben het gevoel dat iedereen het beste voor heeft met elkaar en zijn ook professioneel genoeg om goed met elkaar om te kunnen gaan. Het is wel zo dat voorheen bij de deelgemeenten er een aantal deelgemeenten waren die zich meer afzonderde van de stad en de confrontatie niet schuwden. Zo vertelt een gebiedsaccounthouders: *"Dat verschilde nog al per gebied. De*

samenwerking met Prins Alexander is altijd heel constructief geweest. Bij Hilligersberg zat daar veel meer een spanningsveld in omdat men, hing van paar mensen af, die hadden zoiets van wij hebben het regie over hier het gebied en bepalen wat het cluster wel of niet gaan doen, en die spanning is er nu veel meer uit. Maar dat hing erg van een paar mensen af die daar erg moeilijk over deden. Erg persoonsgebonden, die maakte daar echt een hele erge confrontatiemodel van, ten onrechte vond ik vaak. Zij beschouwde zich toch een beetje als een zelfstandige gemeente en wilde zo min mogelijk inmenging van de stad. Dat spanningsveld zat er in en als je ook nog eens eigen bestuur erbij hebt" (interview 4). Hij denkt ook dat dit een van de redenen was om de deelgemeenten af te schaffen. In sommige relaties zorgde het oude bestuursmodel dus wel voor een wij/zij verhouding tussen clusters en deelgemeenten.

Het nieuwe model draagt volgens een aantal respondenten in ieder geval positief bij aan de relaties onderling. Zo denkt dezelfde gebiedsaccounthouder dat er nu veel minder dat confrontatiemodel ontstaat en meer het gevoel dat het samen gedaan moet worden. Ook een andere gebiedsaccounthouders voelt echt een verschil met voorheen: *"Nou ik zie nu wel dat het steeds makkelijker gaat verlopen. Ik heb nu wel meer het gevoel dat we samen ergens voor staan en had ik daarvoor toch meer het gevoel had van dat er naar mij werd gekeken als een persoon die zich met het gebied ging bemoeien en dat zij mij niet zagen als iemand die kansen oplevert. Dat vind ik nu wel echt een verschil" (interview 1). Maar ook de verandering en reorganisatie zelf zorgt er volgens een van de gebiedsmanagers voor dat in de beginfase er meer aan relaties opbouwen wordt gedaan: "Ik vind dat iedereen positief is ingesteld. Het is toch een omvangrijke verandering, de transitie van gemeenteambtenaren en ander politiek systeem en verkiezingen, je houdt elkaar toch goed vast. Ik merk wel dat door die verandering je elkaar veel meer weet op te zoeken" (interview 5).*

Op individueel niveau is niet zoveel veranderd maar door het nieuwe model is er wel meer een eenheidsgevoel in plaats van dat deelgemeenten en clusters gescheiden werelden waren. Verder moet er door persoonsverschuivingen soms opnieuw relaties worden opgebouwd. Echter in de praktijk kenden de meeste respondenten elkaar in ieder geval al en had personeel van de deelgemeente dat verhuisd is naar de clusters voorheen ook al contact met ambtenaren van clusters. Zo kende een aantal gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders elkaar al jaren. Een van de ambtenaren uit het gebied vertelt over deze nieuwe kennismakingsperiode: *"Samen is het dan nu wel weer uitvinden wat we nu doen, samen leren werken en elkaar weten te vinden en waar kan je samen met elkaar optrekken. Het gaat er om hoe we met elkaar werken en hoe we vertrouwen opbouwen en dat we weten wat we aan elkaar hebben en voor welke items, dat we onderweg ook gelijk uitvinden van goh ben jij daar van of jij daarvan, of dat iemand ook roept ik weet niet of ik er van ben maar we gaan het samen uitvinden, of dat mensen zeggen ik ben er niet van. Zoek het maar uit." (interview 6).*

Manier van conflictoplossing

De respondenten gaven aan dat over het algemeen, als het zich voordeed, op een constructieve manier werd gezocht naar oplossingen wanneer men het met elkaar oneens was. Zoals al eerder genoemd, kwam dit weleens voor in bepaalde gebieden maar dit had dan ook meer met politiek verschil te maken bij de bestuurders dan bij de ambtenaren. Tot nu toe zijn er nog geen situaties geweest waarbij zich botsingen voordeden. De spannende zaken moeten volgens een aantal respondenten nog komen, bijvoorbeeld wanneer de financiële kaders bekend worden gemaakt en als bijvoorbeeld de gebiedsplannen niet goedgekeurd worden of als er ergens op bezuinigd moet worden (interview 1). Vooral op het sociaal domein ziet een ambtenaar van de gebiedsorganisatie dat dit nog wel problemen kan opleveren wanneer jarenlange subsidiestromen naar lokale instellingen ineens stoppen en stedelijk aanbesteed worden (interview 5). Verder zal in het geval dat de ambtenaren er niet uit komen samen het worden besproken op een hoger niveau, bijvoorbeeld via de gebiedsdirecteur. Echter zijn gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders collega's die allebei proberen zo goed mogelijk maatwerk te leveren aan de bewoners van een gebied. De gebiedsaccounthouders doen hun best om te kijken of het lukt binnen de kaders bij een cluster en de gebiedsmanagers hebben er begrip voor dat niet alle wensen ingewilligd kunnen worden. Er is in ieder geval de sterke cultuur om er samen uit te komen, omdat beide partijen ook het beste voor hebben en min of meer hetzelfde doel dienen.

Invloed van veranderingen in interfaces op duurzame relaties opbouwen

Kijkend naar invloed van de verandering in interfaces op de relaties die gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders onderhouden en opbouwen, is met name te zien dat het gevoel en de insteek van de relaties positief veranderd. Met name de tegenstelling en het wij-zij gevoel ,wat er deels was tussen 'de stad' en 'de deelgemeenten', neemt af doordat iedereen nu voor dezelfde organisatie en dezelfde bestuurlijke laag werkt. Het wij-zij gevoel zal nog in de tijd wat moeten slijten want dit is niet een dag na de invoering van het nieuwe model gelijk verdwenen. Voorheen was er wel eens sprake van een meer confrontatiemodel en konden deelgemeenten met hun deelbesturen afwijken en daarmee soms botsen met wat 'de stad' wilde of andersom. Door de gebiedscommissies veel minder bevoegdheden en verantwoordelijkheid te geven, wordt de relatie tussen clusters en gebieden meer ingestoken vanuit samenwerking dan vanuit opdrachtgeverschap. Het belang van een goede en duurzame relatie wordt voor de gebiedsmanagers belangrijker om zaken voor elkaar te krijgen. Dit is het gevolg van het feit dat de clusters (en het college) de verantwoordelijkheid en de middelen hebben om iets te doen. De gebiedsmanagers zijn namelijk meer afhankelijk van de medewerking van de clusters en college om zaken voor elkaar te krijgen. Een goede relatie kan de medewerking vergroten.

De relatie kent nu een andere insteek voor de boundary spanners, van opdrachtgever naar samenwerking. Er bestaat bij de gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders meer een eenheidsgevoel dat samen gekeken moet worden naar wat er moet gebeuren. Echter blijkt dat in de praktijk weinig verandering komt in hoe de gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders met elkaar omgaan. De

omgang met elkaar lijkt meer persoonsgebonden dan dat het wordt bepaald door formele verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen. De gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders hebben een goede relatie met elkaar en kunnen elkaar makkelijk bereiken. Een constructieve manier van conflictoplossing was er altijd al want in de praktijk moest men er toch samen uitkomen en was een duurzame relatie ook al belangrijk. Wel brengt het nieuwe model met zich mee dat de gebiedsaccounthouders onderling elkaar ook meer leren kennen en een relatie opbouwen door de opzet van de vaste overleggen in het gebied waarbij alle gebiedsaccounthouders aanwezig zijn.

6.2.3 Analyse afhankelijkheidsmanagement

Afhankelijkheidsmanagement houdt in dat de boundary spanners weten van wie men allemaal afhankelijk is en hoe zij hiermee om kunnen gaan.

Kennis over afhankelijkheid

Door de verandering van het bestuurlijk model is het voor veel respondenten soms nog een zoektocht bij wie ze moeten zijn om wat voor elkaar te krijgen. Met name personeel uit het gebied is voor sommige zaken nog zoekende wie dat nu regelt. Zo vertelt een van de ambtenaren van de gebiedsorganisatie: *"Maar financieel en formele procedures enzovoort daar heb ik ook nog echt geen gelegenheid voor gehad om daar voor te zitten"* (interview 5). In ieder geval heeft hij als aanspreekpunt de accounthouders om te helpen zoeken naar waar mandaten nu precies liggen en hoe procedures nu verlopen. *"Dit is niet perse alleen negatief maar ook wel verfrissend en leuk om naar nieuwe vormen van overleg te kijken"*, volgens diezelfde ambtenaar (interview 5). Maar ook een van de gebiedsaccounthouders ziet in dat voorheen hij veel beter wist bij wie hij moest zijn. Hij wist beter wat een ander voor hem kon betekenen en waar samen opgetrokken kon worden. Nu is dat in ieder geval een stuk onduidelijker (interview 2). Dit kan echter een kinderziekte zijn die hoort bij een reorganisatie.

Wat de respondenten wel inzien is dat het gebied veel afhankelijker is geworden van andere onderdelen van de gemeente dan voorheen bij de deelgemeente. De gebiedsorganisatie bestaat nog maar uit een klein aantal medewerkers die zonder eigen budget en bevoegdheden werken en waarbij personeel met inhoudelijke kennis ook nog eens is vertrokken. Zo vertelt een ambtenaar uit het gebied *"Ja toen hadden we gewoon zelf mensen voor in de eigen deelgemeente en nu zit het allemaal meer op afstand. Vroeger had je altijd iemand die wel er verstand van had, financiën bijvoorbeeld en dat heb je nu allemaal niet meer"* (interview 5).

Verschil in afhankelijkheid

Het deelbestuur kon voorheen zelf besluiten over bepaalde zaken en zo nodig extra budget ergens voor inzetten en een cluster de opdracht tot iets geven. Gebieden kunnen nu eigenlijk zelf niets meer qua besluiten, budgetten en personele inzet waardoor veel respondenten inzien dat de afhankelijkheid nu

wel groter is geworden. Tegelijkertijd nuanceerden ambtenaren uit het gebied de beschreven onafhankelijkheid van de deelgemeenten. Ook in het model van deelgemeenten hadden clusters veel specialistische kennis in huis en was het cluster de partij die de uitvoering op zich nam. Een van de ambtenaren uit het gebied omschreef het als volgt: *“In formele zin hadden we een formele opdrachtgeverrelatie. Aan de andere kant was het ook een monopolie dus je moest altijd al goede contacten hebben om zakelijk correct te blijven en goede oplossingen vinden en samen uit te vinden om opdrachten te maken. Nu liggen de kaarten wel anders, we geven geen opdrachten meer. Dus we moeten het van het andere speelveld hebben om zegmaar onze zin te krijgen. Maar we zullen het nog steeds het samen moeten doen en dan hangt er per saldo altijd af van welk poppetje je treft”* (interview 6). Doordat het ook vooral afhangt van de personen die je ontmoet, geven een aantal respondenten aan dat het hebben van een goede relatie een goede manier is om met de afhankelijkheid om te gaan. Een van de ambtenaren uit het gebied noemt dat zelfs de tactiek om dingen voor elkaar te krijgen. Het is goed om te weten wat je aan elkaar hebt als collega's en wat de ander voor je kan betekenen en wilt doen. Dit verandert volgens een aantal respondenten niet met het verleden, want het blijft mensenwerk en persoonsafhankelijk waarbij wordt gekeken hoe je samen flexibel maatwerk kan regelen binnen budgetten (interview 8).

Ook veel andere ondersteunende taken zijn gecentraliseerd en zitten daardoor nu meer op afstand. Dit zijn zaken rondom promotiemateriaal, websitebeheer, financiële administratie, het verstrekken van. Dit was al een ontwikkeling op zichzelf die door de opheffing van de deelgemeenten definitief gemaakt kon worden (interview 8). Dit maakt echter wel de lijnen volgens een van de ambtenaren van de gebiedsorganisatie langer wanneer je op dat soort vlakken snel iets geregeld wilt hebben, de stedelijke procedures zijn daar veel trager in (interview 6). Een ambtenaar uit het gebied gaf aan dat daarom soms buiten de procedure om of vanuit eigen initiatief dan maar iets wordt opgepakt om te zorgen dat de gemeente Rotterdam toch op tijd kan leveren, dit wel na een inschatting of dit wel of niet gevoelig is.

Verder vertelde een van de gebiedsaccounthouders dat zij afhankelijk is van collega's van onderdelen binnen het eigen cluster om wensen van een gebied te realiseren. Het is maar de vraag in hoeverre collega's van het cluster bereid zijn om mee te denken met oplossingen en maatwerk voor een gebied. Het kan ook voorkomen dat onderdelen van een cluster vooral vanuit de eigen programma's werken en geen oog hebben voor het gebied waar dat programma dan wordt uitgevoerd. (interview 1). Om dit toch voor elkaar te krijgen, probeert deze gebiedsaccounthouder, door middel van cijfermatig bewijs, in gesprekken met die medewerkers de bereidheid te krijgen om mee te denken met het gebied. Ook worden medewerkers van een cluster dan meegenomen het gebied in om te laten zien wat er speelt, waardoor deze medewerkers mogelijk op een andere manier naar het probleem gaan kijken en er zaken in beweging komen. Verder zijn gebiedsaccounthouders ook afhankelijk van de interne middelen en

inzet om zaken voor elkaar te krijgen. Dit moet in sommige gevallen via een lijnmanager gaan die binnen bestaande budgetten beslissingen kan nemen, maar als er extra nodig is dan moet het college daarover besluiten (interview 1). De positie van de gebiedsaccounthouder in het cluster is daarom belangrijk. Met meer draagvlak, mandaat en/of bevoegdheden zou een gebiedsaccounthouder hier minder afhankelijk van zijn. Echter verschilt de positie van gebiedsaccounthouder per cluster.

Invloed van veranderingen in interfaces op afhankelijkheidsmanagement

Belangrijkste verandering in het nieuwe model is dat het gebied veel afhankelijker is geworden van andere onderdelen van de gemeente, dan voorheen in de situatie van de deelgemeente. De gebiedsorganisatie bestaat nog maar uit een klein aantal medewerkers die zonder eigen budget en bevoegdheden werken en waarbij personeel met inhoudelijke kennis ook nog eens is vertrokken. Dit komt door de verschuivingen binnen de bestuurlijke interface waarbij middelen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verschoven naar de clusters. Het is echter nog wel zo dat het in de beginfase niet voor iedereen duidelijk is waar die bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen terecht zijn gekomen. Dit is meer een probleem dat past bij het reorganiseren zelf en dat men door verandering weer even opnieuw moet leren bij wie men terecht moet zijn voor wat. Hierin spelen de gebiedsaccounthouders een belangrijke rol als aanspreekpunt van de clusters.

Verder zijn zowel de gebiedsmanagers als gebiedsaccounthouders zich bewust dat voor verdere medewerking zij ook afhankelijk zijn van de interne afdelingen en medewerkers van clusters. Deze medewerkers moeten ook mee bewegen en meedenken bij het op maat maken van beleid. Wat de positie is van een gebiedsaccounthouder en hoeveel deze kan toezeggen verschilt zoals gezegd per cluster. Voor de gebiedsaccounthouders betekent dit dat zij veel meer binnen de eigen organisatie ook collega's moeten bewegen en overtuigen om aan de slag te gaan met signalen of informatie uit een gebied.

Verder zorgen veranderingen binnen de politieke interface, zoals een meer centrale besluitvorming bij het college en gemeenteraad, er voor dat gebiedsmanagers de lijnen naar de besluitvorming langer zien worden. Aan de andere kant neemt de afhankelijkheid van de deelgemeentebestuurders af. De typering van de afhankelijkheid verandert sterk door zowel de verschuiving binnen de politieke als de bestuurlijke interface. Men zag de deelgemeenten als veel meer onafhankelijke organisaties, waarbij wel de kanttekening geplaatst kan worden dat de clusters ook de monopolie hadden op de uitvoering en veel specialistische kennis. Nu wordt de afhankelijkheid van gebieden als hoger getypeerd. De afhankelijkheid is hierbij asymmetrisch doordat clusters in veel mindere mate afhankelijk zijn van de gebieden voor het goed uitvoeren en inpassen van beleid. Gebieden hebben gebiedsspecifieke kennis, maar de gebiedsaccounthouders gaven ook aan dat de clusters zelf ook deze informatie goed zouden kunnen verzamelen. Er wordt niet zoveel afhankelijkheid van het gebied gevoeld door het cluster.

Echter de omgang met deze hogere afhankelijkheid verandert voor de boundary spanners niet. Het blijft volgens respondenten belangrijk om een goede relatie te hebben met personen van een cluster of andersom en het blijft mensenwerk. Het is namelijk persoonsafhankelijk in hoeverre iemand meewerkt aan het flexibel zoeken naar oplossingen om tegemoet te komen aan de wensen en behoeften uit een gebied. Belangrijk hierin is dat clusters intern proberen ook een cultuuromslag te maken naar meer gebiedsgericht werken. De boundary spanners kunnen hier wel een rol in spelen als aanjager en voorbeeld van deze nieuwe cultuur. Ook geven gebiedsmanagers aan, ondanks de grotere afhankelijkheid en de verminderde verantwoordelijkheid op tal van onderwerpen, zoveel mogelijk met zaken te bemoeien en achteraan te gaan om het toch voor elkaar te krijgen.

6.2.4 Analyse koppelen vraag en inzet

In deze paragraaf wordt besproken in hoeverre men er in slaagde om de vraag uit een gebied te koppelen met de inzet van een cluster, in hoeverre dat nu lukt met het huidige gebiedsplan, en wat de verwachtingen zijn van de respondenten in het nieuwe model wat betreft het koppelen van de vraag uit een gebied en de inzet van een cluster.

Het koppelen van de vraag en inzet in het oude model

De meeste respondenten gaven aan dat de deelgemeente dichtbij de burgers zat en daardoor ook goed wist wat er nodig was in een gebied en hierop kon inspelen (interview 10). Voorheen kon een deelbestuurder afwijken van stedelijk beleid als deze bestuurder andere prioriteiten zag in een gebied en daar meer op in gingen zetten omdat daar meer behoefte aan was (interview 5). De opdracht kon dan ook worden gegeven aan een cluster waardoor inzet kon worden gepleegd op de vraag vanuit het gebied. Echter merkte ook een van de respondenten op dat bij de deelgemeente ook niet altijd wensen en behoeften te koppelen zijn aan inzet van clusters. *"Nee zoals ik al eerder zei eigenlijk. Hoe zeer de deelgemeente ook zijn best deed om alle wensen en behoeften van burgers te inventariseren en dingen te doen naar de zin van de burgers, denk ik dat een hoop vragen en vraagstukken niet aangepakt zijn. Burgers kwamen niet goed op de lijn van de deelgemeente soms waardoor dingen gedaan werden die die burgers niet echt wilde in dat gebied of de deelgemeente was niet in staat op stedelijk niveau het ei te leggen en dingen kwijt te kunnen"* (interview 2). Ook door een van de ambtenaren van de gebiedsorganisatie werd verteld dat juist de bestuurders en deelraad politiek aan het bedrijven waren en daarmee niet perse de wensen en behoeften van het gebied zo goed naar voren kwamen (interview 6).

Het koppelen van de vraag en inzet in het nieuwe model

In het proces van het huidige gebiedsplan was het voor veel respondenten lastig om te zeggen hoe goed nu het koppelen van wensen en behoeften uit het gebied ging met inzet van clusters. Dit komt met name door het proces wat in hele korte tijd moet gebeuren, terwijl er tegelijk ook nog niet

duidelijk is wat de kaders zijn vanuit het college en wat de budgetten werden met waarschijnlijk bezuinigingen daar in (interview 1).

Ook is het zo dat veel plannen en beleidskaders nog in het verleden zijn opgesteld zonder dat daar wensen en behoeften uit gebieden in mee zijn opgenomen, zoals een van de gebiedsaccounthouders ziet in het nieuwe veiligheidsbeleid van de stad (interview 2). Ook hij denkt dat het proces voor het gebiedsplan nog wel een aantal keer doorlopen moet worden om het naadloos op elkaar aan te laten sluiten en beter in de vingers te krijgen (interview 2). Een ambtenaar van de gebiedsorganisatie heeft wel ideeën voor bepaalde koppelingen op een aantal thema's, maar dit kwam niet door de nieuwe structuur (interview 5). Een van de gebiedsaccounthouders vond dat in het proces van het gebiedsplan het vooral lukte om aan te geven wat wel en wat niet kan. Zo wordt er meer aan verwachtingsmanagement gedaan wat een cluster wel en niet kan doen aan bepaalde behoeften en wensen uit een gebied (interview 4).

Uiteindelijk is er voor 1 augustus 2014 een gebiedsplan voor Prins Alexander gemaakt waarin de ambities en wensen en behoeften zijn neergezet van het gebied en welke inspanningen het cluster daar voor zou kunnen plegen.¹¹ Dit was volgens de betrokken respondenten wel erg lastig zonder kaders vanuit het college en het behoeft nog een verdere uitwerking en concretisering de komende maanden.

De verwachting over het kunnen koppelen van wensen en behoeften uit een gebied met de inzet vanuit een cluster is hoopvol, maar is nog een grote uitdaging volgens de meeste respondenten. Dit hangt volgens de meeste respondenten erg af van hoe gebiedsgericht de clusters zelf worden om zelf ook goed te weten wat de wensen en behoeften uit een gebied zijn en met name in hoeverre zij daar naar luisteren. Een van de ambtenaren van de gebiedsorganisatie verwoordde het zo: *"Datgene waar voorheen de politiek overwoog en besliste, zal je nu ambtelijk veel meer ook veel nadrukkelijker weten wat er echt in een gebied zit en speelt. Ook vanuit de clusters en niet alleen vanuit de gebieden zelf. Maar ook vanuit clusters weten waarom doen we dingen die we doen en kan je daarin schuiven om echt effectiever doen. En dat spel moet je echt met elkaar goed leren doen. Dan kan dat wel echt gebiedsgericht zijn. Alleen wat je natuurlijk mist is als je het niet met elkaar eens wordt, of je dan de dingen nog gedaan krijgt. Als vanuit de clusters goed naar gebieden geluisterd wordt, en vanuit het gebied weet je ook goed het te motiveren en het daglicht te brengen, ja dan zou het ook goed kunnen werken. Maar als je het voor het daglicht weet te brengen maar stedelijk wordt er geen gehoor aan gegeven, ja dan hoog of laag springen, maar nu heb je dus geen doorzettingsmacht meer en dan mislukt het. Dus je moet echt beide je rol weten en pakken en dan gaat het een succes worden"* (interview 5). Het wordt volgens een van de ambtenaren van de gebiedsorganisatie niet per se lastiger

¹¹ Elk gebied heeft dit gedaan voor 1 augustus 2014.

om vraag en inspanning te koppelen; *"Maar dan moeten wel de clusters ook worden meegenomen in het gebiedsgericht werken die voorheen vanuit de torens zaten en dingen te bedenken wat op straat uitgevoerd moest worden maar niet wisten wat op de straat gebeurde. Maar dat is een cultuuromslag en daar draai je niet even aan de knop van dit gaan we even anders doen"* (interview 7). De gebiedsaccounthouders voelen zich in ieder geval wel verantwoordelijk voor het flexibel meedenken in oplossingen voor het gebied en zijn ook erg begaan met het gebied. Zo vertelt een van de gebiedsaccounthouders dat hij persoonlijk zich verantwoordelijk voelt voor het gebied. Hij zou het dan ook vervelend vinden als hij niet gebeld zou worden wanneer er iets aan de hand zou zijn in het gebied. Zijn verantwoordelijkheidsgevoel gaat verder dan alleen puur zijn eigen taken en denkt graag meer over oplossingen voor problemen die ook buiten zijn verantwoordelijkheid liggen (interview 3).

Ook denkt een ambtenaar van de gebiedsorganisatie dat het soms moeilijker wordt om zaken te koppelen, omdat op sommige punten zij minder zicht en informatie krijgt doordat dit werk van de cluster is geworden en ook minder direct contact heeft met de mensen die bezig zijn met de uitvoering (interview 6). Echter op andere zaken kan de gebiedsmanagers nu wel meer zicht hebben en daarmee aan de slag gaan, zoals het naar buiten meenemen van de gebiedscommissie of informatie ophalen uit andere netwerken in het gebied wat voorheen andere medewerkers deden. Of goed de wensen en behoeften van een gebied worden gekoppeld aan inzet van clusters hangt volgens een aantal respondenten ook sterk af van hoe goed de gebiedscommissie functioneert. De gebiedscommissie moet goed de wensen en behoeften van bewoners naar voren brengen door bijvoorbeeld participatie te organiseren of actief partijen te spreken in het gebied (interview 7). Vervolgens hangt het er ook nog sterk van af of de gebiedscommissie deze dan vervolgens helder naar voren kan krijgen en een krachtig en eensgezind advies kan sturen naar het college en de gemeenteraad (interview 8). Verdeeldheid in het gebied zelf over oplossingen maakt het lastig om een sterk advies te schrijven met voldoende draagvlak waardoor de kans dat er naar geluisterd wordt, afneemt.

Verder denkt een van de gebiedsaccounthouders dat mogelijk wel beter ingespeeld kan worden op de behoeften en wensen uit een gebied, doordat het nu mogelijk slagvaardiger kan. Dit is het gevolg van de afwezigheid van politiek bestuurders die grillig kunnen zijn in hun standpunten of willen afwijken van de beleidskaders van de stad vanwege hun eigen politieke visie. Nu kan dat eenduidiger en meer op ambtelijk niveau worden opgelost in plaats van door bestuurlijke besluitvorming (interview 2). Echter kan het koppelen van vraag en inzet ook lastiger worden in het nieuwe model wanneer medewerkers van clusters geen gebiedskennis hebben en daardoor niet voldoende de situatie kennen om voldoende maatwerk te kunnen leveren (interview 2).

Invloed van veranderingen in interfaces op het koppelen van vraag aan inzet

Samenvattend zijn er een aantal veranderingen in interfaces te onderscheiden die invloed hebben op het koppelen van de vraag uit een gebied en de inzet van de clusters door boundary spanners. Ten eerste zorgen veranderingen in de politieke interface ervoor dat boundary spanners sneller en met meer vrijheid kunnen kijken naar oplossingen. Dit komt doordat er geen bestuurlijke en politieke laag meer is in gebieden die verdragend kan werken vanwege politieke besluitvorming en partijpolitieke belangen. Tegelijkertijd kon een deelbestuur door middel van opdrachten en eigen budget ook opdrachten verlenen aan clusters en daarmee zorgen dat de inzet min of meer kon worden afgedwongen. Nu moet dat over meer schijven gaan om tot de besluitvorming te komen die op verdere afstand van het gebied staat. Politiek gezien is er nu meer één baas in plaats van twee die soms niet gelijk opgingen, waardoor er ook een kloof kon ontstaan tussen wat clusters deden en wat deelgemeenten deden. Nu kan ambtelijk meer geprobeerd worden samen op te gaan. Of een sterk deelbestuur wordt gemist zal moeten blijken in de toekomst en afhankelijk zijn in hoeverre clusters erin slagen wensen en behoeften van gebieden in eigen beleid op te nemen en rekening mee te houden, en of college en gemeenteraad ook voldoende ruimte maken om hieraan te kunnen voldoen. Een angst is bijvoorbeeld dat wensen en behoeften uit een bovengemiddeld gebied nu minder aandacht, middelen en inzet krijgen dan in het oude model.

Een belangrijke invloed binnen de bestuurlijke interface kan ook zijn dat personeel van deelgemeenten naar clusters is gegaan en ook dat de clusters verantwoordelijk zijn geworden voor de aandacht voor een gebied. Dit kan ertoe leiden dat wanneer de clusters goed deze nieuwe rol oppakken er gelijk bij nieuw beleid ook wordt gekeken wat nodig is in een gebied. Dit wordt versterkt door medewerkers die voorheen niet anders gewend waren. De gebiedsaccounthouders hebben hierin een belangrijke rol om dit onder de aandacht te brengen, dit proces te coördinerend en te bewaken. Tegelijkertijd kan de verantwoordelijkheid van de clusters ook nadelig werken wanneer de clusters geen cultuurverandering weten te bewerkstelligen en verkokerd blijven werken. Echter is de verwachting dat doordat de clusters er nu ook verantwoordelijk voor zijn, dat gebiedsgericht werken ook meer gaat gebeuren. Dan kan er dus bij het maken van beleidskaders en uitvoeringsprogramma's vanuit clusters beter gekoppeld worden met wat een gebied nodig heeft en wenst.

Een moeilijkheid voor het koppelen van wensen en behoeften uit een gebied met wat de clusters doen, kan zijn dat de gebiedskennis die het personeel wat naar clusters is gegaan verloren gaat. Dit kan komen doordat zij deze kennis niet meer nodig hebben voor hun taak of dat zij voor een ander gebied komen te werken. Deze kennis kan juist van waarde zijn om goed in te schatten hoe in de praktijk de situatie is en waar op gelet moet worden in een specifiek gebied in bijvoorbeeld de uitvoering of bij het verlenen van een vergunning voor een plek. Verder is het lastiger voor gebiedsmanagers om zelf nog de koppeling te kunnen doen met werk en beleid van clusters wanneer dit op grotere afstand van hen wordt gemaakt intern bij clusters en gebiedsmanagers hier niet meer direct zicht op hebben. Dit is het gevolg van de verschuiving van dit werk met bijbehorende

bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gebieden naar clusters. Taak voor gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders is om elkaar hierover op de hoogte te houden of te bevragen wanneer nodig.

Een hulpmiddel voor het koppelen van wensen en behoeften uit een gebied en de inzet van de clusters zijn de veranderingen binnen de beleidsinterface. In het proces moeten clusters nu meer aandacht hebben voor het tijdig informeren van het gebied en op tijd meenemen en vragen wat het gebied wilt. Het is nu meer een dwingende regel om beleid te maken ook op basis van de geluiden uit een gebied. De boundary spanners moeten ook bewaken dat dit gebeurt. Ook het proces van het combineren van de gebiedsplannen met de uitvoeringsplannen zorgt ervoor dat de koppeling duidelijk wordt bekeken door de boundary spanners en collega's daarvan. Dit werd in Prins Alexander gedaan door middel van een gebiedsdag waarbij de gebiedsaccounthouders en ambtenaren van het gebied de gebiedsplannen en uitvoeringsplannen per wijk aan elkaar presenteerden. Verder waren er ook overleggen tussen gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders individueel voor verdere uitwerking van de koppeling tussen gebiedsplan en uitvoeringsplan. Belangrijk voor het proces rondom het koppelen blijft wel het tijdig informeren van de gebieden over de ontwikkeling van nieuw beleid, zodat gebieden voldoende tijd krijgen hun wensen en behoeften te formuleren op basis van participatie in een gebied.

Een andere belangrijke invloed op het koppelen van de wensen en behoeften uit een gebied en de inzet van een cluster zijn de kortere lijnen die zijn ontstaan door de rol van de gebiedsaccounthouders. De gebiedsaccounthouders zijn de personen die het aanspreekpunt zijn voor de gebiedsmanagers en gebiedsnetwerkers wanneer zij vragen hebben, maar ook wat betreft de wensen en behoeften vanuit een gebied. De gebiedsaccounthouders kunnen deze dan zo specifiek mogelijk neerleggen bij de juiste personen en afdelingen binnen een cluster. Gebiedsaccounthouders kunnen de koppeling maken in plaats van dat gebiedsmanagers met meer moeite moeten vinden bij wie zij moeten zijn. Tegelijkertijd proberen gebiedsaccounthouders de clusters alert te houden op gebiedsgericht beleid maken. Samen kunnen gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders kijken naar wat de belangrijkste opgaven zijn in een gebied en wat het cluster daarvoor in de aanbieding heeft.

Een mogelijke extra weg voor het koppelen van wensen en behoeften uit een gebied, met inzet van clusters, kan komen door de bevoegdheid en beschikbaarheid van middelen bij de gebiedscommissies voor bewonersinitiatieven. Deze verandering in de politieke interface zou ervoor kunnen zorgen dat via de weg van een bewonersinitiatief een wens van bewoners uitgevoerd kan worden door een cluster met de middelen die de gebiedscommissie daarvoor beschikbaar heeft gesteld. De toekomst moet nog uitwijzen of van deze 'andere route' veel gebruikt zal worden gemaakt. De gebiedsmanagers kunnen mogelijk sturen op het organiseren van een burgerinitiatief om een bepaalde wens uit het gebied wel te laten uitkomen wanneer dit niet kan via de weg van cluster en college.

6.2.5 Analyse onderhandelingspositie

De onderhandelingspositie van boundary spanners bestaat uit de machtsbronnen die zij hebben en de mandaat en vrijheid om zaken toe te zeggen tijdens onderhandelingen en gesprekken.

Machtsbronnen

Voorheen hadden de deelgemeenten meer bevoegdheden en middelen zoals geld en personeel om zelf zaken te beslissen en te laten uitvoeren. Volgens een van de ambtenaren van de gebiedsorganisatie dreigt het gebied zo slagkracht en doorzettingsmacht te verliezen, omdat er geen geld meer is en het gebied daardoor veel afhankelijker is van anderen (interview 5). Voorheen kon dan met een deelbestuurder gekeken worden of voor iets geld vrijgemaakt kon worden. Dit kon dan vervolgens als opdrachtgever aan een cluster gerealiseerd worden. Zo vertelt een van de andere ambtenaren van de gebiedsorganisatie: *"Voorheen had je de formele kaart wel en af en toe kon je dat helpen, als je echt perse iets wilde. Als je echt iets wilde, dat is ook in het verleden wel gebeurd, dat het bestuur echt zei van daar kan de stad anders over denken maar dit willen wij perse, dan had je die macht. En die kan je dus ook af en toe inzetten. Maar ik dat moet je niet te vaak doen. En nu kan dat niet meer. Als ik nu bijvoorbeeld een blauwe zone (betaald parkeren) zou willen realiseren denk ik niet meer dat dat mij gaat lukken. Ik ken dit dossier goed genoeg, daar is niemand het mee eens. Voorheen nam het DB dan gewoon het besluit, was het voor bevoegd"* (interview 6). Over deze machtsbronnen kunnen gebiedsmanagers niet meer beschikken. Deze liggen nu bij de clusters en het college om besluiten te kunnen nemen en middelen in te zetten. Ook hebben gebiedsmanagers minder kennis in de eigen organisatie, doordat veel personeel met haar kennis is verhuisd naar de clusters van de deelgemeenten. Volgens de gebiedsmanagers is daardoor de positie zeker formeel veranderd en gaat het nu meer uit van een samenwerking en dialoog met de clusters om te kijken of afdelingen binnen het cluster iets kunnen doen, in plaats van als opdrachtgever aan tafel te zitten met een cluster. Echter kon je ook niet altijd iets opleggen en dwingen, omdat de clusters ook een monopoliepositie hadden (interview 6). Verder blijft een machtsbron van een gebiedsmanager de legitimiteit die hij of zij vertegenwoordigt, omdat de gebiedsmanager de wensen en behoeften van Rotterdammers naar voren brengt en dat is waar de gemeente uiteindelijk voor werkt en verantwoording aan moet afleggen. De gebiedscommissie is ook een democratisch gekozen orgaan die hierdoor ook draagvlak heeft als het gaat over het gebied. De formele kaart kan minder gespeeld worden door gebiedsmanagers om iets af te dwingen of iets door te zetten. Het hoeft echter niet perse uit te maken wie de bevoegdheden en middelen heeft als zowel gebiedsmanagers als gebiedsaccounthouders willen samenwerken en in samenspraak kijken waar de prioriteiten liggen om aan te werken en middelen voor beschikbaar te maken (interview 8).

Mandaat en vrijheid

Het mandaat en vrijheid van gebiedsaccounthouders om vervolgens zaken of middelen toe te zeggen verschilt per cluster. Een van de gebiedsaccounthouders heeft geen mandaat over budgetten en inzet

van mensen. *"Deze moeten het echt hebben van hun blauwe ogen"* (interview 1). Deze gebiedsaccounthouder probeert het veel meer binnen haar cluster te regelen door personen te verbinden en proberen gezamenlijk mensen mee te krijgen aan het werken van een opdracht. Dit is bij de andere clusters anders, zo voelt een andere gebiedsaccounthouder zich redelijk vrij in het kunnen toezeggen van zaken en gebruik te maken van onderhandelingsruimte (interview 2). *"Dus ik voel me wel vrij om acties, maatregelen en inzet en middelen daar uitspreken over te doen. Soms nog wel met slag om de arm maar ook heel vaak gewoon wel zeggen. Ik voel wel dat er voldoende ruimte is"* (interview 2). Verder nuanceert een van de gebiedsaccounthouders wel de ruimte van de clusters over toezeggingen en vrijheid hebben om zaken toe te zeggen want er zijn ook weer allemaal regels en financiële stromen waar wel of niet invloed op uitgeoefend kan worden. *"We hebben meer bevoegdheden en deze zijn van de deelgemeente hier heen gekomen maar moeten net zo goed verantwoording afleggen voor wat we doen en met elkaar afspreken waar we onze aandacht het meest op richten"* (interview 4).

Invloed van verandering in interfaces op de onderhandelingspositie

De belangrijkste invloed van de veranderingen in de interfaces op de onderhandelingspositie van boundary spanners is de vermindering van machtsbronnen voor gebieden, en dan specifiek voor gebiedsmanagers om zaken af te dwingen bij bijvoorbeeld een cluster. De gebiedsmanagers krijgen daardoor meer een vragende rol. Op politiek vlak komt dit met name door de afschaffing van deelgemeenten en haar bestuurders die besluiten konden nemen op bepaalde beleidsterreinen en eigen middelen konden inzetten. Als dan in gesprekken bleek met een cluster dat iets niet kon, dan regelde een deelbestuur zelf met geld een opdracht aan het cluster en op die manier kon een gebiedsmanager via een deelbestuurder zaken voor elkaar krijgen. Dit kunnen de gebiedscommissies niet meer doen doordat zij alleen een adviesrol hebben en alleen een escalatiemogelijkheid hebben via de gebiedsdirecteur en mogelijk wethouder, maar ook hiervan is het maar de vraag wat de kracht is. Wel blijft een belangrijk machtsbron voor een gebiedsmanager de democratische legitimiteit van de uitgesproken wensen en behoeften. Deze zijn gebaseerd op wat bewoners en andere partijen nodig hebben en willen in een gebied en daarbij is de gebiedscommissie ook nog eens gekozen. De gebiedsmanager moet dit dus als boundary spanner goed zien door te geven en te formuleren richting bijvoorbeeld een gebiedsaccounthouder. In de praktijk is echter nog veel te zien dat de gebiedscommissies veel partijpolitiek bevatten en nog niet zozeer de omslag naar participatie hebben gemaakt, waardoor de legitimiteit bij geen verandering in de toekomst ook onder druk kan komen te staan. Dit kan ook een taak zijn voor de gebiedsmanagers om te proberen de participatie met het gebied voldoende te waarborgen. Verder is het belangrijk voor een gebiedscommissie om eensgezind te zijn en niet verdeeld wilt de machtsbron van legitimiteit en draagvlak optimaal benut kunnen worden.

Ook op ambtelijk niveau zorgen veranderingen binnen de bestuurlijke interface dat de onderhandelingen er anders uit komen te zien voor gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders. Gebiedsmanagers spreken over minder kaarten in de hand hebben en slagkracht om meer dwingend een opdracht te geven aan een cluster. Dit komt met name door minder middelen zoals geld en personeel en specialistische kennis, waardoor gebiedsmanagers afhankelijk zijn van de samenwerking met een cluster om samen te bepalen waar de prioriteiten liggen voor een gebied. Het gaat nu meer om in eerste instantie de gebiedsaccounthouders te informeren en te overtuigen en mee te krijgen in de hoop dat de boodschap aankomt binnen de rest van het cluster. De nuance moet wel gemaakt worden dat voorheen gebieden ook niet clusters konden blijven dwingen, want de clusters hadden ook een monopolie en moest men al goede contacten hebben om goede oplossingen te vinden en samen opdrachten te maken. De kaarten liggen anders maar het spel blijft vooral afhankelijk van de houding van personen om mee te denken en flexibel proberen oplossingen te bedenken voor wat nodig is in een gebied. In hoeverre een gebiedsaccounthouder de bevoegdheid heeft om hierover zaken toe te zeggen verschilt maar is niet veranderd door het nieuwe bestuursmodel. Wel is het voor gebiedsaccounthouders ook nog een hele onderhandeling om binnen het cluster te kijken of afdelingen kunnen en willen meewerken aan oplossingen voor een probleem in een gebied. Verder heeft de verandering van de politieke interface, waarbij er geen sterke politieke en bestuurlijke laag meer is in een gebied, invloed op de vrijheid van ambtenaren om te onderhandelen met elkaar en met andere partijen doordat er geen politieke bestuurder meer is die er wat van vindt en het mandaat en de richting bepaalt.

6.2.6 Analyse mobilisatiesnelheid

De mobilisatiesnelheid gaat over het snel kunnen inspelen op onverwachte ontwikkelingen.

Binnen de gemeente Rotterdam en bij de clusters zijn er al veel procedures gemaakt die gebruikt worden bij problemen waar snel op ingegrepen moet worden. Met name bij Stadsbeheer zijn er onderdelen die gewend zijn om bijvoorbeeld bij storm snel daarna de bomen op de weg op te ruimen, al staat dit werk natuurlijk niet al gepland en gebudgetteerd (interview 6). Volgens de respondenten is dit vaak prima geregeld en is hier geen verandering in gekomen. Zo vertelt een van de gebiedsaccounthouders: *"Ik denk dat dat grosso modo hetzelfde is. Op het moment dat ik iets wil dan kan ik daar wel de middelen voor vinden. Soms kon je de middelen hier ook niet vinden. Als er nu een snelle oplossing moet komen denk ik dat ik die ook wel kan vinden. Niet altijd maar dat was in het verleden ook niet zo. Als er wat is, als er stront aan de knikker is, weet je elkaar wel snel te vinden. Ik zit hier ruim twee dagen per week ook hier"* (interview 2). De respondenten kunnen elkaar ook buiten formele contactmomenten makkelijk bereiken. Tegelijk kan op meer abstract niveau gezegd worden dat een dergelijk groot gemeentelijk apparaat van zichzelf al snel inflexibel is op meer grotere ontwikkelingen. Er zijn namelijk zoveel lagen waar rekening mee moet worden gehouden zoals

collegeprogramma's, beleidskaders en ook gebiedsplannen die voor meerdere jaren gelden. Een gebied kan nu niet zoals voorheen een deelbestuurder laten besluiten over budget om zelf iets te regelen. Echter kan ook al niet worden gezegd dat daarom een cluster of een verantwoordelijk wethouder dit ook niet snel zou kunnen doen wanneer de situatie er om vraagt.

Invloed van veranderingen interfaces op de mobilisatiesnelheid

Zoals hierboven al is beschreven lijkt de invoering van het nieuwe bestuursmodel weinig invloed te hebben op de mobilisatiesnelheid van boundary spanners. Dit is natuurlijk wel onder voorwaarde dat de clusters en het college ook snel reageren op onverwachte ontwikkelingen in een gebied. Het zou kunnen zijn dat door gebieden en gebiedsmanagers geen bevoegdheden en middelen te geven zij in ieder geval niet snel kunnen inspelen op ontwikkelingen wanneer nodig. Dit is geen probleem als het door clusters dan ook snel wordt opgepakt. De angst bestaat bij sommige respondenten echter dat dit over veel meer schijven moet gaan in het nieuwe model en dat het veel langer duurt om een besluit te nemen dan voorheen in de deelgemeente. Hier was er dan een korte link met de eigen deelbestuurder die hierover dan bijvoorbeeld kon beslissen. Nu kan het eerst over schijven binnen een cluster gaan, zoals verschillende afdelingen en managers, die er eerst wat van vinden en de besluitvorming zit bij het college wat ook op grotere afstand staat van een gebied. Hoe snel de besluitvorming zal lopen, zal moeten blijken in de toekomst. Het zal soms voor de boundary spanners lastig zijn om een af te wachten van personen waar men afhankelijk van is.

Verder is de beleidsinterface met het proces van een gebiedsplan mogelijk inflexibel. Een gebiedsplan wordt voor een periode van vier jaar gemaakt met na twee jaar een herijking. Dit terwijl de samenleving veel dynamischer kan zijn en mogelijk binnen deze planningsperiode alweer andere behoeften en wensen uit een gebied naar voren komen die dringend zijn en extra inzet vragen. Een mogelijk probleem voor de boundary spanners kan dan zijn dat de begrotingen en kaders van het college, vastgesteld door de gemeenteraad, hier geen ruimte voor kennen. Het zal dan voor de boundary spanners erg zoeken zijn hoe binnen de bestaande inzet zoveel mogelijk rekening kan worden gehouden met de nieuwe ontwikkelingen en wensen. Deze moeten dan ook tijdig naar elkaar gecommuniceerd worden.

7. Conclusie

Op 19 maart 2014 werd er in de gemeente Rotterdam een nieuw bestuursmodel ingevoerd. Hierbij werd de bestuurlijke laag op deelgemeentelijk niveau vervangen door gebiedscommissies. Deze verandering ging gepaard met een grote reorganisatie binnen de gemeente Rotterdam waarbij op tal van terreinen verschuivingen plaatsvonden. Deelgemeenten werden afgeschaft en taken en verantwoordelijkheden met bijbehorende bevoegdheden en middelen werden anders ingericht. De deelgemeenten hebben altijd een belangrijke functie gehad in het leggen van de verbinding tussen de verschillende districten van Rotterdam en de gemeente op stadsniveau. De vele veranderingen in het nieuwe bestuursmodel, waaronder het afschaffen van de deelgemeenten, roepen daarom de vraag op hoe de verbinding tussen gebieden en gemeente gelegd worden. Deze verandering was aanleiding om te onderzoeken of het vermogen van gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers, om wensen en behoeften van gebieden te koppelen aan inzet van de gemeentelijke diensten, is beïnvloed door het nieuwe bestuursmodel. Dit vermogen om te verbinden is vevat in de term *boundary spanning* die in verscheidene literatuur (Williams, 2002; Van Meerkerk & Edelenbos, 2013) wordt gebruikt. Dit mondde uit in de volgende hoofdvraag:

“Wat is het effect van het nieuwe bestuursmodel op de boundary spanning van gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers van de gemeente Rotterdam?”

Om de hoofdvraag te onderzoeken is een case study uitgevoerd, met als geneste case het gebied Prins Alexander. Hierbij is gefocust op de gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers die betrokken zijn bij dit gebied. De gebruikte onderzoeksmethoden waren documentenstudie, tien semi-gestructureerde interviews, en (participatieve) observaties.

De verandering van bestuursmodel heeft in grote lijnen ervoor gezorgd dat gebiedsmanagers meer afhankelijk geworden zijn van de clusters om te kunnen zorgen dat wensen en behoeften uit een gebied vervuld kunnen worden. Het is nu moeilijker om als gebiedsmanager zelf iets voor het gebied voor elkaar te krijgen. Verder zijn door de verandering clusters veel meer verantwoordelijk geworden voor het zorgen voor maatwerk voor een gebied. Door deze verandering is er meer boundary spanning nodig. De gebieden zijn een stap richting het college en clusters gekomen, en het college en de clusters een stap richting de gebieden. Door de afschaffing van de politieke laag is er meer een wij-gevoel gekomen tussen gebieden en clusters en verdwijnt de wij/zij tegenstelling. Hieronder zal per onderdeel van het bestuurlijk model verder uitgewerkt worden wat de effecten waren op de boundary spanning van gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders. Voor de analyse van het bestuursmodel is het concept *interfaces* gebruikt (Edelenbos, van Schie & Gerrits, 2010).

Invloed van de veranderingen in de politieke interface op boundary spanning

-Grotere afhankelijkheid zorgt voor meer noodzaak tot overtuiging en goede relatie

In de eerste plaats wordt een belangrijk effect veroorzaakt doordat in het nieuwe bestuursmodel de politieke interface is veranderd. De deelgemeenten zijn namelijk vervangen door gebiedscommissies. Dit heeft als gevolg gehad voor de boundary spanning van gebiedsmanagers dat zij meer afhankelijk zijn geworden van gemeentelijke clusters om te kunnen zorgen dat wensen en behoeften uit een gebied vervuld kunnen worden. Voorheen konden gebiedsmanagers dit meer zelf oppakken met behulp van de aanwezige bevoegdheden en middelen van de deelgemeente en haar deelbestuur. Het is nu dus moeilijker om als gebiedsmanager zelf iets voor het gebied voor elkaar te krijgen. De andere kant van het verhaal is dat de gebiedsmanager nu wel directer contact heeft met het cluster, omdat hier nu een aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen. Als een gebiedsmanager nu de gebiedsaccounthouder en het gemeentecollege meekrijgt of daar verbindingen mee kan leggen, dan is de kans groot dat het vervolgens ook echt impact gaat hebben. De gebiedsmanager moet hiervoor goede relaties opbouwen met gebiedsaccounthouders en goed de wensen en behoeften vanuit het gebied kunnen formuleren, presenteren en beargumenteren om te zorgen dat het cluster ook de noodzaak onderschrijft en er meer wordt gedaan om ermee aan de slag te gaan. Agendavorming richting het college wordt daarmee ook veel belangrijker voor boundary spanners.

Ook bezien vanuit het cluster en de gebiedsaccounthouder kan door deze verschuiving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden mogelijk beter gekoppeld worden met de wensen en behoeften uit een gebied door de boundary spanners, iets wat voorheen vaak ontbrak. Dit komt doordat gebiedsaccounthouders en medewerkers van de clusters expliciet de verantwoordelijkheid nu moeten nemen om deze wensen en behoeften mee te nemen in beleid en om maatwerk te leveren. Dit vraagt om een coördinerende rol voor de boundary spanners om deze afstemming te laten plaatsvinden tussen medewerkers en afdelingen en ook een aanjagende rol om collega's dit te laten oppakken.

-Meer eenheidsgevoel zorgt voor meer informatie- en kennisuitwisseling

Verder heeft de verandering in de politieke interface ook invloed op de relaties en informatieverwerking van de gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders. De afschaffing van de deelgemeenten heeft ervoor gezorgd dat er niet twee aparte lagen zijn (gemeente/deelgemeente) met ieder zijn eigen politieke baas en eigen organisatie. Deze structurele grens verdwijnt nu en de lagen worden geïntegreerd tot een organisatie met een politieke baas. De wij/zij cultuur verdwijnt hierdoor en de gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders hebben als gevolg meer een eenheidsgevoel. De insteek van de relatie verandert ook door de verandering, van voorheen een opdrachtgeverrelatie van gebied naar cluster, naar meer een samenwerkingsrelatie. De gebiedsmanager moet proberen de gebiedsaccounthouders te informeren en te overtuigen en samen te kijken wat nodig is in een gebied. Dit is ook nodig voor gebiedsmanagers doordat bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn

verschoven uit het gebied en dus ook niet meer opdrachten gegeven kunnen worden. Dit heeft impact op de onderhandelingspositie van de gebiedsmanagers want zij kunnen nu niet meer de formele kaart van een opdrachtverstrekking spelen. Een deelgemeentebestuur kon voorheen zelf een besluit of budget toekennen zodat de gebiedsmanager dit kon gebruiken in een onderhandeling. Het één worden van de organisatie, en de daarbij gepaard gaande groei van het eenheidsgevoel, leidt er ook toe dat gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders het uitwisselen en delen van kennis en informatie zien toenemen en dat het ook wel moet toenemen om met de veranderingen goed om te gaan.

-Afschaffing bestuurlijke laag zorgt voor meer ambtelijke vrijheid voor samen oplossingen zoeken

Een ander effect van de verandering in de politieke interface is dat op het gebied van onderhandelingspositie de gebiedsmanagers sneller en vrijer met collega's, zoals de gebiedsaccounthouder, kan zoeken naar oplossingen. Er is nu geen partijpolitiek belang die de oplossingsrichting kan bepalen of kan zorgen dat er een kloof ontstaat in de beleidsrichting die een deelgemeente op gaat en een cluster. Of zo'n bestuurlijke laag gemist gaat worden zal moeten blijken in de toekomst en afhangen van de mate waarin clusters er in slagen wensen en behoeften van gebieden in eigen beleid op te nemen en rekening mee te houden en of college en gemeenteraad ook voldoende ruimte maken om hieraan te kunnen voldoen.

-Afschaffing bestuurlijke laag zorgt ervoor dat besluitvorming op grotere afstand plaatsvindt voor het gebied

Voor gebiedsmanagers heeft het missen van een directe politiek-bestuurlijke laag mogelijk ook negatieve effecten op hun informatieverwerking. Dit omdat zij nu verder van de besluitvorming zitten en daardoor minder weten wat er op dat vlak ook allemaal speelt. Zij kunnen zich hierbij neerleggen omdat zij hier toch niet meer over gaan of de gebiedsaccounthouders bevragen hierover.

Invloed van de veranderingen in de bestuurlijke interface op boundary spanning

-Verschuiving van personeel naar clusters kan zorgen voor meer gebiedsaandacht in clusters

Dat er op het vlak van de bestuurlijke interface ook bevoegdheden en middelen zijn verschoven richting de clusters heeft ook een aantal effecten op boundary spanning van gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders. Zo kan de verschuiving van personeel en haar kennis van de voormalig deelgemeenten naar de clusters bijdragen aan de informatieverwerking van gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers. Dit vanwege de deelgemeentelijke achtergrond van dit personeel dat gewend is om een gebied bij het maken van beleid erbij te betrekken. Dit kan ertoe leiden dat ook meer informatie en kennis gedeeld en uitgewisseld gaat worden met gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders.

Aan de andere kant kan het voor gebiedsmanagers ook weer moeilijker worden om op de hoogte te zijn van wat er allemaal speelt wat betreft de uitvoering en beleidsontwikkeling in de

gebieden door clusters. Voorheen werd dit op bepaalde onderwerpen binnen de deelgemeente gedaan en dat is nu meer op afstand gekomen bij de clusters. Hier zal dan meer over gesproken moeten worden door de boundary spanners in overleggen om zo elkaar op de hoogte te houden van wat er speelt en welke ontwikkelingen er zijn.

-Rol van gebiedsaccounthouder zorgt voor duidelijk verbindingspersoon tussen gebieden en clusters

Een andere verandering in de bestuurlijke interface is de aanwezigheid en duidelijkere rol van gebiedsaccounthouders in het nieuwe model. Dit heeft invloed op het kunnen koppelen van wensen en behoeften aan de inzet van het cluster door gebiedsmanagers. De gebiedsaccounthouders hebben de rol van contactpersoon die goed de lijntjes binnen de clusters weet, en zorgt voor het contact en de verbinding met een gebied met een clusterbrede blik. De accounthouder kan de gebiedsmanager helpen bij het kijken hoe en waar wensen en behoeften uit een gebied ingevuld kunnen worden binnen een cluster. Dit helpt de gebiedsmanager om te weten bij wie deze terecht kan en neemt daarmee een lastige taak voor een gebiedsmanager uit handen. Maar ook andersom helpt de gebiedsaccounthouder om ontwikkelingen en medewerkers van een afdeling binnen het cluster in contact te stellen met een medewerker van de gebiedsorganisatie.

- Verschuiving van bevoegdheden en middelen zorgt voor asymmetrische afhankelijkheid

Verder zijn door verschuivingen in bevoegdheden en middelen binnen de bestuurlijke interface gebiedsmanagers veel afhankelijker geworden van clusters om wensen en behoeften vanuit het gebied te vervullen. De gebiedsorganisatie bestaat nog maar uit een klein aantal medewerkers die zonder eigen budget en bevoegdheden werken en waarbij personeel met inhoudelijke kennis ook nog eens is vertrokken naar de clusters. Wat opvalt is dat er een asymmetrische afhankelijkheid is tussen gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders als vertegenwoordiger van het cluster. De gebiedsmanagers zijn meer een vragende partij geworden en moeten vooral hopen dat de wensen en behoeften die zij uitspreken ingewilligd worden door bijvoorbeeld een medewerker van een cluster. Echter de omgang met deze hogere afhankelijkheid verandert voor de gebiedsmanagers niet. Het blijft belangrijk om een goede relatie te hebben met personen van een cluster of andersom. Het blijft mensenwerk en persoonsafhankelijk in hoeverre er medewerking is voor het flexibel maatwerk zoeken en oplossingen bedenken voor de wensen en behoeften uit een gebied. Dit moeten gebiedsmanagers goed onder woorden kunnen brengen en clusters overtuigen van het belang van de aanpak van problemen die er spelen. Belangrijk hierin is verder ook dat clustermedewerkers intern de cultuuromslag maken naar meer gebiedsgericht werken, hier moeten de gebiedsaccounthouders op letten en waar nodig de medewerkers motiveren en coördineren om in contact te komen met het gebied.

Invloed van de veranderingen in de beleidsinterface op boundary spanning

-Nieuw overlegvorm zorgt ervoor dat boundary spanners meer op de hoogte zijn

Veranderingen binnen de beleidsinterface hebben ook tot een aantal effecten op boundary spanning geleid. Zo wordt er in het nieuwe model in een vast overleg meer kennis en informatie uitgewisseld tussen gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers over wat er allemaal speelt in een gebied of cluster en welke ontwikkelingen er zijn. Nieuw hierin is dat de gebiedsaccounthouders van de verschillende clusters nu ook met elkaar om te tafel zitten waardoor er ook een meer integrale benadering kan zijn van problemen die er worden besproken.

-Gebiedsplan zorgt voor systematisch koppelen van vraag en inzet

Ook het proces van het opstellen van een gebiedsplan door de gebiedscommissie en dit combineren met een uitvoeringsplan van een cluster kan ervoor zorgen dat de koppeling duidelijk wordt bekeken en gemaakt kan worden door gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders. Interessant voor de toekomst is in hoeverre dit gebiedsplan flexibel aangepast kan worden of hoe er wordt omgegaan wanneer er zich nieuwe ontwikkelingen voordoen waar snel middelen en inzet voor gemobiliseerd moeten worden. Het zal dan voor de boundary spanners erg zoeken zijn hoe binnen de bestaande inzet zoveel mogelijk rekening kan worden gehouden met de nieuwe ontwikkelingen en wensen. Deze moeten dan ook tijdig naar elkaar gecommuniceerd worden.

-Clusters nemen bij maken nieuw beleid mogelijk meer wensen en behoeften uit gebied tijdig mee

Verder kunnen veranderingen in processen bij clusters helpen bij het tijdig kunnen koppelen van de vraag in het gebied en de inzet van het cluster door gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders. Clusters en gebiedsaccounthouders zijn nu meer verantwoordelijk en verplicht voor het luisteren naar een gebied waardoor tijdig, in het proces van beleidskaders maken, aandacht komt voor het gebied en wordt gekeken wat de wensen en behoeften zijn van een gebied. Dit zal zich in de toekomst nog moeten bewijzen. Het kan namelijk ook zijn dat dit proces ervoor zorgt dat de mobilisatiesnelheid minder wordt wanneer het proces bij de clusters langer duurt om iets voor elkaar te krijgen, dan voorheen in de deelgemeente.

Als laatste kan toegevoegd worden dat door het nieuwe model de gebieden een stap richting het college en de clusters zijn gekomen, en de clusters een stap richting de gebieden. Er is in het nieuwe bestuursmodel eigenlijk een bepaalde 'boundary' weggehaald wat de boundary spanning op een aantal punten, zoals hierboven, zeker positief beïnvloed. Door het afschaffen van de politieke laag zijn de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen verschoven. Hierdoor is de afhankelijkheid van gebiedsmanagers vergroot en moet er ook meer actief aan boundary spanning worden gedaan. Bijvoorbeeld door meer informatie en kennis met elkaar uit te wisselen, goede relaties te onderhouden,

meer gekoppeld moet worden tussen vraag en inzet, en dat er anders onderhandelt moet worden door gebiedsmanagers. Dat er nu een politieke laag is weggehaald en er meer aan boundary spanning moet worden gedaan, betekent echter niet automatisch dat de wensen en behoeften van bewoners beter vervuld kunnen worden in het nieuwe model. Dit is met name afhankelijk van de cultuuromslag die de clusters moeten maken richting meer gebiedsgericht werken. De clusters moeten voldoende luisteren naar de wensen en behoeften van de gebieden. De gebiedsmanagers kunnen vanuit het gebied niet zelfstandig meer wensen en behoeften vervullen, maar moeten daarvoor altijd de koppeling met het cluster maken.

7.1 Discussie

Beperkingen van het onderzoek

Zoals ook al eerder in de methodologische verantwoording besproken, had dit onderzoek te maken met een aantal beperkingen. Dit heeft vooral te maken met de tijdsperiode waarin het onderzoek is gedaan. Door het onderzoek uit te voeren vlak na de verandering van het bestuursmodel was het onderwerp van de scriptie erg actueel binnen de gemeente Rotterdam en iets waar de respondenten dagelijks mee te maken hadden en meermaals over nadachten. Hierdoor waren respondenten goed in staat om de interviewvragen te beantwoorden doordat zij zich ook bezig hielen met welke gevolgen de verandering van het bestuursmodel betekende voor henzelf en wat zij ervoeren iedere dag. Echter zorgt het uitvoeren van het onderzoek vlak na de veranderingen er ook voor dat het soms nog lastig te zeggen is welke effecten de verandering van het model allemaal heeft op de (midden)lange termijn. Er is daarom veel gekeken naar welke effecten men nu al kon zien of verwachtte wat betreft de boundary spanning, en welke kansen en belemmeringen het nieuwe bestuursmodel mogelijk heeft. Er werd door veel respondenten dan ook nog vraagtekens geplaatst over bepaalde onderdelen van het nieuwe model en welke effecten deze konden hebben. In de toekomst kunnen daarom nog bepaalde effecten zich voordoen afhankelijk van hoe sommige onderdelen van het nieuwe model in de praktijk worden ingevuld en uitpakken. Het onderzoek kan hierdoor gezien worden als een vroege ex-durante evaluatie. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op een evaluatie van de effecten van het nieuwe bestuursmodel op boundary spanning over een langere tijdsperiode. Bijvoorbeeld over één of twee jaar, of mogelijk pas zelfs over vier jaar wanneer deze collegeperiode is afgelopen. Hierdoor kunnen bevindingen onderbouwd worden op meer ervaringen van respondenten met het nieuwe model. De keuze voor de tijdsperiode voor dit onderzoek brengt dus zowel voor- als nadelen met zich mee.

Verder is dit onderzoek uitgevoerd door middel van interviews met voornamelijk personen die betrokken zijn bij het gebied Prins Alexander. Dit beperkt wellicht de generaliseerbaarheid naar andere gebieden. Tegelijkertijd hebben de andere gebieden en andere gebiedsmanagers en

gebiedsaccounthouders met dezelfde verandering en situatie te maken en is dit niet per se gebiedsgebonden. Ter verbreding is er nog met een gebiedsdirecteur van een ander gebied gesproken en hieruit bleken geen nieuwe bevingen naar voren te komen. Voor vervolgonderzoek zou het interessant kunnen zijn om personen uit meerdere gebieden te spreken, zodat bevestigd zou kunnen worden dat wat voor de gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders van Prins Alexander ook voor andere gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders van de gemeente Rotterdam geldt. Een mogelijke methode om dit te doen, is door middel van groepsinterviews in verschillende gebieden met gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders. Ook zou gedacht kunnen worden aan een meer kwantitatief onderzoek onder alle gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders om te kijken hoe gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders de verbinding tussen de clusters en de gebieden beoordelen, ook naar aanleiding van het nieuwe model.

Reflectie literatuur

Reflecterend op het gebruik van literatuur in dit onderzoek is te zien dat de interfaces van Edelenbos et al. (2010) deels op een andere manier zijn gebruikt. Zo zijn de vier interfaces van Edelenbos et al. (2010) in dit onderzoek tot drie interfaces samengevoegd in verband met de overlap van de bestuurlijke en professionele interface. Hier is voor gekozen omdat de wethouders/het college en de clusters in de praktijk dicht bij elkaar stonden en de wethouders de politieke bazen zijn van de clusters. De concepten konden echter wel in grote mate toegepast worden op deze casus met natuurlijk noodzakelijke aanpassingen voor deze context. In dit onderzoek was er minder aandacht voor de individuele betrokkenheid van wethouders en raadsleden dan in Edelenbos et al. (2010), maar werd er meer gesproken over de gemeenteraad of college als geheel en op wat voor manier zij formeel betrokken zijn. Dit in tegenstelling tot in Edelenbos et al. (2010) in welke mate deze personen deelnamen en betrokken waren bij het participatieproces.

In Edelenbos et al. (2009) bleek dat goede verbindingen hebben binnen alle interfaces de kans groter maakt dat resultaten van een interactief beleidsproces opgenomen worden in het maken van beleid. Natuurlijk is het goed wanneer binnen alle interfaces er verbindingen zijn, maar in dit onderzoek komt naar voren dat het hebben van een politiek-bestuurlijke laag niet nodig is om goed verbindingen te kunnen leggen. Veel respondenten gaven aan dat het niet moet uitmaken hoe het politiek of bestuurlijk georganiseerd is om als ambtenaren zelf goed te verbinden. Het is echter niet zo dat in dit onderzoek de politieke interface bijvoorbeeld verdwijnt, maar deze krijgt alleen een andere invulling. De verbinding met de gemeenteraad wordt mogelijk zelfs groter in het nieuwe model, maar ook dit betekent niet dat de wensen en behoeften uit een gebied beter gekoppeld kunnen worden aan het beleid en de inzet van de clusters.

Het zou mogelijk zeer interessant zijn om nog dieper te onderzoeken welke interfaces, en welke onderdelen daarbinnen, het meest van belang zijn voor het kunnen verbinden. In Edelenbos et al. (2010) kwam naar voren dat het gebrek aan een goed georganiseerde professionele- (in deze

scriptie bestuurlijke) en beleidsinterface ervoor zorgde dat resultaten uit een interactief proces werden meegenomen in beleidsontwikkeling en besluitvorming. Een goede politieke interface kon dit niet verhelpen, dit sluit ook aan bij bovenstaande reactie van respondenten dat de manier waarop de politieke interface is georganiseerd niet zoveel moet uitmaken. Ook deze scriptie laat zien dat met name de verbinding tussen de ambtenaren van de gebieden en de clusters ervoor moet zorgen dat wensen en behoeften van een gebied gekoppeld worden aan inzet van een cluster. Zonder een goede verbinding en goede boundary spanning van gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders worden deze wensen en behoeften niet gehoord en meegenomen in beleid en uitvoering van clusters. Hoe de professionals deze verbinding leggen is dus ook in dit onderzoek van belang. De beleidsinterface moet inderdaad ook niet worden onderschat, aangezien een proces ervoor zorgt dat bewust volgens een afgesproken manier of tijdstip gekeken wordt hoe wensen en behoeften uit een gebied gekoppeld kunnen worden aan inzet en beleid van clusters. In dit onderzoek komt dit terug in het opstellen van het gebiedsplan en het daarbij koppelen aan het uitvoeringsprogramma van een cluster of het tweewekelijks overleg tussen gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders. Dit zorgt voor vaste verbindingsmomenten waardoor verzekerd wordt dat dit periodiek daadwerkelijk wordt gedaan of in ieder geval wordt besproken en bekeken.

Verder kan de nieuwe toepassing van de interfaces, zoals gebruikt in Edelenbos et al. (2010), als een toevoeging gezien worden van deze scriptie. Ook het verband tussen de organisatorische inrichtingen (van een gemeente) en boundary spanning was nog niet eerder onderzocht. Het is daarom een eerste stap naar onderzoek over de invloed van de omgeving waarbinnen boundary spanning plaatsvindt op de boundary spanning zelf. Het past binnen de omgevingsbewustzijn en afhankelijk van de omgeving die wordt besproken in complexiteitstheorieën van bijvoorbeeld Teisman (2005) en Wagenaar (2007). Ook past het bij bijvoorbeeld Williams (2002) of Ashmos en Duchan (2002) wanneer het gaat om als persoon goed te weten wat er in de omgeving speelt en daar mee om te kunnen gaan. Dit onderzoek is dan ook een eerste stap om te kijken op wat voor manier boundary spanning omgevingsafhankelijk is. In deze casus blijkt vooral dat boundary spanning mee verandert met veranderingen in de omgeving, maar dat per verandering specifiek gekeken moet worden of de boundary spanning hierdoor makkelijker of moeilijker wordt.

Wat betreft de boundary spanning zijn de bevindingen in grote lijnen overeenkomstig met de manier waarop de literatuur, zoals Williams (2002) en Van Meerkerk en Edelenbos (2013), boundary spanning definiëren en welke aspecten zij daaronder scharen. Echter bleek in de praktijk dat er ook aspecten van boundary spanning waren die in de praktijk veel met elkaar verband hielden of overlap hadden. Zo bleek bijvoorbeeld dat het uitwisselen van informatie meer en beter wordt door een betere relatie met elkaar. Dit past bij het belang van een vertrouwenswekkende relatie bij het uitwisselen van kennis en informatie zoals ook beschreven in Van Meerkerk en Edelenbos (2013). Verder bleek dat het omgaan met afhankelijkheden en weten van wie voor wat je afhankelijk bent ook raakvlakken

heeft met de onderhandelingspositie van boundary spanners. Wie welke machtsbronnen heeft, bepaald ook van wie men afhankelijk is en dit heeft ook gevolgen voor welke positie iemand inneemt bij het onderhandelen. Het bepaalt namelijk in grote mate welke kaarten je zelf in handen hebt of welke kaarten je van de ander nodig hebt. Dit heeft dan ook mogelijk invloed op de manier waarop vervolgens hiermee wordt omgegaan en het spel wordt gespeeld. Bijvoorbeeld meer op samenwerking gericht of meer als opdrachtgever.

Wat vervolgens blijkt uit het onderzoek is dat door meer afhankelijkheid er ook meer noodzaak is tot meer verbindingen en meer koppelingen. Wanneer middelen en bevoegdheden die nodig zijn om eigen doelstellingen te realiseren ergens anders komen te liggen, moet er eigenlijk meer aan actieve boundary spanning gedaan worden. Dit komt erg overeen met argumenten die Williams (2002) noemt voor het belang van boundary spanning of de aandacht die door onder andere Koppenjan en Klijn (2004) wordt besteed aan netwerkmanagement. Een netwerk met verschillende belangen, machtsbronnen en afhankelijkheden vraagt om management, het vraagt om het verbinden van de partijen en vraagt daarmee om actieve boundary spanning. Hoe meer de noodzaak tot deze verbinding, door een grotere afhankelijkheid, hoe meer men actief moet boundary spannen om te zorgen dat de eigen doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden. Dit gebeurt niet vanzelf maar moet door personen actief energie en tijd in worden gestoken.

Verder valt ook op dat boundary spanning op veel aspecten niet zo sterk verandert door de verandering van het bestuursmodel. Dit komt doordat de aspecten van boundary spanning hoe dan ook belangrijk blijven ongeacht de bestuurlijke organisatie daaromheen. Dit komt ook terug in het belang van de cultuur en persoonsgebondenheid die veel respondenten aangaven als belangrijke factoren voor succes voor het koppelen van vraag uit het gebied aan de inzet van clusters. Een structuurverandering is maar een topje van de ijsberg. De *organizational iceberg* laat zien dat naast de formele organisatie met haar structuur, regels procedures, taakverdelingen en financiën, er ook een informele organisatie bestaat die de cultuur van de organisatie representeert (De Caluwé & Vermaak, 2006, p.45-46). Een verandering van alleen de structuur betekent niet automatisch dat de cultuur mee verandert. Deze veranderingen zijn lastiger te bewerkstelligen, omdat dit gaat om gedragsveranderingen van personen die soms al jaren niet anders gewend zijn om op een bepaalde te handelen. Het is een lang proces dat jaren kan duren en niet iets wat door een *event* is bewerkstelligd (Kotter 1995). De structuurverandering is volgens Kotter (1995) maar een onderdeel van het hele veranderingsproces. Naast de structuurverandering door het invoeren van het nieuwe bestuursmodel heeft de gemeente Rotterdam nog een lange weg te gaan door een cultuurverandering te realiseren. Een verandering die de gemeente Rotterdam zelf meer gebiedsgericht werken noemt. Het moet een automatisme worden dat ambtenaren eerst gaan bekijken en luisteren wat wensen en behoeften zijn van een gebied. Dit om te zorgen dat er beter maatwerk wordt geleverd voor de burgers. De nieuwe organisatorische inrichting zorgt voor

structurele veranderingen die dit mogelijk kunnen maken, de harde buitenkant van de organisatie. Echter het gedrag van medewerkers en hoe men vervolgens binnen de structuur werkt, vraagt ook om een cultuurverandering. Het is daarmee ook niet te zeggen dat boundary spanning evenveel verandert of meebeweegt aan de structuurverandering. Boundary spanning betreft ook meer 'de zachte kant' van de organisatie van hoe mensen met elkaar omgaan en hoe zij binnen de omgeving dus hun werk invullen.

Met de cultuurverandering is ook al gestart door de gemeente Rotterdam maar dit zal een langdurig en moeizaam proces worden. Het gedrag van mensen is moeilijk te veranderen, zeker in grote publieke organisaties (Fernandez & Rainey, 2009). Daarnaast blijven er een aantal structurele spanningen bestaan binnen de gemeente Rotterdam die tot 'oscililatie' (geen duurzaam succes) kunnen leiden (De Caluwé & Vermaak, 2006, p.41-42). Structurele spanningen zijn bijvoorbeeld het willen beheersen van de uitkomsten door het management, maar tegelijkertijd mensen erbij willen betrekken en decentrale besluitvorming willen. Deze tegenstelling lijkt ook zichtbaar binnen het nieuwe bestuursmodel waarbij er veel bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen gecentraliseerd worden maar waarbij er minimaal evenveel, en hopelijk beter, gebiedsgericht gewerkt kan worden.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van de analyse zijn er drie belangrijke sporen voor aanbevelingen te ontdekken. In de eerste plaats kan er gekeken worden welke activiteiten boundary spanners kunnen ondernemen om de clusters en gebieden nog meer met elkaar te verbinden. Verder kan er mogelijk gekeken worden naar meer zeggenschap over middelen door gebieden. Als laatste wordt er een aanbeveling gedaan hoe mogelijk de clusters nog gebiedsgericht georganiseerd kunnen worden.

Activiteiten van gebiedsmanagers en gebiedsacounthouders

In het nieuwe model wordt er geprobeerd een omslag te maken naar meer gebiedsgericht werken en samen vanuit één organisatie te werken aan oplossingen voor bewoners. Dit is een mooi streven maar hiervoor zullen eerst de voorheen meer gescheiden werelden tussen de clusters en de gebieden meer tot elkaar moeten komen.

In de eerste plaats zal daarvoor eerst meer op de relatie gefocust moeten worden. Medewerkers uit gebied en clusters moeten elkaar eerst leren kennen, weten wie waar van is, wat je aan elkaar hebt en wat de ander doet, alvorens men met elkaar informatie en kennis kan uitwisselen. Dan is ook beter in te schatten welke informatie en kennis op welk tijdstip van waarde kan zijn voor de ander.

Om dit te bewerkstelligen kunnen gebiedsmanagers en gebiedsacounthouders bijeenkomsten of uitjes organiseren die gericht zijn op het elkaar leren kennen. Denk bijvoorbeeld aan kennismakingsbijeenkomsten, gezamenlijke trainingen, of uitjes naar bijvoorbeeld interessante projecten in het gebied. Deze 'boundary experiences' moeten ertoe leiden dat men überhaupt weet van elkaars bestaan en meer de mensen achter de andere kant van de 'boundary' krijgen te zien.

Deze activiteiten kunnen gecombineerd worden met het delen en uitwisselen van inhoudelijke informatie. Het organiseren van themabijeenkomsten over bijvoorbeeld jeugd, zorg of economie van een gebied. Hier moeten dan medewerkers uit het gebied aanwezig zijn en betrokken medewerkers van clusters. Wel zo breed mogelijk opgezet met afdelingen van verschillende clusters die allemaal op bepaalde manier met het thema te maken hebben. Zo kan er ook tegelijkertijd op een integrale manier gekeken worden naar het onderwerp. Er kunnen dan kleinere groepen gevormd worden met personen met verschillende achtergronden die met elkaar werken aan bijvoorbeeld een korte presentatie als 'boundary object' als mederesultaat van de bijeenkomst. Hier kan eerst met elkaar kennis gemaakt worden en leren op wat voor manier iemand zich bezig houdt met het onderwerp, om vervolgens te vertellen wat er al speelt op dit onderwerp en welke ontwikkelingen en uitdagingen men ziet hiervoor in de toekomst. Dit dient dan ook als eerste aanzet om in de toekomst elkaar hiervoor meer op te zoeken en vervolgspraken te maken.

Andere ideeën voor activiteiten zijn bijvoorbeeld het meenemen van clustermedewerkers naar projecten, instellingen, aandachtsgebieden in een gebied. Dit kan dan georganiseerd worden door gebiedsmanagers of gebiedsnetwerkers die bijvoorbeeld tijdens een fietstocht uitleg geven wat er zoal speelt in het gebied om zo de clustermedewerker meer te laten leren en zien van het gebied waar die persoon soms alleen op papier mee te maken heeft.

Verder zou een aanbeveling kunnen zijn om in het proces van beleidsmaken bij clusters standaard gebiedsmedewerkers uit te laten nodigen door gebiedsaccounthouders voor overleggen. Men is tenslotte een organisatie en zo wordt dat ook fysiek meer mogelijk gemaakt wanneer medewerkers bij elkaar aanschuiven in overleggen. Zo kan er ook in een vroeg stadium al gelijk gekeken worden hoe er rekening gehouden kan worden in het algemeen met uitwerking in gebieden of specifiek in bepaalde gebieden.

Kort kan toegevoegd worden dat de rol van boundary spanner specifiek bij gebiedsmanagers en gebiedsaccounthouders ligt maar dat zij niet de enige moeten zijn die aan boundary spanning doen. Dit door onder andere bovengenoemde activiteiten weliswaar te faciliteren maar ook de acties en verantwoordelijkheid voor goede verbinding en kennis en relaties bij medewerkers te leggen. Formeel zijn de gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers de spil tussen gebieden en clusters waarlangs al het contact hiertussen moet verlopen. Dit is echter veel te beperkt en moet iets zijn wat juist tussen de medewerkers moet leven en gebeuren om de gescheiden werelden echt met elkaar te mengen en niet alleen tussen gebiedsaccounthouders en gebiedsmanagers.

Meer zeggenschap en middelen voor gebied

De gebieden en gebiedsmanagers zijn in het nieuwe model afhankelijk van de clusters en het college wat betreft het kunnen inwilligen van wensen en behoeften uit een gebied. De kans is dan ook reëel aanwezig dat veel wensen en behoeften niet vervuld kunnen worden, omdat simpelweg het college daar geen geld voor heeft of andere stadsbrede afwegingen maakt. In theorie zou voor geen enkel punt van het gebiedsplan van een gebied extra inzet of middelen beschikbaar worden gesteld. Verder zijn gebiedsplannen opgesteld voor vier jaar, waardoor opkomende extra wensen of behoeften daar voor een bepaalde periode niet meer in kunnen worden opgenomen. Daarnaast hebben clusters niet apart een pot geld wat voor gebiedsgericht maatwerk beschikbaar is. Dit moet allemaal binnen bestaande kaders en budgetten passen. Iets anders of iets extra's voor een gebied is daarmee erg lastig te realiseren.

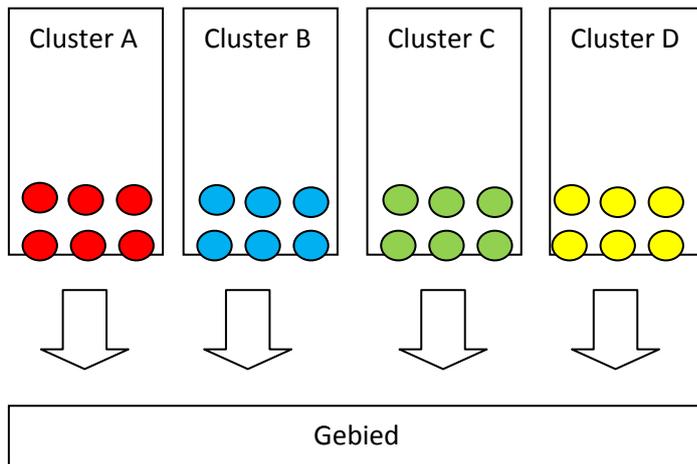
Om de doorzettings- en realisatiemacht van gebiedsmanagers te vergroten, is er misschien een optie om het besluit over extra inzet voor wensen en behoeften uit een gebied iets meer in handen te geven van het gebied zelf. Er is misschien de mogelijkheid om het huidige budget van de gebiedscommissies deels anders in te zetten. De gebiedscommissie beschikt nu over een budget om participatie te faciliteren en bewonersinitiatieven te ondersteunen. In Prins Alexander blijkt echter op basis van voorgaande jaren en ook na 19 maart 2014, dat dit budget van 1,1 miljoen voor bewonersinitiatieven niet volledig gebruikt zal worden. Mogelijk is het een optie om een deel van dat budget (bijvoorbeeld 50%, afhankelijk wat nodig wordt geacht voor de bewonersinitiatieven) te gebruiken voor de extra wensen en behoeften die een gebied nodig denkt te hebben naast het werk van de clusters. Wanneer er dus iets is in het gebied wat nodig is wat niet ingewilligd wordt door het college, dan kan dit budget hier voor worden ingezet. Het betreft hier geen extra budget voor de gebiedscommissies alleen een andere invulling van het huidige budget. Op deze manier heeft de gebiedsmanager ook middelen in handen om mee te kunnen onderhandelen in gesprekken met een cluster. Dit kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor het openhouden van wijkaccommodaties, bouwen van een speeltuin, sportpark renoveren, recreatieruimte creëren, enzovoort.

Belangrijk is wel hoe en door wie besluiten hierover worden genomen. Bij dit soort grotere bedragen is het noodzakelijk dat er veel *checks en balances* in de besluitvorming hierover in zitten. Er moet dus controle zijn op de besteding hiervan en voorkomen worden dat alleen een partij de beslissing hierover kan nemen. Het moeten zaken zijn waar zowel de gebiedscommissie als de ambtenaren uit het gebied, als betrokken medewerkers van de clusters, het mee eens zijn. Het moeten gedragen onderwerpen zijn waar simpelweg niet het geld stedelijk voor beschikbaar was geweest. Het zou tot ongewenste situaties kunnen leiden wanneer bijvoorbeeld alleen de gebiedscommissie hierover zeggenschap zou hebben in verband met vriendjespolitiek of dat de besteding teveel afwijkt van het beleid van het beleid van de gemeente. Mogelijk dat deze aanbeveling de afhankelijkheid van het gebied verkleint en doorzettingsmacht vergroot om wensen en behoeften van een gebied te kunnen verwezenlijken.

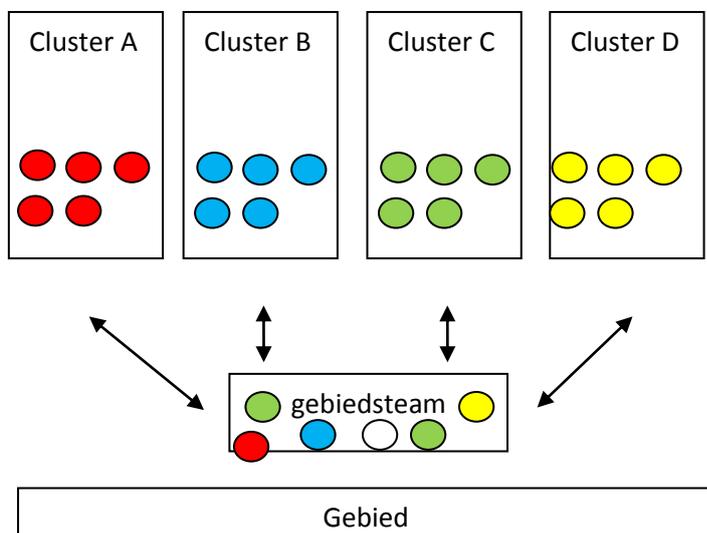
Andere organisatie van gebiedsgericht werken met meer decentralisatie clusters

Uit de analyse blijkt dat veel veranderingen door het model positief of negatief kunnen uitvallen, afhankelijk van de mate waarin de clusters erin slagen om een (cultuur)omslag te maken. Ook bestaat er veelal de angst dat de clusters verkokerd blijven werken. Een vervolgstap die als aanbeveling kan worden gegeven, is nadat de clusters meer gebiedsgericht zijn geworden om ook integraal gebiedsgericht te gaan werken. Het is denk ik een goede stap wanneer de gemeente Rotterdam zou kunnen overstappen naar integrale gebiedsteams. Dit is een gebiedsteam met medewerkers van alle clusters en deze samen te krijgen om vanuit een gebied integraal te kijken wat er moet gebeuren. De medewerkers van de clusters moeten zelf dan ook meer kennis hebben van onderwerpen die afspelen binnen het eigen cluster en ook nog goed contact onderhouden met personeel met specialistische kennis of uitvoering van het eigen cluster. Schematisch zou het er zo uit kunnen zien:

Situatie voor:



Situatie na:



Mogelijk kunnen de medewerkers van een cluster dan ook in meerdere gebieden werken wanneer het werk in een gebied niet de volledige werkweek nodig heeft. De clustermedewerker in het gebiedsteam krijgt dan voor een bepaald deel de netwerkersfunctie en accounthoudersfunctie en zal ook voor veel zaken contact moeten houden met zijn eigen cluster. In de situatie van de integrale gebiedsteams is de gebiedsorganisatie in de huidige vorm dan mogelijk overbodig. Echter het personeel, zoals de gebiedsmanagers en gebiedsnetwerkers, zouden dan taken binnen de gebiedsteams kunnen vervullen.

8. Literatuurlijst

- Ashmos, D.P. & Duchon, D. (2000). *Organizational responses to complexity: The effect on organization performance*. *Journal of Organization Change Management*, 13, 577-594
- De Caluwé, L. & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen: Een handboek voor de veranderkundige*. Kluwer, Deventer.
- De Laat, D. (2009). Focusgroepen toegepast op medezeggenschapsvraagstukken. In: *Methoden van beleidsonderzoekers: creatief en oplossingsgericht*. Boekenhoogen, M., Van Hoesel, P., Prince, Y., Verheijen, C. (Eds.) Uitgeverij Lemma, Den Haag.
- Edelenbos, J., Klijn, E.H. & Buuren, A van. (2013). *Connective capacities of network managers*. *Public Management Review*, 15, 131-159.
- Edelenbos, J., Schie, N. van & Gerrits, L. (2010). *Organizing interfaces between government institutions*. *Policy Sciences*, 43, 73-94.
- Edelenbos, J., Steijn, B. & Klijn, E.H. (2010). *Does democratic anchorage matter? An inquiry into the relation between democratic anchorage and outcome of Dutch environmental projects*. *The American Review of Public Administration*, 40:1, 46-63.
- Edelenbos, J., Klok, P.J. & Tatenhove, K. van (2009). *The institutional embedding of interactive policy making: Insights from a comparative research based on eight interactive projects in the Netherlands*. *The American Review of Public Administration*, 39:2, 125-148.
- Edelenbos, J. (2005). *Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18:1, 111-134.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2005). *Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands*. Oxford University Press.
- Fernandez, S. & Rainey, H.G. (2006). *Managing Successful Organizational Change in the Public Sector*, *Public Administration Review*.
- Gemeente Rotterdam. (2014a). *Informatie over nieuw bestuurlijk model Rotterdam*. [<http://www.rotterdam.nl/rotterdamna2014>]. 24 februari 2014.

Gemeente Rotterdam. (2014b). *Waarom gebiedscommissies?*

[<http://www.rotterdam.nl/waaromgebiedscommissies>]. 24 februari 2014.

Gemeente Rotterdam (2014c). *Veelgestelde vragen gebiedscommissies.*

[<http://www.rotterdam.nl/veelgesteldevragengebiedscommissies>]. 24 februari 2014.

Gemeente Rotterdam (2014d). *Beleidslijn Gebiedscommissies 2014.*

[<http://www.rotterdam.nl/Griffie/Document/BmR14plus/Nieuwsbericht/BeleidslijnGebiedscommissies2014.pdf>]. 24 februari 2014.

Gemeente Rotterdam (2014e). *Factsheet gebiedscommissies.*

[<http://www.rotterdam.nl/DG%20Hillegersberg%20-%20Schiebroek/PDF/Politiek/Factsheet%20Gebiedscommissies%20-%20Algemeen.pdf>]. 24 februari 2014.

Gemeente Rotterdam (2014f). *Uitgebreide handreiking gebiedscommissies.*

[<http://www.rotterdam.nl/Clusters/BSD/Document%202014/Gebiedscommissies/Handreiking%20uitgebreid%2014-03-11%20a.pdf>]. 24 februari 2014.

Hansen, K. (2005). Representative Government and Network Governance – In Need of ‘Co-governance’: Lessons from Local Decision Making on Public Schools in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 28:3, 219-237.

Head, B.W.& Alford, J. (2013). *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management.* *Administration & Society*, 0, 1-29.

Klijn, E.H. (2008) *Complexity Theory and Public Administration: What's New?*. *Public Management Review*, 10:3, 299-317.

Klijn, E.H. & Skelcher, C. (2007). *Democracy and Governance Networks: Compatible or not?* *Public Administration*, 85, 587-608.

Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision-making*, UK, London: Routledge.

Kotter, J. (1995). *Leading change: why transformation efforts fail Harvard Business Review*, 85(1), pp 96-103.

McGuire, M. (2006). *Collaborative Public Management: Assessing what we know and how we know it*. *Public Administration Review*, special issue.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *The democratic anchorage of governance networks*. *Scandinavian Political Studies*, 28:3, 195-218.

Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Academic Services, Den Haag.

Meerkerk, I. van & Edelenbos, J. (2013). *The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands*. *Policy Sciences*, 0, 1-22.

Ostaaijen, J. van, Gianoli, A. & Coulson, A. (2012). The added value of intra-municipal decentralisation: Comparing Bologna, Rotterdam, and Birmingham. In: *Renewal in European Local Democracies*. Schaap, L. & Daemen, H. (Eds.). Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, Wiesbaden.

Verweij, S., Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Buuren, A. van (2013). *What makes governance networks work? A fuzzy set qualitative comparative analysis of 14 Dutch spatial planning projects*. *Public Administration*, 91:4, 1035-1055.

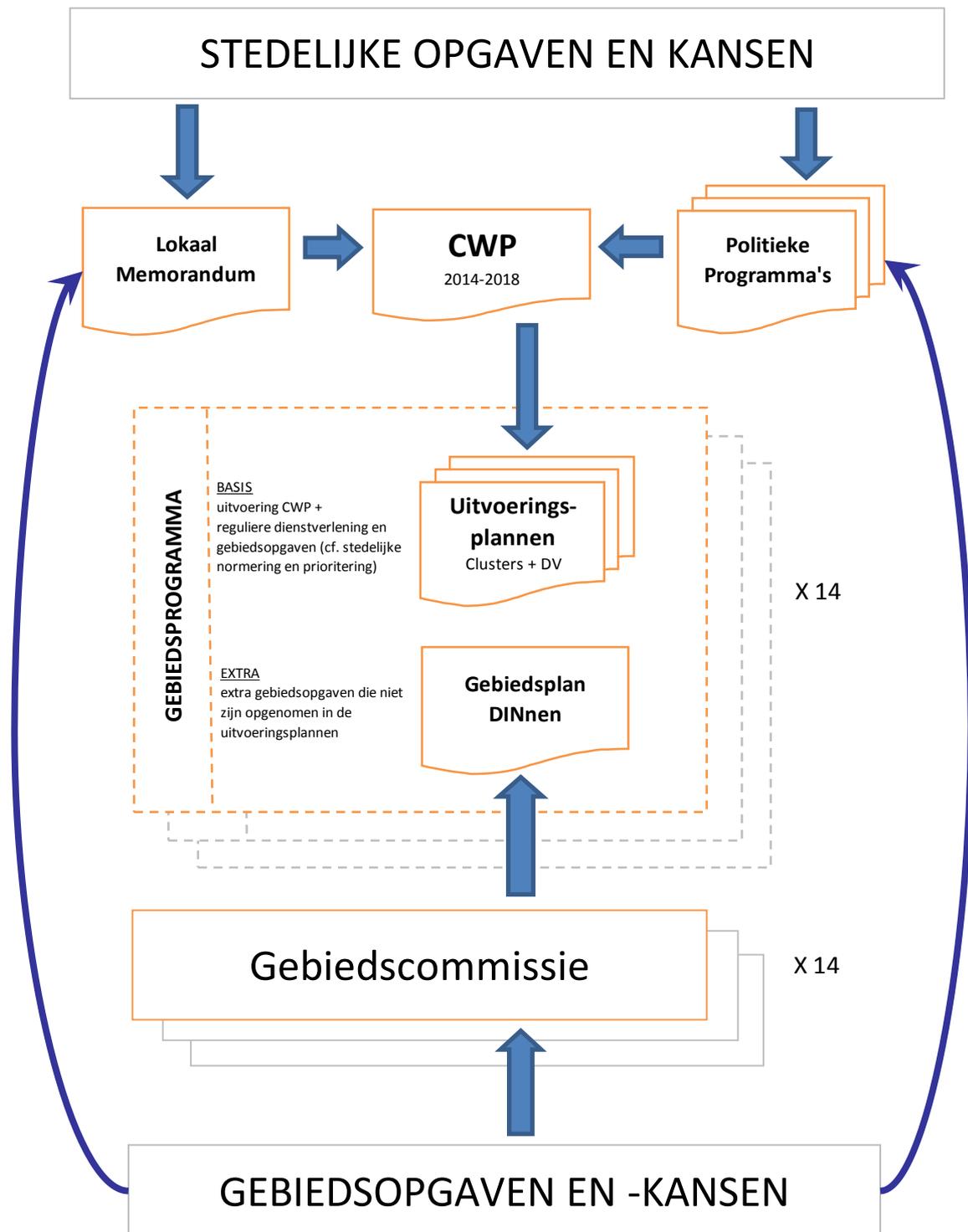
Wagenaar, H. (2007). *Governance, Complexity, and Democratic Participation : How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline*. *The American Review of Public Administration*, 37, 17-50.

Wester, F. (1987) *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Muiderberg, Coutinho.

Williams, P. (2002). *The competent boundary spanner*. *Public Administration*, 80, 103-124.

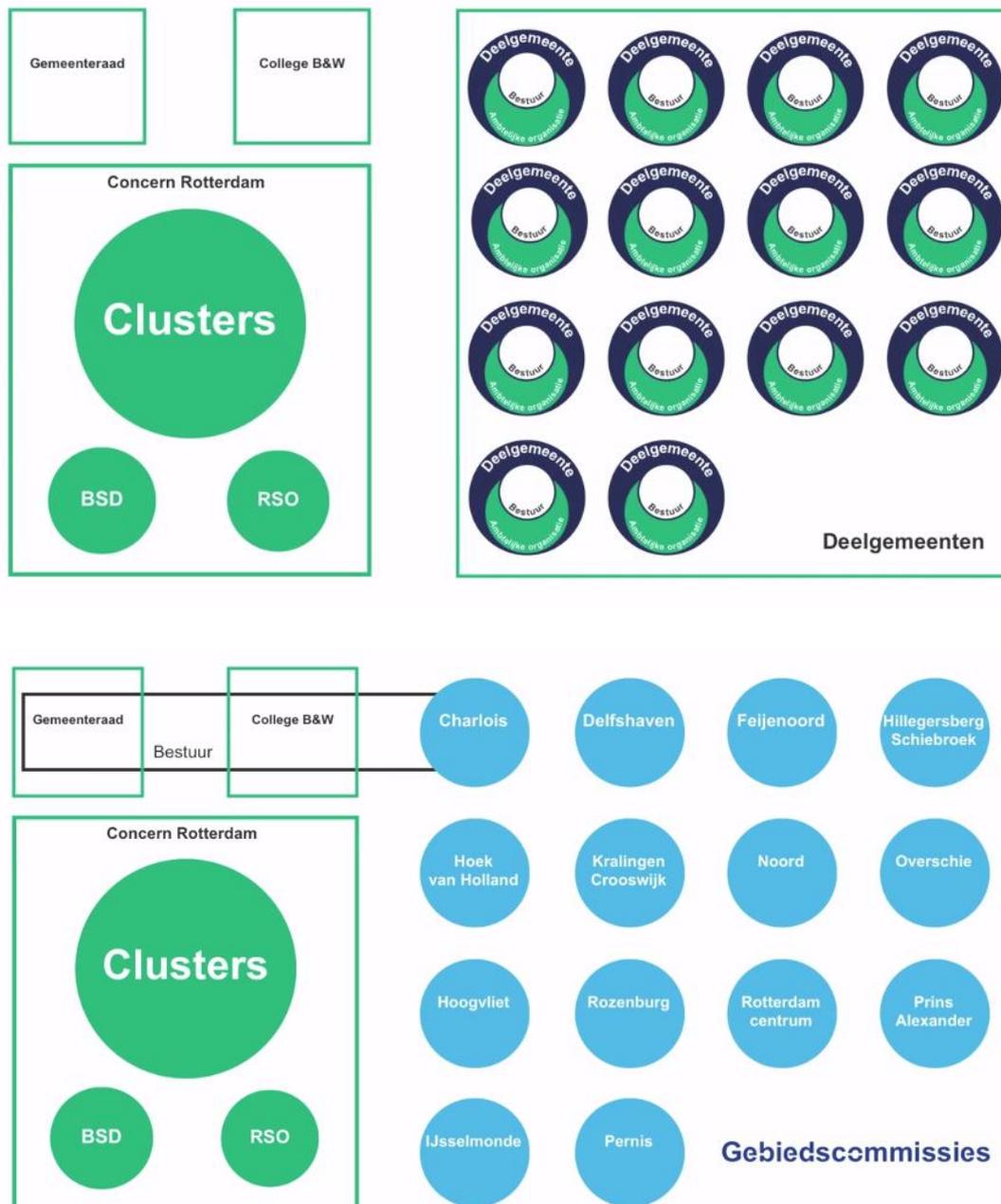
9. Bijlagen

9.1 Bijlage schematische weergave uitvoeringsprogramma en gebiedsplan



In deze afbeelding is te zien dat de 'stad' en de gebieden elkaar tegenkomen. De gebiedscommissie stelt het gebiedsplan op met de extra gebiedsopgaven die nodig zijn en de clusters stellen op basis van het collegewerkprogramma (CWP) de uitvoeringsplannen op. Deze moeten samen leiden tot een gebiedsprogramma.

9.2 Bijlage schematische weergave oud bestuursmodel en nieuw bestuursmodel¹²



In deze twee afbeeldingen wordt schematisch weergegeven wat er bestuurlijk veranderd. In de bovenste schets is te zien dat voorheen de deelgemeenten een eigen bestuur en eigen ambtelijke organisatie hadden los van het bestuur en ambtelijke organisatie van de stad. In de onderste schets wordt weergegeven dat de gebiedscommissies onderdeel worden van de politieke en bestuurlijke laag van de stad. De gebiedscommissies zijn commissies van de gemeenteraad.

¹² afbeeldingen verkregen vanuit interne video van gemeente Rotterdam

9.3 Bijlage Vragenlijst

Introductievragen

- Kunt u zichzelf even kort voorstellen, wat is uw functie en op wat voor manier heeft u te maken met het nieuwe bestuursmodel?

Organisatorische inrichtingen

Politieke interface

- Kunt u toelichten hoe u de rol de deelgemeenten vanuit uw positie voorheen zag en wat die van de gebiedscommissies nu is
- Wat is en was de rol en betrokkenheid van de gemeenteraad met betrekking tot de gebieden uit uw ervaring?
- Wat voor relatie was er tussen de deelgemeenten en de gemeenteraad en op wat voor manier vond er contact (formeel of informeel) plaats? En verandert deze verhouding en relatie in het nieuwe bestuursmodel volgens u?
- Wat voor invloed/effect heeft het instellen van gebiedscommissies in plaats van de oude deelraden op het kunnen voldoen aan de behoeften en wensen uit een gebied? (antwoorden van eerdere vragen koppelen aan de invloed of effecten daarvan)

Bestuurlijke interface

- Op welke manier zijn bestuurders en ambtenaren van de clusters betrokken bij de gebiedsorganisaties, zit hier een verschil in tussen het oude en het nieuwe bestuursmodel volgens u?
- Op wat voor manier maken ambtenaren uit de clusters gebruik van kennis en partijen uit de gebieden voor het opstellen van beleid/programma's?
- Wat voor ruimte is er gemaakt bij de clusters om aan wensen en behoeften uit de gebieden te voldoen die nog niet zijn opgenomen in uitvoeringsplannen? (financieel, personeel, inhoudelijk) en mogen ambtenaren uit de clusters hier zelf beslissingen over nemen om aan de vraag van gebieden te voldoen?
- Wat is volgens u de verdeling van formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de gebieden en de clusters, wat is hierin in uw ogen veranderd?
- Wat voor verandering is er in uw eigen woorden gekomen van de verdeling van bijvoorbeeld kennis, financiën en personele inzet in het oude model en nu in het nieuwe model?

- Wat voor invloed of effect kunnen (of hebben) volgens u de veranderingen wat betreft (afhankelijk van antwoorden op voorgaande vragen) hebben op het voldoen aan de wensen en behoeften uit een gebied?

Beleidsinterface

- Op wat voor manieren werken de gebieden en clusters samen en wisselen zij kennis en informatie uit? (bv vaste vergaderingen, overlegprocedures, advies moeten ontvangen van gebieden) Verandert dit in uw beleving door het nieuwe bestuursmodel en zo ja, hoe?
- Kunt u kort het proces van de totstandkoming van een gebiedsplan toelichten? Verandert er iets aan dit proces in dit nieuwe model?
- Zijn in deze processen/is in dit proces vastgelegd wat de tijdslijn en planning is, het budget, de rolverdeling en manier waarop verantwoording wordt afgelegd en zijn er randvoorwaarden opgesteld zijn waar binnen de uitkomsten zich moeten bevinden?
- Werd en wordt bij het opstellen van de wensen en behoeften uit een gebied rekening gehouden met bestaand beleid zoals uitvoeringsprogramma's en stedelijke kaders van de clusters?
- Werd er in het oude model naar uw idee voldoende wensen, behoeften en kennis uit de gebieden opgenomen en doorgewerkt in beleid van de clusters? Waardoor kwam dit? Wat was goed of wat was minder goed?
- Hoe zal dit volgens u gaan werken in het nieuwe model? Wat is mogelijk het verschil en waardoor dit wordt veroorzaakt?

Boundary spanning

Informatieverwerking

- Hoe zorgt u ervoor dat u op de hoogte bent van wat er speelt en behoeften zijn een gebied/cluster? Manier van informatieverzameling (aangeleverd krijgen van informatie, vergaderingen/overleggen, zelf naar vragen)
- Hoe verliep dit in het oude model en hoe (zal dit) verloopt dit in het nieuwe model?
- Wat doet u met de informatie en kennis die u verzamelt, waarvoor nodig?
- Geeft u deze informatie ook door/ deelt u deze informatie ook met collega's binnen de eigen organisatie en is deze direct bruikbaar voor hen of levert u de informatie anders aan zodat deze meer past bij de persoon/afdeling waar u het aan doorgeeft?

Relaties opbouwen

- Hoe zou u de relatie met de collega's van het cluster/gebied omschrijven?
- Hoe vaak heeft u contact met uw collega van het gebied/cluster? Op welke momenten vindt dit plaats en waar? (Doorvragen; kunt u ook contact opnemen buiten deze momenten om?)

- Hoe wordt er in uw beleving omgegaan met conflicten of tegenstrijdige belangen?
- Verandert er door het nieuwe bestuursmodel iets in de relatie met de collega's van het cluster/gebied? Zo ja, wat en waardoor?

Afhankelijkheidsmanagement

- Is het voor u duidelijk of niet bij wie of waar u terecht moet om bepaalde zaken geregeld te krijgen? (zoals bevoegdheden en middelen)
- Van wie was u afhankelijk in het oude model en is dit veranderd in het nieuwe bestuursmodel? Wat verandert er hierdoor in uw werk?

Koppelen vraag en inzet

- In hoeverre slaagt u er in uw ervaring in om wensen, behoeften en ontwikkelingen uit gebieden te koppelen aan bestaande programma's of beleid van clusters?
- Hoe vind u dat deze koppeling in het oude model werd gemaakt en wat voor verwachting heeft u hiervan in het nieuwe model of is dit tot nu toe verlopen volgens u? (waardoor komt dit?)

Onderhandelingspositie

- Hoe omschrijft u uw positie in het verwezenlijken of verdedigen van de belangen en behoeften die u vertegenwoordigt uit het gebied/cluster in bijvoorbeeld gesprekken of onderhandelingen? Is hier verandering in gekomen door het nieuwe bestuursmodel?
- In hoeverre is er volgens u verandering gekomen in het kunnen onderhandelen en toezeggen (toegezegd krijgen) van het meenemen van wensen uit het gebied in bijvoorbeeld de uitvoeringsprogramma's van de clusters?

Mobilisatiesnelheid

- Wanneer er een onverwachte ontwikkeling (bijv. spoedgeval) plaatsvindt waar snel handelen en/of ondersteuning voor nodig is, kan dit dan worden geregeld, en zit hier verschil in tussen het oude en het nieuwe model?

Overige (afsluitende) vragen

- Wat voor moeilijkheden of knelpunten ervaarde u in het oude model om wensen en behoeften uit gebieden te verwezenlijken?
- Ziet u deze knelpunten en moeilijkheden veranderden en/of weggehaald worden door de inrichting van het nieuwe bestuursmodel?

- Wat zijn mogelijke kansen volgens u van het nieuwe bestuursmodel om meer die link te kunnen leggen tussen de gebieden en de clusters?
- Welke belemmeringen of knelpunten ziet u mogelijk opkomen door het nieuwe model wat betreft meer gebiedsgericht werken en link leggen tussen gebieden en clusters?

9.4 Bijlage respondentenlijst

Respondentenlijst

Interview	Datum	Organisatie/onderdeel
Interview 1	27-05-2014	Cluster gemeente Rotterdam
Interview 2	27-05-2014	Cluster gemeente Rotterdam
Interview 3	04-06-2014	Cluster gemeente Rotterdam
Interview 4	10-06-2014	Cluster gemeente Rotterdam
Interview 5	04-06-2014	Gebiedsorganisatie Prins Alexander
Interview 6	11-06-2014	Gebiedsorganisatie Prins Alexander
Interview 7	19-06-2014	Gebiedsorganisatie Prins Alexander
Interview 8	11-06-2014	Bestuursdienst gemeente Rotterdam
Interview 9	15-07-2014	Gebiedsorganisatie Prins Alexander
Interview 10	29-07-2014	Gebiedsorganisatie Hilligersberg-Schiebroek

9.5 Bijlage observaties gebiedsoverleggen

20 mei besproken onderwerpen:

- Accounthouder MO vertelt dat er een nieuw Rotterdams Jeugdinstel komt vanuit MO, hiervoor is ook advies van de gebiedscommissie nodig.
- Gebiedsmanager vertelt update over voortgang gebiedsplan en hoe de gebiedscommissievergadering was verlopen in Prins Alexander
- SB vertelt dat het veiligheidsoverleg is gestart
- SB vertelt dat de mandaten over verkeer allemaal bij SO liggen en dat het centrum apart is voor SB
- SO heeft overzichtje van mandaten verstuurd naar gebiedsmanagers en gebiedsdirecteur
- Het vestigen van de wijkteams van MO in de wijken is nog een lastige kwestie.
- SO vraagt MO over hoe het zit met de woonservicegebieden en het overleg met de zorginstellingen, zij gaan het hier nog verder samen over hebben want vanwege de ontwikkelingen in de zorg met ombouwen en slopen van zorginstellingen en verzorgingstehuizen
- Clusters vertellen stand van zaken van voortgangsrapportages over wat er is gebeurd en wordt gedaan
- MO heeft nog vragen over verder proces van gebiedsplan

3 juni besproken onderwerpen:

- SO vond fijn om de veiligheidsrapportages te lezen
- opgehaalde informatie van de gebiedstour komt veel overeen met wat al was bedacht in gebiedsplan
- gebiedsmanager vraagt of clusters nog agendapunten hebben
- kijken of clusters presentaties moeten geven aan gebiedscommissie om te vertellen waar zij voor zijn
- veiligheid is ook prioriteit voor het college dus goed om daar ook vanuit gebied op in te zetten
- MO geeft uitleg over de adviesrol van de gebiedscommissie bij de nieuwe WMO
- Vragen over wie nu gaat over een bepaalde instelling die werk deed met speeltuinen, is bij MO gekomen
- Gesprek over de budgetten die nog niet altijd goed zijn verdeeld en geplaatst vanuit de deelgemeente naar de clusters, traceren waar soms het geld nu is gebleven, in welk potje het terecht is gekomen
- Gebiedsmanager vertelt dat de oude deelgemeenteaccounts worden opgeheven dus even kijken wat er moet gebeuren met documenten die daar nog op staan
- Vraag of clusters nog vulling hebben voor de gebiedspagina van de stadskrant
- SO vraagt aan MO over omvang jeugdproblematiek en Veilig licht ook toe
- SO vertelt dat er een nieuw systeem komt voor bouwvergunningen waarin ingezien kan worden wat er wordt aangevraagd zodat kan worden aangegeven wat binnen een gebied en bij de commissie besproken wilt worden. SO zal ook nog de e-mailadressen van het gebied toevoegen aan de lijst

wanneer er vergunningen binnenkomen

- Veilig geeft aan dat zij soms tegen het inrichtingsplan van de buitenruimte lopen wanneer zij vanwege transparantie of licht bijvoorbeeld verbeteringen willen doen. Veilig kijkt weer anders tegen de buitenruimte aan. Vraag of politie eerder bij proces kan betrokken worden om vanuit veiligheidsoogpunt ook mee te kijken
- SO is bezig om te kijken naar eigen procedures om hoe de gebiedscommissie erbij te betrekken en wanneer zij documenten naar hen moeten sturen
- SO vertelt over ontwikkelingen van het Alexandrium dat de huidige eigenaar meer wilt gaan veranderen en mogelijk dat er wordt geïnvesteerd in een bioscoop , ook de voortgang van de plannen van de Alexanderknoop wordt besproken
- Er zou over de Alexanderknoop een bewonersavond zijn maar hier zijn geen brieven over verstuurd en ook de gebiedscommissie wist hier nog niet van af dus in toekomst ook gelijk informeren

1 juli besproken onderwerpen:

- Eerst informeel praten over de voetbal
- MO vertelt dat zij de onderwerpen doorsturen die tot 2015 in de pijplijn zitten waarover gebiedscommissie advies moet geven
- Gebiedsmanager vraagt of andere clusters dit ook kunnen doen zodat gebied voldoende tijd heeft om advies op basis van participatie te maken
- SO is nog bezig met bekijken van eigen procedures voor beter invlechten van gebiedscommissie
- Gebiedsmanager vraagt ook dat bij ander beleid zij ook geïnformeerd kunnen worden vanwege de gebiedsgerichte uitwerking die soms nodig is
- Gebiedsmanager vertelt dat de gebiedscommissie graag wilt weten voortaan welke bijeenkomsten er zijn in een gebied, ook zodat de gebiedsnetwerkers een krachtenveldanalyse voor het cluster kunnen maken en vertellen welke spanningen en belangen er zijn en of er veel opkomst is te verwachten
- Gebiedsmanager vertelt dat concept gebiedsplan naar gebiedscommissie is verstuurd maar dat er nog wel verder naar de SMART-formuleringen gekeken moet worden samen
- Clusters vertellen over welke ruimte zij hebben om zaken te regelen
- Rondvraag over tuinen in eigendommen van VVE en wat SB en Veilig daarvan vinden en mee doen
- MO vertelt over verandering in welzijnsubsidies en bezuinigingen, geen garanties welke subsidies wel doorgaan en alle subsidieontvangende instellingen hebben doorgekregen dat het contract kan stoppen, intern wordt besproken met gebiedsadviseur van MO wat er zeker wel door moet gaan en wat mogelijk zou kunnen stoppen
- Voorstel om vergaderruimte te rouleren tussen de clusters en het gebied om zo op ieders kantoor te komen