

Right to Cooperate: een kwestie van leren

Een onderzoek naar de condities en belemmeringen voor samenhangend handelen binnen Gemeente Rotterdam.



Titelpagina

Titel:	Right to Cooperate: een kwestie van leren
Ondertitel:	Een onderzoek naar de condities en belemmeringen voor samenhangend handelen binnen Gemeente Rotterdam.
Woordenaantal: (exclusief bijlagen)	19.792
Student:	A.A.M. Peters
Studentnummer:	450144
Opleiding:	Master Bestuurskunde
Specialisatie:	Beleid en Politiek
Onderwijsinstelling:	Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit:	Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
Eerste lezer:	prof. dr. M.W. Van Buuren
Tweede lezer:	M.M.J. Hermus (Msc)
Onderzoeksorganisatie:	Gemeente Rotterdam
Organisatiecluster- en afdeling:	Dienstverlening; Kennis, Participatie en Innovatie
Organisatiebegeleider:	Rob van den Bos
Studiejaar:	2019-2020
Datum definitieve versie:	5 augustus 2020

**Erasmus
University
Rotterdam**

Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences



Voorwoord

Beste lezer,

Met gepaste trots kan ik mijn scriptie ter afsluiting van mijn studie bestuurskunde aan u voorleggen. In een bijzondere periode, welke mijn hele leven bij zal blijven, heb ik met veel plezier aan mijn onderzoek gewerkt. Ik wil deze ruimte dan ook gebruiken om een paar mensen die deelgenoot zijn geweest van dit proces in het bijzonder te bedanken.

Ik wil allereerst Rob van de Bos van Gemeente Rotterdam en alle andere collega's van team kennis, participatie en innovatie bedanken. Zij hebben me een stageplek aangeboden en deze kans heb ik met beide handen aangegrepen. Ondanks dat de periode totaal anders is verlopen dan ik van tevoren had verwacht en gehoopt, heb ik er alsnog veel van kunnen leren. Rob en de andere collega's hebben meegedacht over hoe ik zo veel mogelijk uit deze stage heb kunnen halen. Dit half jaar heeft zeker bijgedragen aan mijn professionele ontwikkeling.

Daarnaast wil ik prof. Dr. Arwin van Buuren bedanken voor zijn deskundige begeleiding gedurende de hele periode. Hij heeft mij aan het denken gezet hoe ik in bepaalde hoofdstukken verbeterlagen kan maken en heeft mij kritisch leren nadenken over bepaalde onderdelen van het proces. Zijn kwalitatief goede feedback en goede invulling van de digitale scriptiekringen zorgden ervoor dat ik het houvast kreeg tijdens het schrijven van mijn scriptie. Dit heeft bijgedragen aan de inhoud en kwaliteit van mijn scriptie. Daarnaast wil ik ook mijn dank uitspreken voor alle overige docenten, tutors en hoogleraren die colleges en werkgroepen hebben gegeven gedurende mijn bachelor en master. Dankzij hen heb ik mezelf kunnen ontwikkelen tot een beginnend publiek professional.

De laatste groep mensen die ik wil bedanken zijn mijn studiegenoten, vrienden en familie. Allereerst wil ik mijn scriptiekring; Hedi, Floris en Thyrza, bedanken voor de wekelijkse peer-review van mijn stuk en de opmerkingen. Daarnaast wil ik mijn overige studiegenoten graag hier vermelden, met wie ik tijdens colleges sparsessies heb gehad, een paper mee heb gemaakt of wellicht getroffen heb tijdens het drinken van een borrel. Het hoge niveau van discussie en het harde werken van medestudenten, dit stimuleerde mij ook om steeds een stapje meer te zetten. Ook wil ik de mensen bedanken die de quarantaineperiode een stuk dragelijker gemaakt hebben, waaronder mijn vriendinnen en oud-collega's met wie ik meermaals per week een wandeling maakte en daarin kon ik mijn frustraties kwijt en de benodigde afleiding vinden in een proces wat met pieken en dalen verliep. Tot slot wil ik mijn familie bedanken voor het ondersteunen en faciliteren van mijn studententijd aan de Erasmus Universiteit. Zonder jullie had ik het niet zo ver geschopt.

Anna Peters, Heeswijk-Dinther, 5 augustus 2020

Managementsamenvatting

In de college targets van het Rotterdamse college van Burgemeester & Wethouders is de ambitie *meedenken & meedoen* geformuleerd. Dit houdt in dat de inwoners van Gemeente Rotterdam aan het einde van de collegeperiode meer meedenken en meebeslissen over ontwikkelingen in de leefomgeving. *Right to Cooperate* is een onderdeel van deze ambitie en het directe startpunt voor dit onderzoek. Het *Right to Cooperate* wordt als volgt gedefinieerd: 'betrokken Rotterdammers en organisaties gaan samen met de gemeente als gelijkwaardige partners maatschappelijke doelen realiseren. Dit gaat niet alleen over de relatie tussen gemeente en burgers, maar ook over de invulling van de gemeentelijke organisatie. De focus ligt op de invulling van de gemeentelijke organisatie, hoe zij samenhangend kan handelen om de initiatiefrijke Rotterdammer het beste te kunnen helpen.

Gemeente Rotterdam wil inzicht krijgen in hoe het **samenhangend handelen** er uit ziet, wat hiervoor **condities** zijn en waar **belemmeringen** zitten. De hoofdvraag luidt als volgt: *Hoe is het samenhangend handelen binnen Gemeente Rotterdam in het kader van Right to Cooperate georganiseerd? Welke gebreken vertoont het en hoe kan zij dit verbeteren?* Vervolgens zijn er drie deelvragen opgesteld:

1. Hoe is de huidige manier van handelen tussen de verschillende clusters op het gebied van initiatieven?
2. Wat is de gewenste manier van samenhangend handelen tussen de clusters?
3. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden om het samenhangend handelen in relatie tot Right to Cooperate gestalte te geven?

Er wordt verondersteld dat **samenhangend handelen** afhankelijk is van de (mate van) aanwezigheid van bepaalde **condities** en **belemmeringen**. De condities betreffen: organisatiestructuur, open & collaboratieve benadering (op individueel niveau) en cultuur. De belemmeringen zijn: beschikbaarheid van tijd en middelen, eilandjespolitiek en prestatimanagement. De verwachting is dat de condities een positieve invloed hebben op samenhangend handelen binnen de gemeente en de belemmeringen negatief van invloed zijn. Daarnaast is er mogelijk een verband tussen de condities en belemmeringen. Wanneer de condities sterk ervaren worden, zou dit mogelijk een reducering van het ervaren van belemmeringen opleveren.

Vijftien medewerkers van gemeente Rotterdam hebben deelgenomen aan dit onderzoek. Zij zijn geïnterviewd. De medewerkers zijn zowel werkzaam binnen de clusters als binnen de wijk- en gebiedsorganisatie. Het hoofdvereiste voor geschiktheid voor dit onderzoek is dat de betreffende persoon zich bezighoudt met initiatieven, co-creatie, 'uitdaagrecht' of *Right to Cooperate*.

De eerste deelvraag gaat in op hoe de huidige manier van samenhangend handelen ervaren wordt. Het is opvallend om te zien dat dit vanuit de twee respondentengroepen (wijken/gebieden & clusters), op een andere manier ervaren wordt. De medewerkers in de **wijk- en gebiedsorganisatie** benaderen zaken van nature al integraal, omdat zij uitgaan van het initiatief en kijken wat er nodig is om het initiatief, idee of plan verder te helpen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat zij regelmatig op een **verkokerde** houding bij de collega's in de clusters stuiten. Dat **clustermedewerkers** spreken ook veel meer vanuit hun eigen onderdeel of onderwerp.

De belangrijkste bevindingen bij de condities en belemmeringen zullen kort samengevat worden. Bij de **organisatiestructuur** mist onder alle geledingen een visie of beleid met betrekking tot de wijze waarop zaken die clusteroverstijgend zijn aangepakt dienen te worden. Wat betreft het leiderschap is er een verschil tussen de twee respondentengeledingen. De wijken en gebieden pleiten ervoor dat

zij een leidende positie innemen, omdat zij de behoefte van de wijk het beste in kunnen schatten. De medewerkers in de clusters stellen dat het leiderschap op alle niveaus moet zitten. In de top moet het goede voorbeeld gegeven worden; waaruit blijkt dat het vanzelfsprekend is om in samenhang te werken en uit de eigen koker los te komen. De tweede conditie **open & collaboratieve benadering** kent als belangrijke bevinding dat iedereen in de organisatie open staat om elkaar te helpen en mee te denken. Het lastige zit vooral in het creëren van het juiste netwerk binnen de organisatie. Netwerken is een belangrijke factor voor samenhangend handelen in een grote organisatie als Gemeente Rotterdam. Dit wordt dan ook unaniem als belangrijk gesteld door de medewerkers. De derde conditie **cultuur** kent enigszins overlap met conditie twee, echter is deze meer op systeemniveau gericht en kijkt naar wat er nodig is betreft culturele factoren in de organisatie. Uit de gesprekken met medewerkers is naar voren gekomen dat cultuurverschillen tussen clusters, wijken en gebieden niet erg zijn; dit is inherent aan de organisatiestructuur en de aard van het werk in verschillende organisatiegeledingen. Een belangrijk onderdeel van een cultuur in een grote organisatie, waar samenhangend handelen centraal staat, is **leermogelijkheden**. Dit is de grote gemene deler van dit onderzoek. Hier is eensgezindheid over. Medewerkers moeten mogelijkheden krijgen om te leren en best-practices uit te wisselen over hoe je initiatieven aanpakt die betrekking hebben op zaken uit meerdere clusters.

Betreft de **belemmeringen**. De **beschikbaarheid van tijd en middelen** is de grootste belemmering, en dan met name de tijd. Dit hangt sterk samen met prioritering. De eigen taken en verantwoordelijkheden gaan vaak voor op dingen in samenhang of het helpen van een collega. Medewerkers geven aan dat ze al genoeg te doen hebben met alleen hun eigen werkzaamheden. De overige twee belemmeringen **eilandjespolitiek** en **prestatimanagement** kennen overlap met elkaar. Vanuit de clusters wordt met name een eilandjeshouding, refererend naar de verkokering genoemd. Dit is niet per se belemmerend maar wel vervelend, het kan processen vertragen. Over prestatimanagement zijn de minst duidelijke bevindingen naar voren gekomen. Het valt op dat medewerkers niet denken in termen van prestatie indicatoren. Daarnaast wordt aangegeven dat samenwerken lastig in prestatie-indicatoren is te omvatten, doordat deze indicatoren gericht zijn op een cluster, team of directie.

Om een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag is het van belang in gedachte te houden dat er verschillen zijn in invalshoek tussen clusters en wijken/gebieden. Op het moment wordt het samenhangend handelen niet altijd optimaal ervaren. Wel in bepaalde soorten overleggen, zoals CityLab010 of het Kendoe overleg, dit is vaak op formele wijze met een subsidiepot eraan gekoppeld. Op informele wijze wordt er nog (te) weinig samengewerkt om initiatieven of plannen te helpen, terwijl medewerkers wel erkennen dat ze elkaar nodig hebben in hun werkzaamheden. De grootste verbeterslag valt te maken in netwerken en leermogelijkheden. Dit is de essentie van samenhangend handelen. Medewerkers dienen casussen uit te wisselen en netwerk op te bouwen, zodat ze niet iedere keer het wiel opnieuw uit moeten vinden wanneer er een zaak binnenkomt. Om dit praktisch handen en voeten te geven zijn er drie aanbevelingen gedaan:

1. Geef medewerkers mogelijkheden om een netwerk op te bouwen
2. Maak een leiderschapsgroep met expertise uit alle geledingen
3. Verlies het doel niet uit het oog: voorkom meer bureaucratie, administratieve rompslomp of vertraging van processen

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Relevantie	9
1.4 Leeswijzer	10
2. Theoretisch Kader	11
2.1 Samenhangend overheidshandelen	11
2.2 Conditie voor samenhangend overheidshandelen	12
2.3 Belemmeringen van samenhangend handelen	16
2.4 Conceptueel model	19
3. Methodologische verantwoording	22
3.1 Onderzoeksaanpak	22
3.2 Operationalisering	25
3.3 Betrouwbaarheid en validiteit	27
4. Resultaten: een empirische blik op het functioneren gemeente Rotterdam	29
4.1 Organisatiestructuur Gemeente Rotterdam	29
4.2 Right to Cooperate: de context	30
5. Resultaten: overzicht & analyse van de empirie	33
5.1 Medewerkers in de clusters	33
5.2 Medewerkers uit de gebieds- en wijkorganisatie	39
5.3 Tussenstand	44
5.4 Leermogelijkheden	46
6. Conclusie, aanbevelingen & reflectie	47
6.1 Conclusie	47
6.2 Aanbevelingen	49
6.3 Reflectie	51
Referentielijst:	52
Bijlage 1: Interviewprotocol	57
Bijlage 2: Respondentenoverzicht	59

1. Inleiding

“Significant meer Rotterdammers vinden aan het einde van deze collegeperiode dat ze meer worden betrokken in het meebeslissen over maatregelen in hun leefomgeving dan aan het begin van deze collegeperiode.”

(Ambitie 14b, Collegetargets 2018-2022, Met nieuwe energie bouwen aan de stad van morgen)

In 2019 is het programma ‘*Betrokken Stad*’ gepresenteerd. Het is een gezamenlijke uitdaging om met bewoners, ondernemers en instellingen samen te werken aan een sterke stad, waar ruimte is voor alle Rotterdammers om met elkaar te bouwen aan de toekomst (Gemeente Rotterdam, 2019a).

De wens tot samenwerking met alle Rotterdammers is vertaald in twee ambities opgesteld in het Rotterdamse coalitieakkoord, waarvan er één is geciteerd in bovenstaand kader (Gemeente Rotterdam; 2018, 2019a). Gemeente Rotterdam wil deze collegeperiode nog meer inzetten op het ‘samen maken van de stad’. Een samenwerking tussen de gemeente en haar burgers. De burgers zijn immers de oren en ogen van de stad en maken deze dan ook. De gemeente zet allerlei platformen en soorten van initiatiefbegeleiding op om de creatieve, ondernemende Rotterdammers zo goed mogelijk te faciliteren (Karremans et al., 2018). Rotterdam kent allerlei instrumenten die participatie van bewoners, ondernemers en instellingen bevorderen. Ook de politieke kant van de gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités speelt hierin een rol. Gemeente Rotterdam stelt dat participatie een vak op zich is, vandaar dat dit een van de speerpunten is van de collegeperiode (Gemeente Rotterdam, 2019a).

In het verlengde van deze ambitie is het uitvoeringsprogramma ‘*Betrokken Stad*’ geschreven (Gemeente Rotterdam, 2019a). Hierin wordt beschreven hoe de gemeente deze ambitie concreet wil uitvoeren. Er zijn al veel mogelijkheden gecreëerd om mee te doen, zoals CityLab010, Buurt Bestuurt en Opzoomeren. Het blijkt echter dat Rotterdammers vinden dat ze niet altijd op de hoogte zijn, weinig betrokken worden én niet genoeg steun krijgen voor hun plannen en ideeën. In het programma *Betrokken Stad* zal de wens van Rotterdammers tot hét meer samendoen met elkaar, meer praktische handvatten krijgen.

1.1 Aanleiding

In participatieprocessen komt de nadruk steeds meer te liggen op het delen van verantwoordelijkheden en de gelijkwaardige samenwerking tussen overheid en burgers. De gemeente krijgt hierdoor te maken met veranderende taken, verantwoordelijkheden en uitdagingen betreft participatie en burgerinitiatief.

Meedenken en meedoen door burgers is op dit moment een ‘*hot topic*’ bij alle gemeenten. Ook Gemeente Rotterdam staat voor de opgave over hoe zij sturing gaat geven aan de nieuwe dynamiek tussen initiatievenplatformen, initiatiefnemers, maatschappelijke initiatieven en de gemeentelijke organisatie.

Het vraagstuk speelt in twee contexten, die ook gerelateerd aan elkaar zijn. Enerzijds speelt dit vraagstuk in de dienstverlening naar burgers toe. Hoe kan een gemeente hen als

beste helpen als zij een initiatief hebben? Hoe dient de gemeente zich goed zichtbaar te maken voor de initiatiefrijke burgers en ondernemers zonder dat dit tot verwarring of administratieve rompslomp leidt. Het is niet wenselijk dat de burger van loket naar loket gestuurd wordt door haperende dienstverlening. Anderzijds dient er binnen de gemeentelijke organisatie ook afstemming te zijn over wie wat doet en wie de regie neemt in het organiseren van participatie-initiatieven. Hoe komt het initiatief bij de goede persoon binnen de gemeente terecht? Hoe is het gesteld met samenhangend handelen in de organisatie om brede initiatieven op te pakken? Dit onderzoek wil bijdragen aan de ontwikkeling van de organisatiekant bij gemeente Rotterdam.

De ambitie *'Right to cooperate'* vormt het startpunt van deze scriptie. Deze ambitie dient nog meer van praktische handvatten voorzien te worden. Het is nog ongewis hoe de gemeentelijke organisatie dit 'recht' op advies en/of begeleiding in praktijk gaat brengen. Hoe dient de Gemeente Rotterdam deze ambitie in te vullen binnen haar eigen organisatie is de achterliggende vraag voor dit onderzoek. De organisatiekant staat centraal in dit onderzoek, wat is er nodig.

1.2 Probleemstelling

De ambitie van *'Right to cooperate'* bevat nog veel onzekerheden en is niet concreet betreft invulling (Gemeente Rotterdam, 2018b). Wanneer de gemeente initiatieven zo goed mogelijk wil faciliteren moet de organisatie hier ook op ingericht zijn. Het is wenselijk dat bij initiatieven, welke meerdere beleidsdoelstellingen beslaan en mogelijk ook aanspraak maken op meerdere subsidies, medewerkers met elkaar de juiste oplossing kunnen vinden. Het liefst zo goed én snel mogelijk. Het is nu zo dat ambtenaren elkaar onderling niet altijd goed kunnen vinden om samen iets aan te pakken. Of dat een initiatief van het 'kastje naar de muur' wordt gestuurd, door de brede scope van het initiatief. Het is een probleem doordat gemeente Rotterdam een sterk complexe organisatiestructuur kent, waarin een collega van een ander beleidsterrein niet drie bureaus verderop zit en je even langs loopt met een vraag.

De structuur van de gemeente is enerzijds verkokerd, doordat de organisatie is opgedeeld in verschillende clusters met ieder zijn eigen participatie-instrumenten en subsidieregelingen. De gemeente heeft de wens uit tot integrale aanpakken – het samenhangend handelen tussen verschillende domeinen. Het is essentieel dat de medewerkers van verschillende clusters elkaar onderling goed en snel kunnen vinden. Dit voorkomt frictie en gedoe, en straalt orde en overzicht uit naar de Rotterdammers. De vraag is dan ook wat de gemeente kan doen om te zorgen dat de verschillende organisatieonderdelen meer samenhangend handelen om zo de moedwillige, initiatiefrijke Rotterdammers nog beter van dienst te zijn.

1.2.1 Doelstelling

Dit onderzoek wil inzichten geven in de huidige manier van samenwerken tussen de verschillende clusters van gemeente Rotterdam. De factoren die bijdragen aan samenhangend handelen binnen de gemeentelijke organisatie zullen in kaart worden gebracht. Ook de belemmeringen voor samenhangend handelen binnen de gemeentelijke organisatie zullen beschouwd worden. Dit heeft als doel inzichten te geven in de organisatie, welke uitmonden in praktische aanbevelingen die bijdragen aan het realiseren van meer samenhangend handelen binnen de organisatie, om uiteindelijk de doelen van het

programma 'Betrokken Stad' te bewerkstelligen. De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Het in kaart brengen van de mogelijkheden om het samenhangend handelen van de gemeente jegens initiatieven te vergroten. Dit zal bijdragen aan het verder verwezenlijken van de ambitie 'Right to Cooperate'.

1.2.2 Vraagstelling

Gemeente Rotterdam wil inzicht verkrijgen in hoe zij het samenhangend handelen tussen de verschillende organisatieclusters kan verbeteren. Verondersteld wordt wanneer de clusters nauwer met elkaar samenwerken, dat het gemeentelijk apparaat dan ook beter aansluit bij de leefwereld van de Rotterdammers. Dit onderzoek tracht hiermee een stap verder te komen in het realiseren van de ambitie 'Right to cooperate'. De volgende hoofdvraag is leidend in dit onderzoek:

Hoe is het samenhangend handelen binnen Gemeente Rotterdam in het kader van Right to Cooperate georganiseerd? Welke gebreken vertoont het en hoe kan zij dit verbeteren?

Voor het beantwoorden van deze hoofdvraag zijn er enkele deelvragen opgesteld, welke zowel betrekking hebben op de huidige situatie, maar ook op de gewenste situatie en welke aanpassingen hiervoor nodig zijn.

1. Hoe is de huidige manier van handelen tussen de verschillende clusters op het gebied van initiatieven?
2. Wat is de gewenste manier van samenhangend handelen tussen de clusters?
3. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden om het samenhangend handelen in relatie tot Right to Cooperate gestalte te geven?

1.3 Relevantie

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Een van de uitgangspunten in het uitvoeringsprogramma participatie is 'heldere verwachtingen en goede terugkoppeling.' De gemeente wil duidelijk en transparant zijn op welke manier Rotterdammers mee kunnen doen in een dynamische stad. Er moet meer ingezet worden op stevig verwachtingsmanagement. Daarnaast wil de gemeente 'uitgaan van het initiatief.' Het initiatief dient het uitgangspunt te zijn en de gemeente moet zo breed mogelijk naar de bijbehorende mogelijkheden kijken (Gemeente Rotterdam, 2019a). Gemeente Rotterdam wil in kaart brengen wat dit betekent voor het ambtelijk apparaat. Een initiatief zo breed mogelijk zien, heeft waarschijnlijk gevolgen voor de houding en manier van werken van medewerkers. Dit vereist wellicht een gedragsverandering of cultuurverandering of een aanwezigheid van bepaalde condities welke samenhangend handelen meer stimuleren.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek wil een andere invalshoek geven op de al bestaande literatuur rondom de relatie tussen overheid en burgers. De verhouding en relatie tussen overheid, markt en samenleving en de rol die de overheid in dit speelveld moet spelen is al vaker onderzocht (Nationale Ombudsman, 2018a; Bestuursacademie Nederland, 2013). Ook de relatie tussen

burgerparticipatie en electorale processen is al meermaals onder de loep gelegd. Hoe meer skills een burger bezit, hoe meer hij of zij zich kan mengen in het publiek-politieke debat en invloed kan uitoefenen in de agendasetting en besluitvorming in de lokale politiek (Stewart, 2007; Radzik-Maruszak & Bátorová; 2015). Ook de relatie tussen burgerparticipatie en vertrouwen in de lokale overheden is geen onbekend terrein in de wetenschappelijke literatuur (Soonhee, Junesoo & Joochoo, 2018; Lee & Schachter, 2019). De korte conclusie hiervan is dat de overheid als één geheel moet optreden en de burgers niet naar het kastje naar de muur moet sturen, om zo vertrouwen te behouden en hen het gevoel te geven dat ze écht het verschil maken in ontwikkelingen in de eigen omgeving. Dit onderzoek wil iets toevoegen in de kennislacune wat betreft samenwerking binnen overheidsorganisaties – tussen de verschillende organisatieonderdelen. Hierdoor kunnen overheidsorganisaties beter als één geheel optreden naar de burgers met initiatieven en ideeën voor de doorontwikkeling van stad, wijk en gebied.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit onderzoek kent een opbouw in hoofdstukken, die allemaal bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag. In hoofdstuk 2 volgt het theoretisch kader, waarin de relevante theoretische inzichten worden gegeven wat betreft het specificeren van kernbegrippen. Ook zullen hieruit de verwachtingen voor het onderzoek volgen. In hoofdstuk 3 zal vervolgens een methodologische verantwoording volgen voor de stappen die ondernomen zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Hoofdstuk 4 is het eerste empirische hoofdstuk, waar met relevante studies en onderzoeksrapporten dieper ingegaan wordt op de situatie bij gemeente Rotterdam. Daarna volgt hoofdstuk 5 waarin de bevindingen van dit onderzoek worden gepresenteerd en geanalyseerd. Tot slot volgt hoofdstuk 6, waarin een conclusie wordt getrokken en er ruimte is voor discussie en reflectie.

2. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt een theoretische blik geworpen op het probleem. Organisatietheorie en sociaalwetenschappelijke theorieën met een bestuurskundige invalshoek zullen het geraamte vormen. Dit hoofdstuk zal op beschrijvende wijze bijdragen aan de beantwoording van deelvragen 2 en 3.

Paragraaf 2.1 belicht het begrip **samenhangend handelen**. Paragraaf 2.2 bespreekt de condities die voorwaardelijk zijn voor samenhangend overheidshandelen. In paragraaf 2.3 komen de belemmeringen van samenhangend overheidshandelen aan bod. In paragraaf 2.4 wordt toegewerkt naar de koppeling met het empirisch hoofdstuk. In deze paragraaf wordt het conceptueel model gepresenteerd met bijbehorende verwachtingen. Dit hoofdstuk vormt de theoretische basis voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Dit hoofdstuk tracht inzicht te geven in de theoretische benadering van *samenhangend handelen*. Er zullen op theoretische wijze condities voor samenhangend handelen voor publieke organisaties uiteengezet worden. Daarnaast zullen ook belemmeringen voor samenhangend handelen aan bod komen.

2.1 Samenhangend overheidshandelen

Joined-up government en *whole-of-government* benaderingen vormen de basis voor de theoretische beschouwing van het probleem (Naidoo, 2013; Ling, 2002; Karré, Van Der Steen & Van Twist, 2013; Christensen & Laegreid, 2007). Vanuit deze twee perspectieven wordt **samenhangend overheidshandelen** onder de loep gelegd.

De *joining-up* overheid wordt door Ling (2002) gedefinieerd als: ‘het uitlijnen van voormalige afzonderlijke organisaties bij het nastreven van doelstellingen van de hedendaagse overheid.’ Deze definiëring is tot stand gekomen als een reactie op de gefragmenteerde overheid in het *New Public Management* tijdperk. Deze benaderingen worden steeds meer genoemd als middel om betere coördinatie en minder fragmentatie in de publieke sector te bewerkstelligen (Carayannopoulos, 2017).

Whole-of-government theorie is een reflectie op veranderingen in het maatschappelijk-bestuurlijke klimaat, waarbij het voornamelijk een reactie is op de decentralisatie van de uitgifte van publieke diensten. Ook de toegenomen rol van coördinatie en controle uitgeoefend door de overheid is hierbij van belang (Grossi et al. 2009). Verschillende auteurs leggen in de definiëring nadruk op het gemeenschappelijk doel en dat het noodzaak is om verschillende activiteiten van verschillende organisatieonderdelen te synchroniseren naar dit doel toe (Hughes, Ritter & Mabitt; 2013; Naidoo, 2013). O’Toole en Montjoy (1984) leggen nadruk op ‘duurzame coöperatie’. Hood (2005) stelt dat onderdelen van een uitvoerende overheid zich onderling moeten verbinden en informatie met elkaar uit dienen te wisselen, zowel op horizontaal als verticaal niveau. De Australische overheid komt met een relevante definitie van *whole-of-government* overheidsstructuren: *whole-of-government* duidt op publieke diensten die over de eigen portefeuille grenzen heen werken om gezamenlijke doelen te bereiken en een samenhangende overheidsrespons op bepaalde issues te bewerkstelligen (Christensen & Laegreid; 2007). De overheid zal meer handelen als één geheel door het verwijderen van enkele teams en managementlagen in de organisatie, waardoor de lijntjes korter zijn (Newberry & Pont-Newby; 2009). Voor het opstellen van de

definitie van samenhangend overheidshandelen worden elementen van beleidscoördinatie en *whole-of-government* meegenomen.

Christensen en Laegreid (2007) stellen dat samenhangend handelen op meerdere niveaus in publieke organisaties plaatsvindt, zowel aan de beleidskant als de implementatiekant, dan wel bij de toezichthoudende taken van de overheid. Ook stellen ze dat deze vorm van overheidshandelen zowel op formele als informele wijze plaats kan vinden.

De combinatie van de verschillende inzichten uit de (internationale) literatuur leidt er toe dat er geen eenduidige definitie te formuleren is voor geïntegreerde benaderingen op overheidshandelen.

2.1.1 Definiëring ‘samenhangend overheidshandelen’

In dit onderzoek wordt de term ‘samenhangend (overheids)handelen’ gehanteerd. Als leidraad wordt een bruikbare definitie voor de term geformuleerd, voortkomend uit theoretische inzichten die in deze paragraaf besproken zijn. De literatuur legt nadruk op dialogen in organisaties, gezamenlijke besluitvormingsstructuur en gezamenlijke doelen. Ook wordt er benadrukt dat het niet altijd een geschikte werkvorm is. De realisatie van samenhangend overheidshandelen is afhankelijk van de mate van flexibiliteit van de verschillende organisatieonderdelen. De samenvoeging van verschillende inzichten leidt tot de volgende definitie van **samenhangend overheidshandelen**:

“Een publieke organisatie of onderdeel van deze organisatie, welke over de eigen departementsgrenzen heen werkt om organisatiedoelstellingen te bewerkstelligen. Dit kan op verschillende niveaus van de organisatie(s) en zowel in formele- als informele sfeer.

Samenhangend handelen is een streven van de gemeente Rotterdam om de ambitie *Right to Cooperate* in praktijk te brengen. Maatschappelijke initiatiefnemers zijn gebaat bij een goed samenwerkend overheidsapparaat. Het realiseren van dit streven is afhankelijk van de mate waarin condities en belemmeringen voor samenhangend handelen in de organisatie aanwezig zijn en hoe dit wordt ervaren door de werknemers.

2.2 Condities voor samenhangend overheidshandelen

In deze paragraaf worden de (noodzakelijke) condities voor samenhangend overheidshandelen besproken. Deze werkvorm binnen de overheid dankt veel bestaansrecht vanuit staten uit het Gemenebest. Een rapport van het *management adviesteam* van de Australische overheid vormt dan de basis voor deze paragraaf (AG-MAC, 2004). In dit adviesrapport worden drie belangrijke condities uitgelicht: *organisatiestructuur; open & collaboratieve benadering; en cultuur*. Deze condities worden in deze paragraaf besproken en verder toegelicht met behulp van andere literatuur.

I. Organisatiestructuur

Een goede organisatiestructuur voor samenhangend handelen bestaat uit leiderschap en coördinatie, ‘eigenaarschap’ van het proces en financiële verantwoordingsmechanismen (AG-MAC, 2004).

Leiderschap en coördinatie begint in het topniveau van de organisatie (AG-MAC, 2004). De uitwisseling van informatie en het geven van advies in een *whole-of-government* setting kan het best plaats kan vinden, als deze processen getrokken worden door de premier of medewerkers van hem. Zij dienen leiderschap op zich te nemen en het goede voorbeeld te geven betreft clusteroverstijgend werken (AG-MAC, 2004). Wanneer iemand met veel charisma en autoriteit het proces zal leiden, lijkt het meer waarschijnlijk dat het resulteert in een positieve uitkomst.

Het 'eigenaarschap' van (publieke) processen hangt ook samen met samenhangend werken (Newberry & Pont-Newby; 2009). De rol van de centrale bestuursorganen moet gereduceerd worden tot een handhaver van rechten en/of relaties. Dit neemt randzaken weg bij de andere lagen van de organisatie, zodat de lagere lagen zich kunnen focussen op de werkinhoud. Een andere motivering voor deze hervormingen in de publieke sector is: "De managers worden in staat gesteld om te managen" (Newberry & Pont-Newby, 2009). De manager of directie die leiding geeft moet waarde toedienen aan collaboratief gedrag binnen de organisatie. Dit versterkt uiteindelijk ook zijn positie en draagt bij aan het creëren van een samenhangend systeem. De leider of leiderschapsgroep moet inter- en intra collaboratieve organisatievormen steunen. Dit kan met behulp van deliberatie, waar de leider(s) in een rol van facilitator, gespreksleider of interactieondersteuner optreedt (Newberry & Pont-Newby; 2009; Favoreu, Carassus & Maurel, 2016).

Ook dient er een visie of beleid opgesteld te worden binnen de organisatie betreft het samenhangend handelen. De gewenste manier om tot zo'n strategie te komen is via een coproductie door interactie en uitwisseling tussen alle componenten van de organisatie. In deze visie moet er ruimte zijn voor wederzijds leren en gedeeld experimenteren, gesteund door algemene principes en waarden van de gehele organisatie. Dit sluit aan bij een collaboratief strategisch management perspectief. (Favoreu, Carassus & Maurel, 2016). De relevantie van een collaboratieve benadering komt voort uit vier factoren: (1) de afname van publiek budget; (2) de toenemende complexiteit van publieke issues; (3) de noodzaak om de bevolking te betrekken en (4) de spreiding van middelen en expertise in een breed stakeholdersveld met zowel publieke als private actoren (Robertson & Choi, 2012)

Een derde component van organisatiestructuur gaat over financiën. Het verantwoorden van uitgaven van publiek geld – belastinggeld, premies en subsidies kent verantwoordingsmechanismen en kent ruimte voor innovatie in een nieuwe samenhangende aanpak. Enkele vormen van publieke accounting innovaties zijn: '*prestatie- en programma gebaseerd budgetteren*', '*participatief begroten*' of '*geavanceerde kosten accounting systemen*' (Caperchione, Cohen, Manes-Rossi & Brusca, 2019). De verwachting is dat deze financiële component niet sterk terug komt in dit onderzoek.

Deze conditie richt zich specifiek op de organisatiestructuur ter bevordering van samenhangend handelen binnen een publieke organisatie. De verwachting is dat een leider met duidelijke visie en charisma en/of autoriteit positief bijdraagt aan samenhangend handelen binnen de organisatie. Daarnaast dienen de processen en werkwijzen duidelijk gecommuniceerd te worden met medewerkers in alle geledingen zodat er geen verwarring of onnodig oponthoud ontstaat in processen.

II. Open & Collaboratieve benadering

Een samenhangende werkstijl binnen de gemeentelijke organisatie vraagt niet alleen om structuur binnen de organisatie, ook moet er een collaboratieve en open houding zijn tussen medewerkers van de organisatie. Deze conditie richt zich op het *individuele niveau van de werknemer* en de relaties onderling. Deze kan overigens wel beïnvloed worden door het management. Een relatie tussen het management en de benaderwijze in de organisatie is niet uit te sluiten.

De leider of manager moet waarde toekennen aan collaboratief gedrag onder alle collega's. 'De kernfunctie van medewerkers in uitvoerende functies is het promoten van coöperatie/samenwerking met andere agentschappen'. Daarvoor worden ook enkele praktische aanbevelingen gedaan (AG-MAC, 2004):

- Ontwikkel en maak gebruik van netwerken buiten de grenzen van het eigen departement
- Breng het gedrag in beeld van collega's die zich goed collaboratief gedragen
- Het collaboratieve gedrag van de collega's expliciet belonen

Collaboratief werken gaat hand in hand met '*relationship building*' binnen de organisatie. Dit stimuleert het werken buiten eigen grenzen. Het maken en onderhouden van relaties en netwerken is belangrijk en relevant om samenhangend handelen meer gestalte te geven. Het aangaan van relaties met medewerkers buiten het directe werkveld kan een grote invloed hebben op de successen van je eigen team (VPSC, 2015).

In een grote organisatie is coördinatie gebaseerd op vertrouwen, gedeelde waarden en impliciete (organisatie)standaarden. Men dient afstand te nemen van rationele bureaucratische mechanismen gebaseerd op controle en hiërarchie (Favoreu, Carassus & Maurel, 2016). In een organisatie waar een open houding de overhand neemt, zijn medewerkers in staat zich los te maken van de bureaucratische processen en meer als een eenheid te opereren om de publieke zaak vooruit te helpen (Sørensen & Torfing, 2011).

Daarnaast dient er in een collaboratieve organisatiebenadering ruimte te zijn voor wederzijds leren, gedeeld experimenteren en innoveren. In de gewenste situatie zou dit moeten aansluiten bij de algemene principes en kernwaarden van de organisatie (Favoreu, Carassus & Maurel, 2016). Casus uitwisseling en hier over in discussie gaan met collega's van buiten het eigen werkveld dient norm te worden. Het *leervermogen* van publieke organisaties wordt steeds meer als een vereiste beschouwd voor publieke organisaties. Publieke organisaties worden echter in leervermogen gehinderd door bureaucratische omstandigheden zoals departementen, politieke regels en conflicten. Dit maakt het *organisatie leren* lastig. Daarnaast is er voornamelijk sprake van *public policy learning* in een overheidsorganisatie; het evalueren van de verschillende beleidsfasen en minder sprake van leren over de organisatie (Visser & Van der Togt, 2016).

De veronderstelling is dat medewerkers wanneer een open & collaboratieve benadering ervaren, dat dit zal bijdragen aan een samenhangend handelend. In dit systeem dient er een open benaderwijze te zijn, waar wederzijds leren een belangrijke kernwaarde van is, met voldoende mogelijkheden tot leren.

III. Cultuur

Dit is de derde conditie welke als conditioneel gezien kan worden voor een samenhangend systeem is cultuur binnen de organisatie. Dit is een derde conditie naast de organisatiestructuur en de benaderwijze in de organisatie.

Een bevorderende cultuur voor samenhangend handelen kent een nadruk op de uitwisseling van informatie. Een cultuur waarin leren, feedback en goede verantwoording aanwezig is (Bekkers & Tummers, 2018; AG-MAC, 2004).

De overheidsorganisatie moet een stimulans leggen op het 'hergebruiken' van bestaande kennis en capaciteiten binnen de organisatie. Het is niet wenselijk dat elke medewerker afzonderlijk het wiel opnieuw gaat uitvinden (AG-MAC, 2004; Willem & Buelens, 2007). Dit is ook wel het '*Kennis delen*', wat als volgt gedefinieerd wordt: *het proces waarin de ene unit beïnvloed wordt door ervaringen van een ander* (Willem & Buelens, 2007). De ervaringen die een individuele medewerker opgedaan heeft als best-practice beschouwen en delen met andere organisatiegeledingen om zo een stap vooruit te zetten. Belangrijke organisatiekarakteristieken en mechanismen die bijdragen aan de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen departementen van een organisatie zijn de volgende: (1) horizontale coördinatie; (2) informatie-uitwisseling; (3) een hoog niveau van vertrouwen en (4) de afwezigheid van machtsspelletjes binnen de organisatie. Deze karakteristieken zijn essentieel om *kennis delen* centraal te zetten in de organisatie (Willem & Buelens, 2007).

Formeel versus informeel

In de organisatieliteratuur wordt er een onderscheid gemaakt tussen formele en informele netwerken voor *kennis delen* (Willem & Buelens, 2007). Een formeel netwerk kenmerkt zich door het precieze inplannen van coördinatie tussen verschillende units van de organisatie en daardoor blijven de mogelijkheden tot het delen van kennis gelimiteerd tot wat past binnen de geschetste kaders. Er is weinig tot geen ruimte tot spontane leerbijeenkomsten of uitwisselingsmomenten. Deze formele benadering kent veel overeenkomsten met de principes van het *New Public Management* (Grant, 1996). Informele netwerken zijn hier het tegenovergestelde van; deze kenmerken zich door flexibiliteit in het doorkruizen van de 'grenzen' tussen onderdelen van de organisatie (Gargiulo & Benassi, 2000). In een informele setting zal er meer intensieve communicatie zijn tussen verschillende medewerkers vanuit verschillende departementen, wat leidt tot meer mogelijkheden tot kennis delen en uitwisseling van ervaringen (Willem & Buelens, 2007).

De verwachting is dat wanneer de medewerkers een cultuur ervaren, waarin genoeg ruimte is om met elkaar te sparren of cases met elkaar uit te wisselen, dat dit op een positieve wijze bijdraagt aan het samenhangend handelen binnen de organisatie.

Onderscheid II en III

Een belangrijke noot is dat het er een duidelijk onderscheid is tussen conditie II en III. De conditie *open & collaboratief gedrag* richt zich op individueel gedrag van een medewerker. Zijn of haar percepties van het eigen gedrag en houding worden bij deze onderzocht. De conditie *cultuur* richt zich op systeem niveau. In deze conditie wordt onderzocht wat de medewerkers noodzakelijk vinden betreft cultuur voor het verder brengen van de organisatie op het gebied van samenhangend handelen.

2.3 Belemmeringen van samenhangend handelen

In de vorige paragraaf zijn condities voor samenhangend handelen besproken. Deze paragraaf zal de belemmeringen voor zowel organisatie als de individuele medewerker bespreken. Deze vormen de basis voor de empirische fase van het onderzoek, waarin onderzocht wordt in hoeverre medewerkers van gemeente Rotterdam deze belemmeringen in de praktijk ervaren.

Het huidige overheidsbestel is gefragmenteerd, doordat er veel sprake is van *departementalisme*. Dit houdt in dat ambtenaren hun eigen eilandje binnen de grotere organisatie proberen te beschermen, en zo ontstaan er beleidssilo's (Karré, Van der Steen & Van Twist, 2013). Hier zit een sterke overeenkomst met NPM principes zoals de 'verzuiling' in de publieke sector (Ling, 2002). Ook de bureaucratische principes, waarin uitwisseling van kennis en kunde tussen organisatiegedingen niet gebruikelijk is. Dit kan belemmerend zijn voor samenhangend werken.

De belemmeringen die centraal staan, komen voort uit het onderzoek van Karré, Van der Steen en Van Twist (2013). Deze issues zijn zichtbaar in tabel 1.

Strategische Issues	Operationele issues
Verantwoording en risicomanagement	Beschikbaarheid van tijd en middelen
Politiek mandaat en leiderschap	'Eilandjespolitiek' en cultuur clashes
Politieke waarde conflicten	Prestatiemanagement
	Budgettering
	Personeelsverloop

Tabel 1: Strategische en operationele issues betreffende samenhangend overheidshandelen. Informatie verleend uit Karré, Van der Steen en Van Twist (2013).

In tabel 1 wordt onderscheid gemaakt tussen strategische en operationele issues. De strategische zijn voornamelijk politiek van aard en de operationele issues zijn voornamelijk van belang op het niveau van de werkvloer in de bestuurlijke organisatie. De operationele issues zijn een gevolg van keuzes op politiek-strategisch niveau (Karré, Van der Steen en Van Twist, 2013). Bij de operationele issues is gekozen om *budgettering* en *personeelsverloop* niet mee te nemen, omdat deze niet van betreffende relevantie zijn voor dit onderzoek. De andere issues zullen allemaal worden toegelicht, met bijbehorende verwachting voor de empirische fase van het onderzoek.

I. Strategische issues

Het werken buiten eigen departementsgrenzen wordt vaak beschreven als een 'hoog politieke opgave', want het raakt verschillende waarden die vaak beschouwd worden als de hoekstenen van het democratische overheidsbestel. Hiertoe behoren verantwoordingsvraagstukken, mandaat- en leiderschapsvraagstukken en politieke waarde conflicten (Karré, Van der Steen en Van Twist, 2013).

a. Verantwoording en risicomanagement

De vraag naar gezamenlijke actie van verschillende onderdelen, staat haaks op de verticale verantwoordingsmechanismen van individuele onderdelen (Karré, Van der Steen & Van Twist, 2013). Verantwoordingsmechanismen in de publieke sector komen vaak ook nog voort uit de *New Public Management* principes (Van Thiel & Leeuw, 2002). De onderliggende

theorie van deze mechanismen is dat politici en beleidsmedewerkers zich met hun eigen kerntaken bezighouden en niet met beleid of uitvoering wat buiten hun eigen departement valt (Van Thiel & Leeuw, 2002). Zo ontstaan verticale verantwoordingsstructuren per organisatieonderdeel. Dit is een zwakte in publieke systemen en vormt daarnaast een risico voor het bevorderen van meer samenhangend werken (Karré, Van der Steen & Van Twist, 2013). Bij het samen optrekken in publieke organisaties is immers een horizontale blik vereist. Er dient niet zozeer verantwoording afgelegd te worden aan de directie of het management, maar er dient uitwisseling van kennis en kunde te zijn op horizontaal niveau.

b. Politiek mandaat en leiderschap

Karré, Van der Steen & Van Twist (2013) stellen dat samen optrekken sterk politiek leiderschap vereist. Het proces is gebaat bij volle toewijding van burgemeester en wethouders om het gewenste resultaat te bereiken. Om het denken in 'beleidssilo's' te doorbreken, dient er een duidelijk, identificeerbaar mandaat en sterk leiderschap op senior niveau te zijn in combinatie met een gedeeld begrip over de doelen en gewenste uitkomsten. Er moet dus iemand zijn die de kar trekt op strategisch niveau, die het probleem kan overzien en het speelveld breder kan trekken.

Dit issue is vanuit theoretisch en praktisch oogpunt goed te koppelen aan onderdeel a). Ook bij gemeente Rotterdam ontbreken op dit moment op politiek gebied sterke voormannen- of vrouwen die een strategische visie kunnen uitzetten betreft de doelstellingen van meer integraal werken binnen de gemeente. Er is geen specifieke (theoretische) verwachting bij deze belemmering, echter is het wel aannemelijk dat respondenten aangeven dat politieke kartrekkers van grote waarde kunnen zijn voor het behalen van organisatiedoelstellingen.

c. Politieke waarde conflicten

Politieke waarde conflicten leiden vaak tot een verdubbeling van het aantal beleidssilo's en organisatieonderdelen binnen overheidsorganisaties. Deze factor is in veel gevallen nauw verweven met verkiezingen en verkiezingswinsten, in verkiezingstijd is immers altijd strijd om de kiezer te winnen (Karré, Van der Steen & Van Twist, 2013).

Ook in Rotterdam zijn politieke waarde conflicten niet onbekend, de Rotterdamse collegeraad voert geregeld stevige debatten over prioritering van zaken en verdeling van budgetten. Bovendien is er geregeld een machtsstrijd binnen en tussen politieke partijen of spanning tussen de politiek en het ambtelijk systeem van de gemeente (Van Buuren & Van Helden, 2018). De gevolgen van politieke beslissingen vloeien uit in de ambtelijke organisatie.

In de lijn der verwachtingen ligt dan ook dat medewerkers vanuit verschillende geledingen van de organisatie refereren naar politieke zaken die van invloed zijn op processen en veranderingen binnen de organisatie van gemeente Rotterdam.

In tabel 2 staan aanbevelingen voor het tackelen van strategische issues om **samenhangend overheidshandelen** te bevorderen (Exworthy & Hunter, 2011).

Aanbevelingen samenhangend handelen

1. *Leiderschap voor cross-cutting beleid & diensten*
 - a. Waardering en beloningen voor cross-cutting activiteiten binnen de organisatie
 - b. Verzekeren carrière progressie en perspectief gelinkt aan de beleidservaringen
2. *Verbeteren van cross-cutting beleid maken*
 - a. Maak meer gebruik van experts buiten de organisatie
3. *Skills voor cross-cutting beleid & diensten*
 - a. Moedig wisselingen van personeel binnen de organisatie aan tussen de departementen en met externe agentschappen.
4. *Meer flexibiliteit in de financiering van cross-cutting beleid*
 - a. Voer de veranderingen door in parlementaire procedures
5. *Het belang en toegevoegde waarde van de overheid helder krijgen*
 - a. Articuleer betere overheidsdoelen
 - b. Verzekeren effectief prestatie management en informatiesystemen

Tabel 2: aanbevelingen voor samenhangend handelen. Informatie verleend uit Exworthy & Hunter (2011)

II. Operationele issues

De operationele issues vinden vaak plaats binnen de eigen 'silo' of departement en zijn daardoor naar verwachting geschikt voor dit onderzoek (Karré, Van der Steen & Van Twist, 2013). Deze issues krijgen ieder een verwachting voor het empirisch gedeelte van het onderzoek.

a. Beschikbaarheid van tijd en middelen

Een gezamenlijke benadering creëert veel mogelijkheden, maar in de uitvoering kent dit ook veel uitdagingen. De inrichting van de organisatie dient de juiste 'fit' te hebben, uitgelijnd met de organisatiedoelstellingen. Het ontwikkelen van de juiste vorm en gewenste en/of geschikte infrastructuur voor de organisatie, kost vaak maanden, al dan niet jaren de tijd (Karré, Van der Steen & Van Twist, 2013). Dit gegeven wordt ondersteund door een *survey onderzoek* van Politt (2003). Deze studie concludeert dat de het realiseren van een samenhangend overheidssysteem veel tijd en inspanning kost. Hier zijn enkele redenen voor. Een verandering kan niet *ad hoc* plaats vinden, doordat de noodzakelijke, democratische elementen van de publieke organisatie altijd geborgd moeten worden, voor zowel medewerkers als burgers. Ook moeten medewerkers in de ambtelijke organisatie de tijd krijgen om de nieuwe vaardigheden en mogelijkheden van nieuwe werkwijzen te leren kennen en zichzelf een positie te geven in het nieuwe bestel. Vernieuwing in publieke organisaties kost nu eenmaal tijd, welke niet altijd aanwezig is (Pollitt, 2003).

De beschikbaarheid van tijd hangt ook samen met de prioritering betreft de verdeling van tijd en middelen binnen een organisatie. In publieke organisaties wordt medewerkers vereist keuzes te maken betreft middelen en tijdverdeling. Medewerkers dienen altijd op basis van voorkeuren een keuze te maken. Dient een wens tot samenwerking ten koste te gaan van individuele prioriteiten of staat het organisatiebelang boven de individuele taken en bevoegdheden. Dit is een belangrijk spanningsveld in de organisatievernieuwing (Cardenas & Sethi, 2010).

Wanneer medewerkers onvoldoende beschikbaarheid van tijd en middelen ervaren binnen de organisatie, zal dit belemmerend kunnen zijn voor samenhangend handelen. De grootte van de organisatie is hier ook een deelverklaring voor, dit kan er toe leiden dat medewerkers zoeken naar en samenwerken met collega's als tijdrovend ervaren.

b. Eilandjespolitiek

Het tweede issue op operationeel niveau is '*eilandjespolitiek*'. Het werken buiten eigen departementsgrenzen – ook wel holistisch werken – vereist veel van medewerkers. Dit issue is de tegenhanger van de in paragraaf 2.2 besproken conditie *cultuur*. Waar een cultuur van een open systeem, veel uitwisseling en leren van elkaar naar verwachting bijdraagt aan het realiseren van samenhangend handelen is dit het tegenovergestelde bij eilandjespolitiek. Deze belemmering heeft betrekking op *cultuur clashes* tussen organisatieonderdelen van een bedrijfs- of overheidstak (Karré, Van der Steen & Van Twist, 2013).

Er zijn bepaalde *spanningen* tussen de 'core business' van het eigen departement en de eisen van collaboratief werken met andere departementen. Medewerkers zullen in veel gevallen blijven denken in termen van 'dit is ons specialisatiegebied en dat is jullie specialisatiegebied'. Eenieder prioriteert zijn of haar eigen vakgebied als meer urgent. Dit blijft een constante spanning binnen een organisatie met een ambitie tot collaboratief werken (Blackman, Buick, Halligan, O'Flynn & Marsh, 2010).

De term *eilandjespolitiek* kent een enigszins negatieve lading, dit kan iets afgezwakt worden. Het gaat niet zo zeer om harde politieke strijd, maar meer om verschillende prioriteiten die op een bepaalde manier tegenstrijdig met elkaar zijn in de organisatie.

De verwachting is dat medewerkers van gemeente Rotterdam de perceptie hebben dat de wens tot samenwerking in gespannen voet staat met het verkokerde systeem van de organisatie.

c. Prestatiemanagement

Het derde operationele issue is *prestatimanagement*. Deze kent een overlap met de hiervoor beschreven 'eilandjespolitiek' en ook het strategische issue a.) betreft *verantwoording en risicomanagement*.

In een overheidsorganisatie waarin het gewenst is dat de verschillende departementen sterk met elkaar samenwerken, vervagen de informatiestromen. Daarnaast wordt ook het verantwoordingssysteem ingewikkelder, want er zijn geen directe lijnen meer tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in één organisatie. Men is immers samen verantwoordelijk voor de realisatie van doelen, op horizontale wijze in plaats van op de traditionele verticale opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Het gevolg is dat het meten van effectiviteit en impact van acties minder lineair gemeten kan worden (Karré, van der Steen & Van Twist, 2013). Er is sprake van een *prestatie paradox* in de publieke sector. In het huidige bestel zijn prestatie-indicatoren voor vooropgestelde, afgebakende doelstellingen niet meer toereikend genoeg. Er dient ruimte te zijn voor het toepassen van verschillende prestatie- en beloningssystemen om een organisatie te laten passen in de huidige tijd (Van Thiel & Leeuw; 2002).

De verwachting is dat medewerkers prestatiedoelstellingen op lineaire wijze zoals ze op de huidige manier zijn, als belemmerend ervaren voor samenhangend handelen.

2.4 Conceptueel model

In de voorgaande paragrafen zijn verschillende onderwerpen aan bod gekomen. In paragraaf 2.1 is de afhankelijke variabele *samenhangend overheidshandelen* geformuleerd. Dit vormt de basis voor het vervolg van het onderzoek. Paragraaf 2.2 belichtte de condities voor samenhangend handelen. In paragraaf 2.3 zijn de belemmeringen van een samenhangend

overheidssysteem voor zowel medewerkers als organisatie besproken. Deze drie paragrafen vormen de basis voor het conceptueel model dat in deze paragraaf wordt gepresenteerd.

In figuur 1 is het conceptueel model van dit onderzoek zichtbaar. Dit is het geraamte voor de empirische fase. Er is gekozen voor een model met grote blokken en een simpele weergave van relaties. Dit schept overzicht en zorgt ervoor dat de relaties in één oogopslag zichtbaar zijn. De grijze pijlen geven de hoofdrelaties weer tussen de variabelen. De gele pijl bestaande uit een stippellijn geeft een subrelatie weer, welke mogelijk aanwezig is.

Samenhangend overheidshandelen (Y)

In het middenblok staat de afhankelijke variabele **samenhangend overheidshandelen**. Dit is staat centraal in dit onderzoek. De onafhankelijke variabelen hebben pijlen naar het middenblok. Deze relaties worden hieronder uitgelegd.

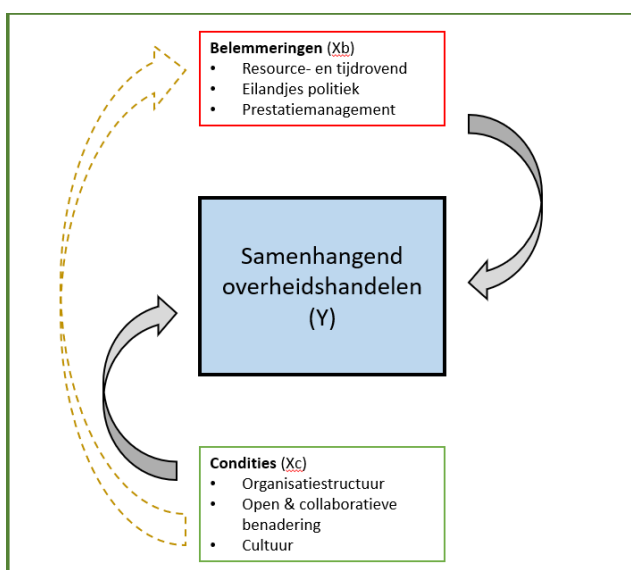
Conditie (Xc)

Het groenomlijnde blok geeft de condities uit paragraaf 2.2 weer. Ze worden afgekort met (Xc) omdat ze tot de onafhankelijke variabelen behoren. Deze condities zijn met een pijl verbonden aan het middenblok. Het blok is bewust groenomlijnd, omdat de verwachting is dat deze variabelen op positieve wijze bijdragen aan het samenhangend handelen.

Daarnaast is er bewust een gele stippelpijl toegevoegd vanuit condities naar belemmeringen, omdat er mogelijk een relatie kan zijn tussen beide. Wanneer er ervaren wordt dat bepaalde condities sterk aanwezig zijn binnen kan dat een effect geven op de aanwezigheid en/of ervaringen van belemmeringen.

Belemmeringen (Xb)

Het roodomlijnde blok geeft de condities uit paragraaf 2.3 weer. Ze worden afgekort met (Xb) omdat ze tot onafhankelijke variabelen behoren. Deze belemmeringen zijn ook met een pijl verbonden aan de afhankelijke variabele. Er is een rood kader toegevoegd aan het blok omdat deze belemmeringen naar verwachting een negatieve invloed hebben op het samenhangend overheidshandelen.



Figuur 1. Conceptueel model.

Het conceptuele model zoals weergegeven in figuur 1 vormt de basis voor de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek. De relatie van condities en belemmeringen voor samenhangend overheidshandelen worden blootgelegd.

Er wordt gesteld dat de condities voorwaardelijk zijn voor een samenhangend systeem om initiatieven verder te begeleiden. Daarnaast weergeeft de gele stippelpijl de mogelijke relatie tussen condities en belemmeringen. Het is niet uit te sluiten dat beide variabelengroepen met elkaar in verband staan.

3. Methodologische verantwoording

Dit hoofdstuk is de koppeling tussen enerzijds de eerder besproken theorie en anderzijds de in hoofdstuk 4 en 5 volgende resultaten. Dit hoofdstuk zal inkijk bieden in de logica van de gebruikte methoden voor de uitvoering van dit onderzoek. In paragraaf 3.1 volgt een uiteenzetting van de aanpak van het onderzoek. De wijze waarop de data is verzameld en een beschrijving van het onderzoekstraject. In paragraaf 3.2 worden de kernconcepten geoperationaliseerd, welke relevant zijn en praktische handvatten geven voor de analyse. Paragraaf 3.3 zal de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek verder toelichten.

3.1 Onderzoeksaanpak

Onderzoeksstrategie- en methoden

Dit onderzoek is te labelen als een gevalstudie (Van Thiel, 2015). Er wordt één casus onderzocht. Het betreft de casus van gemeente Rotterdam, omdat de onderzoeker gelijktijdig met het onderzoek intern zat bij deze organisatie. Daarnaast heeft Gemeente Rotterdam opdracht gegeven voor dit onderzoek. In deze studie wordt onderzocht of er sprake is van *samenhangend overheidshandelen* binnen de organisatie en hoe medewerkers dit ervaren. Hoe ervaren zij de aanwezigheid van condities en/of belemmeringen voor *samenhangend handelen*. In figuur 1 is zijn geen expliciete causale relaties weergegeven, hierdoor is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksofzet (Van Thiel, 2015). Het onderzoek heeft een sterk beschrijvende component, doordat het een weergave geeft van ervaringen. Het verklarende element zit voornamelijk in het koppelen van de ervaringen over onafhankelijke variabelen aan de afhankelijke variabele.

De data is op kwalitatieve wijze verzameld. Er zijn 15 semigestructureerde interviews afgenomen. Er is gekozen voor een interview omdat deze methode flexibiliteit kent betreft aanvullende vragen stellen in het gesprek. Dit heeft echter als nadeel dat de gesprekken wel enigszins van de gewenste lijn kunnen aflopen (Van Thiel, 2015).

Er is één interviewprotocol opgesteld, welke voor alle respondenten gebruikt wordt, deze is zichtbaar in bijlage 1. Deze is gedurende de interviews iets gewijzigd. In de eerste versie bestond dit protocol uit vrij gesloten vragen, wat een sturende werking heeft op het verloop van het interview. Na een aanpassing in de vragenlijst is de focus verschoven op ervaringen van respondenten betreft het *samenhangend handelen*, de condities en de belemmeringen. Hoe wordt het samen met elkaar opgaven en initiatieven oppakken ervaren in de positie van de betreffende respondent. Welke condities zijn er voor aanwezig binnen de organisatie en waar is behoefte aan? Doormiddel van de ervaringen over de condities is onderzocht in hoeverre er een organisatiestructuur, benaderwijze en cultuur is, die gewenst is voor *samenhangend handelen* binnen gemeente Rotterdam om de ambitie van *Right to Cooperate* verder in te vullen. Daarnaast is onderzocht hoe de (theoretische) belemmeringen worden ervaren door de werknemers van gemeente Rotterdam. Ook is er getracht inzicht te geven in wat deze belemmeringen voor effect hebben op het *samenhangend handelen*. Tot slot is er een explorerende component toegevoegd aan het interview toegevoegd welke betrekking heeft op oplossingsvoorstellen en suggesties van de medewerker betreft het meer samenwerken met collega's buiten het eigen werkveld.

De interviews richten zich niet specifiek op *samenhangend handelen* betreft initiatievenplatformen van gemeente Rotterdam. De scope is bewust verbreed omdat medewerkers verschillende taken en bevoegdheden hebben en op verschillende manieren in

aanraking komen met elkaar. Er is op een open manier onderzocht hoe de medewerkers het samenhangend handelen ervaren (deelvraag 1). Ook is onderzocht wat de medewerkers als conditionele factoren of belemmerende factoren ervaren voor het realiseren van een meer samenhangend systeem binnen gemeente Rotterdam (deelvraag 2 & 3).

Respondenten

Alle respondenten zijn werkzaam bij gemeente Rotterdam en hebben kennis en expertise van initiatievenregelingen, co-creatie, de relatie tussen de gemeente en de stad, het uitdaagrecht of *Right to Cooperate*.

Right to Cooperate gaat specifiek over maatschappelijke initiatieven, vandaar dat de keuze is gevallen op medewerkers die zich in clusters of wijken met initiatieven bezig houden. De respondentenselectie bevat medewerkers uit vrijwel de hele keten van het maatschappelijke initiatief. De medewerkers in de gebieds- en wijkorganisatie bevinden zich aan de voorkant van de organisatie en staan vaak direct in contact met inwoners. De respondenten in het cluster werken, zijn meer op strategisch niveau bezig met de uitvoering en bepaling van kaders voor subsidieregelingen.

In tabel 3 is een overzicht van de verdeling van respondenten per cluster. In bijlage 2 is een geanonimiseerd overzicht van de respondenten te vinden.

Cluster	Aantal
Dienstverlening	4
Stadsbeheer	2
Maatschappelijke Ontwikkeling	5
Stadsontwikkeling	1
Werk & Inkomen	1
Gemeentelijke gezondheidsdienst	1

Tabel 3: overzicht respondenten

Deze 15 eenheden in deze steekproef, zijn op twee manieren geselecteerd. Zowel via een doelgerichte steekproef als via *snowball sampling* (Van Thiel, 2015). Zeven respondenten zijn bewust gekozen omdat de onderzoeker hen persoonlijk heeft benaderd. Deze respondenten leken van relevantie voor beantwoording van de onderzoeksvraag, omdat zij aan het hoofdvereiste voldeden, namelijk zich bezighouden met initiatieven, uitdaagrecht of *Right to Cooperate*. Deze respondenten wezen de onderzoeker er op om medewerkers uit de wijk- en gebiedsorganisatie uit te nodigen voor een interview, in sommige gevallen werden ook namen aangedragen. Deze medewerkers zijn vervolgens benaderd. Om de steekproef compleet te krijgen is vervolgens een oproep op het intranet van gemeente Rotterdam geplaatst en de responsen zijn kritisch bekeken. Daardoor is er één bijzondere respondent toegevoegd aan de steekproef. Deze persoon is werkzaam bij de gemeente, voldoet niet aan het hoofdvereiste van zich op werkgebied bezighouden met initiatieven. Deze persoon is echter wel uitgenodigd doordat hij of zij zelf een maatschappelijk initiatief heeft opgezet in Rotterdam. Het is relevant te kijken hoe de dienstverlening van gemeente Rotterdam ervaren door een burger.

De medewerkers binnen de clusters zijn werkzaam in de backoffice. Zij werken de regelingen uit en toetsen de binnenkomende initiatievenvoorstellen. Zij hebben expertise van het betreffende initiatievenplatform of de regeling. De respondenten werken in verscheidene

functies. Een respondent is *initiatievenmakelaar*, de ander is strategisch adviseur op het gebied van participatie en houdt zich bezig met Right to Challenge en Right to Cooperate. Ook een beleidsmedewerker Werk & Inkomen zit in de respondentenselectie. Alle respondenten houden zich of op strategisch of op uitvoerend niveau bezig met initiatievenregelingen

Daarnaast zijn er medewerkers geïnterviewd zijn die in de Rotterdamse wijken- en gebiedsorganisaties werken. Deze werken bij Maatschappelijke Ontwikkeling en Dienstverlening. Het is relevant om medewerkers in de wijks- en gebiedsorganisaties te spreken omdat zij mogelijk een andere zienswijze hebben dan collega's in de clusters. Zij werken aan de voorkant van de organisatie. Deze werknemers staan (theoretisch) het dichtst bij de inwoners van Rotterdam. Het is relevant om deze medewerkers te bevragen in het onderzoek en te kijken waar hun inzichten en ideeën overeenkomen en verschillen met medewerkers die werkzaam zijn in de clusterorganisatie. Een van de respondenten benadert hun positie in de organisatie als volgt: *'wij zitten echt op een kantelpunt tussen enerzijds wat er in de wijken gebeurt en anderzijds wat er in de gemeente moet gebeuren (R15).*

Een kritische blik op de respondentenselectie betreft de generaliseerbaarheid; Het is lastig om deze te garanderen, omdat het onderzoek bij één organisatie is uitgevoerd met een unieke structuur en bestuur. Gemeente Rotterdam behoort tot de vier grote gemeenten, met om en nabij 11 duizend voltijdbanen samen met . Amsterdam, Den Haag, & Utrecht. De selectie die nu gekozen is, is maar een zeer kleine afspiegeling van het totale personeelsbestand.

De vijftien ondervraagde medewerkers van gemeente Rotterdam kende de volgende verdeling: 10 personen zijn werkzaam in de clusterorganisatie en 5 personen zijn werkzaam in de wijk- en gebiedsorganisatie. Dit onderscheid zal ook gehanteerd worden voor de uiteenzetting van onderzoeksresultaten.

Er is bewust gekozen voor twee groepen respondenten. Dit heeft twee redenen. Enerzijds zorgt dit voor een zo compleet mogelijke afspiegeling van de gehele organisatie, deze bestaat immers uit clusters en WGO. Daarnaast kunnen de ervaringen van beide groepen tegen elkaar afgezet worden en kunnen deze gecombineerd worden in conclusies en aanbevelingen. Samenhang in de organisatie dient plaats te vinden in alle geledingen van de organisatie.

Het is belangrijk bij een interviewtraject om vertrouwen te krijgen van de respondent. De onderzoeker was bij ongeveer de helft van de respondenten al bekend door overleggen en voorgesprekken die eerder hebben plaatsgevonden. Bij de overige respondenten, met wie nog geen persoonlijk contact geweest was, was het krijgen van vertrouwen lastiger. Dit kwam doordat de interviews afgenomen zijn via Microsoft Teams. Het face-to-face contact vond op digitale wijze plaats.

De onderzoeker stelt zich onafhankelijk op in dit onderzoek. Het onderzoek vindt op deductieve wijze plaats. Dat wil zeggen dat het probleem eerst omschreven en theoretisch doorgrond is. Uit de theorie zijn verwachtingen geformuleerd en deze zullen vervolgens getoetst worden in de hierna volgende hoofdstukken (Van Thiel, 2015).

Onderzoekstraject

Er is een deductief, kwalitatief onderzoekstraject doorlopen. Op basis van besproken theorieën zijn (voorwaardelijke) condities en belemmeringen voor samenhangend handelen opgesteld. Dit vormt de basis voor het conceptueel model, welke centraal staat in dit onderzoek (Van Thiel, 2015). De kernbegrippen van het conceptueel model worden in de volgende paragraaf geoperationaliseerd. In hoofdstuk vijf worden de empirische bevindingen besproken. Er zal een onderscheid gemaakt worden tussen percepties van medewerkers in de clusterorganisatie en in de wijk- en gebiedsorganisatie.. De bevindingen in combinatie met de theoretische verwachtingen zullen als basis gelden voor het trekken van conclusies in hoofdstuk zes.

3.2 Operationalisering

Operationaliseringsschema

Alle interviews zijn afgenomen via Microsoft Teams. Dit is het meest veilige en toepasbare middel. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd, daarna is het proces van coderen begonnen. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op het proces van coderen.

Het coderen gebeurt met behulp van het programma Atlas. TI. Dit programma levert duidelijke overzichten van quoteringen per code aan. Dit maakt het proces van coderen, inzichtelijk maken van de data en analyseren makkelijker. In het onderstaande codeschema zullen de afhankelijke- en onafhankelijke variabelen in aparte tabellen weergegeven worden. Ieder concept zal een werkbare definitie krijgen. In de rechterkolom volgen de indicatoren voor het codeerproces van de transcripten. De indicatoren hebben betrekking op de percepties van medewerkers.

De afhankelijke variabele van dit onderzoek is **samenhangend overheidshandelen** ook aangeduid als samenhangend handelen. De aan- of afwezigheid hier van wordt gemeten aan de hand van ervaringen. Hoe ervaren de medewerkers vanuit hun positie in de organisatie het samenhangend handelen. Is dit op een natuurlijke of geforceerde wijze aanwezig?

Het realiseren van het Right to Cooperate	Definitie	Indicatoren
Samenhangend overheidshandelen (Y)	Een publieke organisatie of onderdeel van deze organisatie, welke buiten de eigen departementsgrenzen werkt om organisatiedoelstelling en te bewerkstelligen. Dit kan op verschillende niveaus van de organisatie(s) in zowel formele- als informele sfeer.	- Gedeelde doelen bewerkstelligen - Werken buiten grenzen van cluster/team - Contact en uitwisseling tussen medewerkers - Motiverende sfeer

Conditie voorwaardelijk aan het realiseren van samenhangend overheidshandelen (Xc)	Definitie	Indicatoren
Organisatiestructuur (Xc)	Er is een duidelijke structuur in de organisatie aanwezig, bestaande uit leiderschap, eigenaarschap van het initiatief en een beleid of visie, welke samenhangend handelen mogelijk maakt.	- Strategische visie of beleid voor samenwerken - Aanwezigheid van leiderschap of kartrekkers - Gebrek aan structuur - Duidelijkheid over proces van het initiatief
Open & collaboratieve benadering (Xe)	De houding en gedrag van de medewerkers zijn open. Hij of zij zoekt toenadering tot andere organisatieonderdelen m een initiatief verder te helpen. Hij of zij zoekt contact en uitwisseling met collega's buiten het eigen team en stimuleert dit gedrag ook bij collega's.	- Toenadering zoeken tot collega's buiten eigen (directe) werkveld. - Medewerker heeft een organisatiebreed netwerk - Contact & uitwisseling van ervaringen
Cultuur (Xe)	Een organisatiecultuur die bijdraagt aan samenhangend werken, bestaande uit een sfeer waarin <i>kennis delen, contact en leermogelijkheden</i> centraal staan. Daarnaast dienen de culturen tussen verschillende clusters overeen te komen.	- Kennis delen gepromoot door het management - Leermogelijkheden doormiddel van programma's of bijeenkomsten - Evenementen voor uitwisseling en best-practices - Aan- of afwezigheid van cultuurverschillen met andere organisatieonderdelen.

Belemmerende factoren voor het realiseren van samenhangend overheidshandelen	Definitie	Indicatoren
Beschikbaarheid van tijd en middelen (Xb)	Het kost tijd en middelen om de juiste medewerker te vinden van een organisatieonderdeel om een initiatief vooruit te helpen. Ook is clusteroverstijgend niet de hoofdprioriteit.	- Tijdsintensief om het juiste contact te leggen - Toegenomen mail- en belverkeer (middelen) - Gemis aan kwalitatief goede overlegstructuren of samenwerking - Samenwerken geen hoofdprioriteit.
Eilandjespolitiek (Xb)	De medewerkers ervaren cultuurclashes of verschillen in werkwijzen tussen organisatieonderdelen. Dit is belemmerend voor het realiseren van samenhangend handelen.	- Individuen verdedigen eigen platform - Interne strijd in plaats van samenwerking - Initiatief schuift tussen subsidieloketten - Spanning tussen eigen projecten en concernbreed samenwerken
Prestatiemanagement (Xb)	Het meten van effectiviteit en prestaties van projecten en programma's, wat naar verwachting niet-lineair plaatsvindt in een samenhangend systeem, waardoor het niet aansluit bij de huidige prestatie-indicatoren die op lineaire wijze zijn opgesteld.	- Kritische Prestatie Indicatoren (KPI) - Indicatoren te vaag voor samenhangend handelen - Geen prestatie indicatoren voor samenwerken en overstijgend werken

3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid

In veel gevalsstudies is het geringe aantal onderzoekseenheden of respondenten een veelvoorkomend probleem (Van Thiel, 2015). Dat is deels ook het geval in dit onderzoek. Er is getracht triangulatie toe te passen in het onderzoek: de data verzamelen op meer dan één manier (Van Thiel, 2015). Er zijn twee methoden gebruikt, ten eerste een documentenanalyse, alle relevante documenten rondom Right to Cooperate en het uitdaagrecht zijn doorgenomen (hoofdstuk 5). Daarnaast zijn er 15 interviews afgenomen. Dit is relatief weinig voor de omvang van het onderzoek, maar de situatie in Nederland rondom het coronavirus (COVID-19) maakte dat het lastig was om tot een aantal

respondenten te komen dat dekkend is voor het hele probleem. 15 onderzoekseenheden op een organisatie van 11 duizend voltijdbanen is een kleine afspiegeling, maar de eenheden zijn over de volle breedte van de organisatie. Om het onderzoek meer betrouwbaar te maken zijn er gedurende de interviews wel vragen gesteld als *'hoe denk je dat uw collega's dit ervaren?'* In bijlage 2 volgt een toelichting op de respondentenselectie en hoe deze een betrouwbare weergave geeft van de organisatie.

De onderzoeker is gedurende het onderzoek ook aangeschoven bij meerdere bijeenkomsten binnen de gemeente betreft Right to Cooperate. Dit waren voornamelijk brainstormsessies en CityLab010 werkgroep overleggen. Dit vergroot de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Validiteit

Een onderzoek dient intern- en extern valide te zijn. Een onderzoek is interne valide als er vanuit de gekozen onderzoeksmethoden, de juiste conclusies getrokken kunnen worden; is de hoofdvraag adequaat beantwoord (Van Thiel, 2015). Bij beantwoording van de hoofdvraag is gekeken naar verschillende elementen en belemmeringen voor samenhangend handelen binnen gemeente Rotterdam en hoe deze als aanwezig of afwezig worden ervaren. Deze concepten zijn meetbaar gemaakt in het operationaliseringsschema in paragraaf 3.2.

Door de COVID-19 situatie is het met de beschikbare tijd en middelen niet mogelijk geweest om focusgroepen te organiseren om de bevindingen te controleren op juistheid en toepasbaarheid binnen de organisatie. Dit stelt de validiteit enigszins in twijfel.

De externe validiteit richt zich op generaliseerbaarheid van bevindingen en conclusies in het onderzoek (Van Thiel, 2015). In welke mate zijn deze toe te passen op vergelijkbare organisaties zoals de gemeentes Amsterdam, Utrecht en Den Haag. Een belangrijke factor bij de generaliseerbaarheid is dat alle gemeenten voor nieuwe en dezelfde uitdagingen komen te staan. De VNG is ook steeds actiever in het verzamelen en verspreiden van praktijkvoorbeelden en werkwijzen om gemeenten wegwijs te maken in de nieuwe dynamiek tussen burgers en overheden (VNG, 2020).

4. Resultaten: een empirische blik op het functioneren gemeente Rotterdam

Dit hoofdstuk is het eerste empirisch hoofdstuk. In dit hoofdstuk zal met behulp van een documentenanalyse meer gestalte worden gegeven aan de organisatiestructuur en het *Right to Cooperate*. In paragraaf 4.1 wordt ingezoomd op de organisatie en de relatie tussen clusters en wijken. In paragraaf 4.2 wordt de ambitie *Right to Cooperate* nader toegelicht. Dit vormt een opstap hoofdstuk 5. Dit hoofdstuk geeft de lezer meer context over het probleem dat centraal staat in dit onderzoek.

4.1 Organisatiestructuur Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam is een grote organisatie, bestaande uit zes clusters:

bestuurs- en concernondersteuning, dienstverlening, maatschappelijke ontwikkeling, stadsbeheer, stadsontwikkeling en werk & inkomen. Deze clusters kennen gezamenlijk 11 duizend voltijdbanen. Onder deze clusters valt ook de wijk- en gebiedsorganisatie (WGO). Dit betreffen 12 gebieden en 71 wijken in de gehele gemeente. Daarnaast is er nog de wijk- en gebiedsorganisatie (WGO), in 12 gebieden en 71 wijken (Wijkprofiel Rotterdam, 2020). In de WGO werken ambtenaren van verschillende clusters, zij hebben of als standplaats het kantoor in de wijk of het gebied of zij zitten in de gebouwen van het concern (Wijkprofiel Rotterdam, 2020).

De gemeente stelt jaarlijks voor iedere wijk een profiel op. Dit geeft inzicht in sociale en fysieke kenmerken en veiligheid in de wijken. Er wordt zowel kwalitatieve als kwantitatieve data verzameld om een zo compleet mogelijk beeld van de wijk te verkrijgen. Dit geeft de gemeentelijke organisatie verschillende inzichten in wat er speelt in welke wijk, aangezien er geen algemeen beleid in kaart te brengen is voor de hele gemeente (I&O Research, 2020).

Rotterdam is creatief en innovatief in het aanpakken van veiligheids- en leefbaarheidsvraagstukken en doet hierbij graag een beroep op de burgers in de vorm van maatschappelijke initiatieven. Zo heeft de gemeente het programma Buurt Bestuurt uitgerold, waar bewoners zelf een lijst met actiepunten mogen opstellen betreffende de eigen buurt. Ook Mooi Mooier Middelland is een voorbeeld van het betrekken van burgers bij het meedenken en meedoen. In dit project kreeg de wijk Middelland zeven miljoen euro van de gemeente overgemaakt ter verhoging van de leefbaarheid in de Wijk. Het budget mocht door bewoners vrij besteed worden en leverde creatieve resultaten op (Verschuur, 2018). Betrokkenheid van de burgers is essentieel voor het laten slagen van dit soort projecten.

In uitwisselingssessies met andere gemeenten zijn er enkele conclusies uitgekomen op het gebied van samenwerking met initiatiefnemers op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Zo doen gemeentes er goed aan om de organisatie in wijken of gebieden op een laagdrempelige, toegankelijke manier voor bewoners te organiseren, gecombineerd met een duidelijke zichtbaarheid in de vorm van één loket in het betreffende gebied. Ook is het belangrijk om juist te investeren in buurten met inwoners die het moeilijkst te bereiken zijn, daar wordt de meeste winst behaald in participatietrajecten. Betreft de organisatiestructuur en werkwijzen is er één belangrijke conclusie: stuur binnen je organisatie op *maatschappelijk effect* en niet op Kritische Prestatie Indicatoren (KPI). Dit vraagt om vertrouwen van managers in de professionals die voor hen werken, leefbaarheid, welzijn & sociale cohesie

zijn immers niet meetbaar op een harde manier (Verschuur, 2018). Deze conclusie ligt in het verlengde van de belemmering '*prestatimanagement*' die is opgesteld in het hoofdstuk twee.

Relatie clusterorganisatie en gebieds- en wijkorganisatie

Al eerder in dit onderzoek is gerefereerd naar de organisatiestructuur bestaande uit een clusterorganisatie en een gebieds- en wijkorganisatie. De medewerkers in de wijken en gebieden werken voornamelijk voor cluster *Dienstverlening*. De medewerkers in wijk en gebied staan dicht bij de maatschappij en zijn als het ware de oren en ogen van de gemeente betreft zaken die er spelen en behoeften die er vanuit de samenleving zijn.

Waar gemeente Rotterdam voorheen inzette op gebiedsgericht werken, hebben ze hier nog een verbeteringsslag op gemaakt. Sinds 2015 is er een pilot *Wijkgestuurd Werken* opgezet (Van Steenberghe, Buchel, Schipper & Looibach, 2017). Onderzoeksbureau DRIFT heeft een evaluatiestudie van deze pilot opgezet betreft de relatie tussen de clusterorganisatie en de wijk- en gebiedsorganisatie (Van Steenberghe et al., 2017). Het onderzoek toont aan dat ieder cluster een andere visie en werkwijze heeft gerelateerd aan het *Wijkgestuurd werken*. De meeste clusters erkennen het potentieel van de wijk, maar de meerwaarde die ze er van inzien verschilt per cluster. Dit hangt samen met de aard van de werkzaamheden per cluster. Bepaalde stedelijke programma's hebben een meer praktische insteek, bijvoorbeeld bij Stadsontwikkeling; het verkeersveiligheidsplan. Dit zijn veelal langdurige processen die weinig flexibel zijn. Bij Maatschappelijke ontwikkeling is het tegenovergestelde aan de gang. Gebiedsadviseurs en accounthouders zijn de oren en ogen van de wijk en van de initiatieven die daar ontpoppen. Er zijn echter wel spanningen tussen de centrale en decentrale sturing. Dit uit zich onder meer door het feit dat de input van gebiedsvertegenwoordigers niet altijd wordt meegenomen in besluitvorming, wat leidt tot een beperkte decentrale invloed (Van Steenberghe et al., 2017). De verwachting is dat deze dynamiek ook terugkomt in de verkregen empirie. Gemeente Rotterdam werkt hard aan het verbeteren van de relatie tussen burgers, WGO en het centrale bestuur/ambtenarenapparaat. Daarvoor is het essentieel dat er in de context van *Right to Cooperate* een goede afstemming is tussen de WGO en de clusters. In de volgende paragraaf wordt dieper in

4.2 Right to Cooperate: de context

De gemeente Rotterdam neemt een actieve houding aan in het meer ruimte geven aan burgers voor initiatieven. Een voorloper op het *Right to Cooperate* is het *Right to Challenge* ofwel het 'uitdaagrecht'.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) definieert het *Right to Challenge* als volgt: Right to Challenge staat voor 'het recht om uit te dagen'. De kern van de aanpak is dat een groep (georganiseerde) bewoners taken van gemeenten kunnen overnemen als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan. De relatie tussen overheid en bewoners verandert zo in een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie (VNG, 2019). In het vervolg van het stuk zal de term 'uitdaagrecht' gehanteerd worden. Gemeente Rotterdam neemt een actieve houding aan ten opzichte van het uitdaagrecht, bijvoorbeeld in de casus van de Schepenstraat (Van Houten, 2019). In de praktijk blijkt echter dat bewoners niet 1-op-1 gemeentelijke taken over kunnen nemen. De initiatieven binnen het 'uitdaagrecht' overschrijden vaak de grenzen van de gemeentelijke organisatiestructuur. De verkokerde

gemeente wordt voor een uitdaging gesteld. Deze complexe burgerbewegingen vragen dus om samenwerking van gemeentelijke organisatieonderdelen (Specht & Kraaij, 2018).

Een verbeterstap van het 'uitdaagrecht' is het *Right to Cooperate*. Gemeente Rotterdam heeft dit omschreven in collegetarget 14 *meedenken & meedoen* (Gemeente Rotterdam, 2018).

Het *Right to Cooperate* wordt als volgt gedefinieerd: 'betrokken Rotterdammers en organisaties gaan samen met de gemeente als gelijkwaardige partners maatschappelijke doelen realiseren. Zo worden Rotterdammers uitgedaagd om te komen tot initiatieven, voor onder meer het welzijnswerk en mogelijk ook alle andere gemeentelijke taken. Het eigenaarschap en zeggenschap hierin liggen bij de stad, waarbij de gemeente een faciliterende rol heeft. De initiatiefnemer krijgt 'recht' op *duidelijkheid, advies en begeleiding* van de gemeente (Gemeente Rotterdam; 2019). De gemeente wil zich opstellen als klankbord, waarbij er wordt gestreefd naar een 'gelijkwaardige samenwerking' tussen gemeente en burgers, waar de gemeente voornamelijk een hulp- en adviesfunctie inneemt. De definiëring legt nadruk op de faciliterende rol van de overheid (Butte & Maasland, 2017).

De totstandkoming en uitvoering van dit nieuwe 'recht' voor de Rotterdammer kent ook uitdagingen en dilemma's. Hoe gaat dit 'recht' in de praktijk gerealiseerd worden. Kan het wettelijk verankerd worden? En tal van andere vragen spelen op bij het in praktijk brengen bij de nu nog enigszins ruime definitie van Gemeente Rotterdam (2019a). De component *duidelijkheid* uit de definitie staat centraal in dit onderzoek. Duidelijkheid verschaffen aan burgers vereist immers ook dat er duidelijkheid en transparantie is binnen de gemeentelijke organisatie.

Om de component *duidelijkheid* meer duiding te geven is het van belang twee zaken te melden. Dit onderzoek gaat dieper in op de relaties tussen de verschillende organisatieonderdelen. Het is wenselijk dat de clusters goed met elkaar samenwerken om initiatieven integraal op te pakken en zo de gewenste duidelijkheid kunnen bieden. Een initiatief komt immers voort uit de beleavingswereld van burgers en sluit niet per se aan bij de structuur van een gemeente. Een maatschappelijk initiatief kan breed zijn en betrekking hebben op meerdere onderwerpen en beleidsvelden, en kan dus aanspraak maken op verschillende subsidies.

Politieke dynamiek

Het *Right to Cooperate* kent ook een politieke aanleiding. In november 2018 werd er een *Right to Cooperate motie* ingediend. Deze motie legt sterke nadruk op de *gelijkwaardigheid* van de gemeente en het maatschappelijke veld. Ook wordt nogmaals benadrukt dat het *eigenaarschap* van *Right to Cooperate* bij de stad ligt en dat de gemeente Rotterdam hierbij een ondersteunende en faciliterende rol speelt (Van Wifferen, 2018; 2020). Het college wordt verzocht om inwoners en organisaties vanuit de stad actief te betrekken bij het invulling geven aan het *Right to Cooperate* en een jaarlijks evaluatieprogramma op te stellen (Van Wifferen, 2018).

De collegetargets zijn kwantitatieve doelstellingen. Er moet verantwoording afgelegd kunnen worden over de behaalde resultaten (Rekenkamer Rotterdam, 2018). De rekenkamer heeft een drietal normen om te toetsen of de opgestelde targets technisch bruikbaar zijn voor een verantwoordingstoets, te weten: *specifiteit, meetbaarheid,*

tijdgebondenheid. Indien noodzakelijk zal er een nulmeting voor het target worden uitgevoerd (Rekenkamer Rotterdam, 2018).

Gemeente Rotterdam heeft de ‘*meedenken en meedoen*’ doelstelling nader onderzocht via verschillende vragenlijsten onder een steekproef van de inwoners van de gemeente. Op het gebied van meedenken, geeft ongeveer 30 procent van de respondenten aan voldoende of ruim voldoende mogelijkheden te hebben om mee te denken over ontwikkelingen in de leefomgeving. De overige 70 procent vindt dat er te weinig mogelijkheden zijn of weten het niet. Bij meebeslissen (meedoen), heeft 56 procent van de ondervraagden het gevoel dat ze weinig of veel te weinig mogelijkheden hebben om mee te beslissen over hun omgeving (Gemeente Rotterdam, 2019b). Met het *Right to Cooperate* wil de gemeente de burgers meer mogelijkheden geven. Dit betekent voor de organisatie, dat de verschillende clusters en WGO elkaar goed moeten kunnen vinden om een initiatief beter te helpen. Zo kan een van de meest gehoorde ergernissen bij initiatiefrijke inwoners meer worden voorkomen, namelijk de traagheid van de processen. Dit ervaren burgers als respectloos (Butte & Maasland, 2017). In het gedrag van gemeenten ten aanzien van burgerinitiatieven valt nog een belangrijke verbeterstap te maken in de vorm van dat de overheid meer als een eenheid optreedt naar buiten toe, zonder de burger steeds van het kastje naar de muur te sturen (Nationale Ombudsman, 2018b). Dit is ook precies waar *Right to Cooperate* over gaat.

Het *Right to Cooperate* dient in praktijk een middel te zijn om nog meer aan de wensen en eisen van de burgers te voldoen. De wensen en ideeën worden steeds uitgebreider en overstijgen de losse domeinen van werkgebieden in de clusters, waardoor een initiatief ook wel eens tussen wal en schip kan vallen, omdat er (theoretisch) nergens plaats is voor dit initiatief. Dit komt in hoofdstuk 5 verder aan bod als de bevindingen uit de verkregen interviews met de WGO- en clustermedewerkers worden uitgelicht en geanalyseerd.

5. Resultaten: overzicht & analyse van de empirie

In dit hoofdstuk wordt het verkregen empirisch materiaal uit de interviews besproken. De resultaten worden uiteengezet in twee paragrafen. Paragraaf 5.1 zal de resultaten van de medewerkers uit de clusterorganisatie van Gemeente Rotterdam weergeven. In 5.2 worden de resultaten van de medewerkers uit de wijk- en gebiedsorganisaties van Rotterdam weergegeven. De resultaten worden per variabele besproken. In paragraaf 5.3 volgt een tussenstand. Tot slot zal paragraaf 5.4 verder ingaan op *leermogelijkheden*

5.1 Medewerkers in de clusters

Deze paragraaf zal de bevindingen die voortkomen uit interviews met de medewerkers in de verschillende clusters. De bevindingen worden uiteengezet per variabele.

5.1.1 Samenhangend handelen

Samenhangend handelen is de afhankelijke variabele van dit onderzoek. Het is opvallend te zien dat de medewerkers veelal praten over de verkokering van de organisatie, en ook veelal vanuit hun eigen functie praten. Wanneer de respondent zich introduceert in het gesprek noemt hij of zij al snel zijn of haar eigen primaire bezigheden: Gezond010, Right to Challenge of Right to Cooperate.

“Als je kijkt naar het stedelijk niveau, zie je dat de verkokering en de wijze waarop de clusters zijn ingedeeld ingewikkeld is.” (R4).

Dit citaat illustreert de verkokerde gedachtegang onder werknemers. Er wordt veel gewezen op *“ieder heeft zijn eigen subsidiepotjes, loketten en instrumenten”*. Ook de Rotterdamse Rekenkamer stelt dat dit aan de orde is. Er is vaak sprake van verkokerd beleid met overlap tussen alle kokers, zonder dat medewerkers dit weten (Rekenkamer Rotterdam, 2019b).

Alle respondenten refereren ook naar de clash tussen de *systeemwereld* en *leefwereld*. Een initiatief houdt zich immers niet aan de kaders en grenzen die er binnen de overheid zijn. Dit zorgt voor een bepaalde frustratie, omdat het binnen de clusters niet als natuurlijk gedrag wordt beschouwd om iets breed op te pakken in samenspraak met collega's in bijvoorbeeld de wijk en/of andere clusters. Dit wordt geïllustreerd door de volgende uitspraak:

“Een van de dingen die je ziet is: je hebt natuurlijk die systeemwereld en die leefwereld. Dat zijn twee totaal verschillende werelden die heel anders kijken, totaal verschillende vragen stellen en hele andere behoeften hebben. (...). Ambtenaren zitten vaak in zo'n houding en die denken heel erg vanuit hun werkelijkheid.” (R3)

De relatie tussen de clusters en de gebiedsorganisatie komt ook ter sprake. In hoeverre zij in samenhang optreden. Het is opvallend om te zien dat de meeste medewerkers weinig waarde hechten aan de rol van de wijken en gebieden. Eén respondent benadrukt de functie van de gebieden, doordat zij zo dicht op de samenleving staan en goed kunnen inschatten wat er moet gebeuren:

“Als een gebiedsmanager zegt: ‘nou, dit zou een geweldige oplossing voor deze wijk zijn’. Zijn onderbuik is vaak best goed. (...). Eigenlijk zou die wijkmanager een soort spin in het web moeten zijn. Die komt met zo'n initiatief. Die roept zijn collega's, ook wel accounthouders van de clusters bij elkaar. En als die het eens worden dat dit goed is voor de wijk, dan verplicht iedere accounthouder

zich ook om in zijn cluster, zich daar hard voor te maken. En daar zie je nu ook vaak dat het mis gaat. Of de wijkmanager bedenkt alleen dat het een goed idee is en alle clusters zeggen 'ja, maar daar is geen geld voor', dus dat schiet niet op. Of er wordt wel samen gezegd als een soort team van de wijk met alle clusters van 'ja, dit is een goed idee'. Maar vervolgens krijgen de mensen van de clusters het bij hun eigen club ook niet verder.” (R2)

Deze passage toont aan waar het nu nog vaak spaak loopt betreft het in samenhang en op verschillende niveaus dingen oppakken. Daarnaast wordt er een gewenste situatie geschetst waarin de wijken, gebieden en clusters in samenspraak werken. De toegevoegde waarde van de wijken en gebieden voor integrale samenwerking wordt benadrukt.

Als het om *best-practices* gaat betreft **samenhangend handelen** noemen de respondenten vrijwel allemaal het CityLab010 programma. Het merendeel van de ondervraagde medewerkers is hier ook bij betrokken als *coach* voor de verschillende initiatieven. Termen die genoemd worden bij CityLab010 zijn “*helpen en verbinden*” en zaken oppakken die buiten je eigen werkterrein liggen. Dit zijn allemaal kenmerken van een organisatieontwerp passend bij *Right to Cooperate*. Een medewerker illustreert het als volgt:

“Bij CityLab hebben we dat natuurlijk ook, maar CityLab is op de een of andere manier een omgeving, die ontstaan is waarbij het soms helemaal niet zo erg is als je een onderwerp onder je hoede krijgt wat niet helemaal past bij je werkterrein. Daar gaat het er meer om hoe kun je mensen verder helpen en verbinden, maar je blijft dan altijd wel het aanspreekpunt voor die initiatiefnemer.” (R12)

In de volgende twee subparagrafen zal het samenhangend handelen verder ontleed worden doormiddel van het uitlichten van de condities en belemmeringen van samenhangend handelen.

5.1.2 *Conditie voor samenhangend handelen*

Organisatiestructuur

Wanneer de respondenten gevraagd wordt wat de structuur is bij het behandelen van initiatieven, komen er verschillende antwoorden. Waar de een verwijst naar haar eigen platform of regeling die gebruikt wordt voor de behandeling van een bepaald soort initiatieven, verwijst de andere respondent naar de *Right to challenge* en *Right to cooperate* initiatieven binnen de gemeente.

Over het algemeen laten de respondenten blijken dat er wat betreft structuur een probleem zit bij het eigenaarschap van het initiatief. Wie pakt het binnenkomende initiatief op en wie neemt er de beslissingen? Dit leidt tot *kastje naar de muur* praktijken, waar de medewerkers steeds maar blijven schuiven met een binnenkomend idee, op zoek naar de juiste collega om het initiatief een plek te geven binnen de organisatie. Dit wordt ondersteund door het volgende citaat:

“Nee, vanuit de voorkant wordt het alleen doorgeschoven. En wat ik merk, vanuit mijn rol dan bij de GGD, is dat er wel multidisciplinair overleg is, maar er wordt ook wel veel gezegd van: ‘hoort dit nou bij ons, of hoort dit nou bij iemand anders.’” (R5)

Een andere respondent benadrukt het belang van structuur en zichtbaarheid van de gemeente aan de voorkant naar de burger toe:

“ En het ontvangen, dat vraagstuk, dat is wie is nu eigenlijk de ingang. Waar moet een burger zich melden? Zijn dat loketten of zijn dat bijvoorbeeld goed zichtbare gebiedsambtenaren? ” (R2)

Dit illustreert onduidelijkheid en onwetendheid onder de medewerkers. Ook is het voor de medewerkers moeilijk te zeggen hoe ze het überhaupt aan moeten pakken als organisatie zijnde, zeker als het om initiatieven gaat welke gaan over meerdere beleidsdoelen. Medewerkers denken en werken vrij verkokerd. Een citaat geeft de strekking van de bevindingen op het gebied van verkokering goed weer:

“Maar ik denk dat overal, clusters zijn vrij zelfstandige eenheden. Dat zie je soms al in een soort van visies die voor dat organisatieonderdeel geschreven worden. Die komen vaak weer bijna op hetzelfde neer maar zijn anders verwoord en zo zit iedereen zijn eigen wiel weer opnieuw uit te vinden.” (R12)

Er is een gebrek aan visie over hoe zaken clusterbreed opgepakt moeten worden, maar er is wel discussie over de wijze waarop dit in de toekomst neergezet gaat worden.

Een ander aspect van organisatiestructuur is **leiderschap**. De ervaringen met betrekking tot leiderschap zijn in deze respondentensectie vrij uiteenlopend. De een zegt dat Cluster Dienstverlening een leidende rol op zich neemt, omdat daar de *Right to Challenge* en ‘uitdaagrecht’ projecten worden opgezet en uitgewerkt. Een andere respondent verwijst naar de top van de gemeentelijke organisatie en stelt dat de wethouders en topambtenaren het vanzelfsprekend vinden om samen te werken voor de stad, maar dat deze vanzelfsprekendheid nog niet is uitgemond naar de andere niveau's in de organisatie. Een deel van de respondenten geeft aan dat er sterke behoefte is aan leiderschap via boegbeelden (directeuren, managers etcetera), waardoor het clusteroverstijgend werken meer vanzelfsprekend wordt in de organisatie.

Het politiek leiderschap komt ook aan de orde: *‘Als de politiek iets roept, dan komt het bovenaan het lijstje te staan.’* Er wordt meermaals gerefereerd naar de moties van Van Wifferen (2018, 2020). Dit is de directe aanleiding voor *Right to Cooperate*. Dit is een voorbeeld van hoe uitspraken van politici kunnen leiden tot bepaalde ontwikkelingen in de gemeentelijke organisatie. Daarnaast benadrukt de meerderheid van de respondenten dat de roep vanuit de politiek (vaak) erg dwingend is.

Open & Collaboratieve benadering

Deze conditie voor samenhangend handelen hangt sterk samen met (individuele) netwerken van medewerkers binnen en buiten de organisatie.. De medewerkers zijn unaniem over het feit dat toenadering zoeken tot anderen en vervolgens iets voor elkaar krijgen met netwerken te maken heeft, en dat dit de enige manier is om een initiatief verder te brengen. Een respondent benadrukt het belang van een netwerk:

“Heel erg belangrijk. Op het moment dat je dat netwerk niet hebt dan loop je continu tegen dichte deuren aan.” (R8)

Een andere respondent refereert naar het belang van persoonlijke contacten in de organisatie:

“Ik doe het via contacten (...). En dan kan je op je warme contacten heel veel voor elkaar krijgen binnen deze organisatie.” (R4)

De groenmakelaar benadrukt dat zij een spin in het web is om een initiatief op de juiste plek te krijgen binnen de organisatie. Hiervoor gebruikt en creëert zij haar eigen netwerk binnen de organisatie:

‘Wat dat inhoudt is dat ik duurzame initiatieven in de stad ondersteun en aan de juiste experts binnen en buiten de gemeente koppel en ook wel een beetje coach. (...).Het is deels inderdaad koppelen aan de juiste personen binnen onze organisatie. Voor duurzame initiatieven in de stad, is het soms best lastig om de juiste persoon te vinden binnen de organisatie, dat is het ook voor ons. Dus het is best herkenbaar. Maar om hen zeg maar niet zomaar het bos in te sturen met ‘succes’, ben ik er echt voor om ze te linken aan de juiste mensen. En ook om de contacten een beetje te coördineren.’ (R6)

De respondenten die geen makelaarsfunctie bekleden verwijzen meermaals naar het belang van de makelaar, omdat hij of zij het gedeelte ‘zoeken’ naar de juiste collega in de organisatie weghaalt.

De houding en instelling van medewerkers komt ook ter sprake in dit subonderwerp. Een **open houding** moet in je zitten geven de medewerkers aan. Wat er wel bij helpt, is wanneer de leidinggevende of het management de explorerende, verkennende houding binnen de organisatie steunt, geven de medewerkers toe. Een individuele medewerker moet niet teruggefloten worden op het feit dat je contacten legt met collega’s van andere clusters en afwijkt van het gebruikelijke pad.

Cultuur

De derde conditie om samenhangend handelen binnen de organisatie te bewerkstelligen is cultuur. Naar theoretisch inzicht werd verwacht dat een eenduidige cultuur tussen verschillende organisatieonderdelen een positieve uitwerking heeft op het werken in samenhang. Respondenten wijzen direct op cultuurverschillen binnen en tussen clusters, teams of directies. Dit belemmert processen om gezamenlijk iets aan te pakken. Eén respondent verwoordt het op een manier die de ervaringen van medewerkers samenvat:

“Ja, die zijn er ook. Maar ik blijf er bij. Het verschil tussen iemand die zegt ‘ik ben er om de wet uit te voeren’ of iemand die zegt ‘ik ben er om de wethouder of bestuur te faciliteren’ of iemand die zegt ‘ik ben er voor bewoners’. Dat onderlinge verschil is veel groter dan dat je bij een verschil voelt tussen iemand van bijvoorbeeld cluster Dienstverlening of directie Veilig (R10)

De respondenten wijzen erop dat cultuur samenhangt met je eigen visie en instelling over de wijze waarop je zaken wilt oplossen binnen een organisatie. Dat is meer noodzakelijk om *Right to Cooperate* tot een goed eind te brengen, dan het gelijktrekken van alle culturen binnen de clusters. Op dit vlak wijzen enkele respondenten er ook op dat alle clusters eigen ‘eilandjes’ zijn met een eigen cultuurkenmerken, waar tegelijkertijd heel veel overlap in kan zitten. Het gaat er veel meer om hoe je dit persoonlijk naar je hand zet en ermee omgaat om je werk uit te voeren. Een respondent verwoordt het als volgt:

“Maar ik denk dat overal, clusters zijn vrij zelfstandige eenheden. Dat zie je soms al in een soort van visies die voor dat organisatieonderdeel geschreven worden. Die komen vaak weer bijna op hetzelfde

neer maar zijn anders verwoord en zo zit iedereen zijn eigen wiel weer opnieuw uit te vinden. Dus ja er zijn cultuurverschillen.” (R12)

In het operationaliseringsschema zijn ook de indicatoren ‘leermogelijkheden’ en ‘uitwisseling van best-practices’ onder cultuur opgenomen. Deze worden verder besproken in paragraaf 5.4.

5.1.3 Belemmeringen van samenhangend handelen

Beschikbaarheid van tijd en middelen

De respondenten is de vraag gesteld in hoeverre het samenwerken op clusterbreed niveau in lijn ligt met de beschikbaarheid van tijd en middelen. Een medewerker wijst erop dat het **altijd** extra energie kost wanneer je samenwerkt met collega’s buiten je eigen vakgebied of werkt buiten de geijkte wegen, ten opzichte van het vasthouden aan processen zoals ze normaal zijn. Het zoeken en benaderen van collega’s buiten je eigen team of cluster kost middelen in termen van extra mailverkeer, overlegstructuren en bijeenkomsten. Ongeveer driekwart van de respondenten geeft expliciet aan dat het vermoeiend en intensief is om die samenwerking op te zoeken. Een respondent verwoordt het als volgt:

“Dat kost gewoon veel tijd. En het gesprek aangaan kost ook veel tijd, net als CityLab dat kost ook mega veel tijd. Als je het echt serieus op wilt pakken. En dat zit vooral in het feit dat er natuurlijk een bepaalde dynamiek in zit. Die initiatiefnemers komen op momenten dat jij net met iets anders bezig bent, zeg maar. Dus het kost tijd. En als je tijd vertaalt in geld kost het ook geld. En als je dingen mogelijk wil maken die net buiten de kaders zijn, kost het misschien ook wel geld, ja.” (R12)

Meerdere keren wordt de grootte van de organisatie ook genoemd, welke ervoor zorgt dat het samenwerking zoeken buiten je eigen cluster bemoeilijkt wordt:

“Ja, dat denk ik ook wel. Het is natuurlijk harstikke groot. Je weet niet waar je moet beginnen. En als je het goed wilt doen, dan ben je er gewoon heel veel tijd aan kwijt. En die tijd moet je hebben of krijgen. En niet alleen mij kost dat dan heel, dan kost het 10-15 man heel veel tijd.” (R1)

Enkele medewerkers verwijzen naar het **netwerken** binnen de organisatie, dit levert een tijdsbesparing op:

“Dus je constateert, maar dan heb je in ieder geval al je netwerk, dat scheelt. Want als je zeg maar op zoek moet gaan naar collega’s dan ben je vaak wat langer bezig” (R12)

Het ‘zoeken naar’ en het steeds maar doorgestuurd worden naar een andere collega wordt voornamelijk als heel vervelend ervaren, niet per se belemmerend voor het resultaat. Dit komt mede doordat de medewerkers van de gemeente gewend zijn aan de structuur en grootte van de organisatie. De algemene stemming is: *het komt toch wel goed, het duurt hooguit iets langer.*

Eilandjespolitiek

Er is onderzocht of er eilandjespolitiek aanwezig is in de organisatie en of dit belemmerend is voor het samen optrekken rondom initiatieven. De algemene strekking van de antwoorden die respondenten geven is dat het zeker aanwezig is. Het is een beetje ieder voor zich,

iedereen houdt zich met zijn eigen dingetje bezig in de organisatie. Eén medewerker geeft er net een andere draai aan en verwoordt het als volgt:

“Maar, het is niet zozeer eilandjespolitiek dat iedereen zijn eigen stukje doet, maar dat een instrument je ook helpt om beslissingen te nemen. Dus het terugtrekken op je eigen eilandje. ‘Ik ben van Couleur Lokale, dus ik doe het volgens dit proces wat we hebben afgesproken, is niet zozeer een eilandjespolitiek maar wel een soort eilandjeshouding die je dan creëert.” (R2)

In de gesprekken komt sterk het beeld van een eilandjeshouding naar voren, dat iedereen verkokerd denkt en werkt binnen de organisatie. Bovenstaand citaat is ook aanleiding om te stellen dat de eilandjes ook een functie hebben, ieder instrument of platform heeft immers eigen expertise en toegevoegde waarde voor de stad. Deze houding zit ook deels ingebakken in het systeem doordat alles moet passen binnen wet- en regelgeving. Ook zeggen de respondenten dat de vorming en de dynamiek van eilandjes binnen de organisatie inherent samenhangen met de organisatiestructuur. De structuur is van zichzelf verkokerd, omdat het bestaat uit clusters, met verschillende directies en teams. Dit zorgt er voor dat iedereen zich automatisch in een ‘hokje’ geplaatst voelt en zich ook gaat gedragen naar dit hokje.

Een respondent koppelt de eilandjeshouding van de verschillende organisatieonderdelen binnen de gemeente ook aan de politieke dynamiek in Rotterdam:

“Ja. Er zijn natuurlijk afdelingen die heel erg gericht zijn op de politieke context en die moeten dus scoren. En dat betekent dat ze alleen maar dingen doen die bijdragen aan het scoren en als dus initiatieven of andere onderwerpen er een beetje dwars doorheen gaan, dan is dat niet gewenst. (...). Ik zie ook wel dat er bijvoorbeeld, bij een bepaalde afdeling wordt er gewerkt aan een wijkaanpak terwijl we binnen de gemeente uitgebreid bezig zijn met wijkgestuurd werken en met participatie. Maar er wordt nu gewoon niet naar gekeken, omdat er afgesproken is dat er een wijkaanpak moet komen, punt. Dus ga je dat voor jezelf zitten doen. Dus het belemmert wel ja, die eilandjes. (R12)

Prestatiemanagement

De laatste belemmering voor samenhangend handelen op het gebied van initiatieven zou prestatimanagement kunnen zijn. Deze belemmering is nauw verweven met die van eilandjespolitiek. De respondenten zeggen over het algemeen dat ze worden afgerekend op vooropgestelde indicatoren, die horen bij bepaalde regelingen of programma's:

“Dat kan enorm belemmerend zijn. Want als jij je prestaties moet halen, heb je dus geen tijd voor andere dingen. Dan worden er soms andere prioriteiten gesteld. Kijk, want die prestaties hangen ook wel vaak samen met de collegedoelestellingen en de collegetargets die gehaald moeten worden. En daar is heel veel van de prestatie op gericht.” (R12)

De respondenten geven allen aan dat kaders en doelstellingen bepalend zijn voor welke werkzaamheden ze wanneer uitvoeren. Werkzaamheden die direct te koppelen zijn aan doelstellingen en programma's kennen meer prioriteit, dan het clusterbreed samenwerken bij initiatieven. Uiteindelijk zijn de beleids- en uitvoeringsprogramma's leidend en bepalen die wat er moet gebeuren, in plaats van dat de behoefte vanuit de maatschappij centraal staat. Zo ervaren medewerkers in de clusters het.

Samenhangend handelen	Niet direct aanwezig. CityLab010 als best-practice. Weinig aandacht voor wijk- en gebiedsorganisatie.
Organisatiestructuur	Verkokerde benadering. Daarnaast een gebrek aan visie en beleid betreft hoe samenhangend werken er uit dient te zien. Leiderschap dient op alle niveaus plaats te vinden.
Open & Collaboratieve benadering	Netwerk individuele medewerker is key. Daarnaast erg persoonsgebonden of je goed bent in samenwerken over grenzen. Open benadering dient gesteund te worden door leidinggevende. Belangrijke rol voor netwerken .
Cultuur	Er zijn cultuurverschillen tussen de organisatieclusters. Afhankelijk van het individu hoe je er mee omgaat. Heeft verband met eilandjespolitiek.
Beschikbaarheid van tijd- en middelen	Samenwerken buiten directe omgeving kost vaak meer tijd. Het hebben van een netwerk bespaart tijd in het zoeken van de juiste mensen in de organisatie.
Eilandjespolitiek	Er is meer sprake van een eilandjeshouding . Individuen focussen op eigen regeling of platform, mede door de verkokerde structuur.
Prestatiemanagement	Taken met vooropgestelde prestaties krijgen meer prioriteit, voor (clusterbrede) samenwerking ontbreken prestaties.

Tabel 4: tussenstand ervaringen clusterorganisatie

5.2 Medewerkers uit de gebieds- en wijkorganisatie

Vijf respondenten zijn werkzaam in de wijk- en gebiedsorganisatie (WGO). In deze paragraaf zullen de bevindingen vanuit deze respondentensectie besproken worden.

5.2.1 Samenhangend handelen

De respondenten is gevraagd hoe zij samenhangend handelen ervaren binnen de organisatie. Hoe beschouwen zij dit vanuit hun standplaats in de WGO – als oren en ogen van de stad. De respondenten geven aan dat zij in hun functie altijd afhankelijk zijn van de clusterorganisatie op stadsniveau. Eén respondent benadrukt het belang van hun *toegankelijkheidsfunctie*:

“En ik ben ook voor de gebiedsorganisatie het eerste aanspreekpunt als het gaat over, als zij vragen hebben die op de een of andere manier met het cluster maatschappelijke ontwikkeling te maken hebben, dan kunnen ze in ieder geval bij mij terecht. Dan probeer ik zo snel mogelijk weer door te leiden naar collega’s die meer achtergrond in dat specifieke onderwerp hebben. Dat is even heel kort gezegd mijn functie.” (R14)

In deze uitspraak wijst de respondent op haar verbindende functie tussen het betreffende gebied en de clusterorganisatie. Deze persoon zet zaken en binnenkomende initiatieven door naar een collega binnen het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling die de

initiatiefnemer verder kan helpen of kennis heeft van de juiste (subsidie)regeling bijbehorend tot het initiatief.

Drie van de respondenten op wijk- en gebiedsniveau geven daarnaast ook aan dat zij een vraagstuk vaak integraal benaderen, omdat zij goed weten wat de situatie in het betreffende gebied is en welke problematiek er speelt, gecombineerd met welke behoeften de bewoners hebben. *“Kijk, want gebiedsgericht werken kan dwars door allerlei werkprocessen gaan van de clusters (R11).”* De respondenten geven aan dat gebiedsgericht werken van zichzelf al clusteroverstijgend is en dat zij altijd genoodzaakt zijn tot samenwerking met collega's van andere clusters, maar dat dit niet altijd vanzelfsprekend is.

Deze medewerkers geven ook aan dat zij een goed overzicht kunnen scheppen van de specifieke behoeften en wensen in zowel de organisatie als vanuit de samenleving, waar burgers behoefte aan hebben betreft ondersteuning. Dit kan ook weer van meerwaarde zijn voor de clusterorganisatie. Een respondent zegt hier het volgende over: *“wij zitten echt op een kantelpunt tussen enerzijds wat er in de wijken gebeurt en anderzijds wat er in de gemeente moet gebeuren” (R15).*

5.2.2 *Conditie voor samenhangend handelen*

Organisatiestructuur

De gebiedsorganisaties en clusters zijn één concern, ze maken samen de organisatie van gemeente Rotterdam, echter worden ze vaak als twee afzonderlijke organisaties gezien. Het college van Rotterdam zet steeds meer in op *wijkgestuurd werken*, waarin de situatie in de wijk leidend moet zijn. In praktijk blijkt het echter zo te zijn dat de wijken en gebieden nog te vaak vanuit centrale kaders werken (Heering, Boer, Van der Zanden, Christiaanse, 2016).

Een onderdeel van de organisatiestructuur is de aanwezigheid van een *beleidsvisie of werkwijze* voor clusteroverstijgend samenwerken. De medewerkers geven unaniem aan dat een centraal beleid hen onbekend is. Een respondent ervaart het als volgt: *‘Daar zal vast wel beleid op zijn. Maar er wordt teveel beleid gemaakt en te weinig aan gedaan.’* De medewerkers geven echter wel aan dat er behoefte is aan een beleid. Ook de link met de cluster- en concerndirecties wordt ook gelegd:

“Ik denk dat de concerndirectie in ieder geval met elkaar aan tafel zit en zegt dat het vanzelfsprekend is dat we samenwerken en dat het soepel moet.” (R11)

In de organisatie heerst een gevoel van dat het normaal is om samen te werken, maar de hoé en praktische handvatten zijn niet aanwezig om het in uitvoering te brengen. Er is niet specifiek behoefte aan werkwijzen, maar wel aan vanzelfsprekendheid die ook in de clusters landt. Het contact tussen de WGO en clusters warm gehouden moet worden omdat je elkaar wederzijds nodig hebt.

Organisatiestructuur heeft ook een betrekking op verantwoordelijkheid. Wie in de organisatie voelt zich verantwoordelijk voor het initiatief en het proces wat doorlopen moet worden. Vier van de vijf respondenten geven voorbeelden van ervaringen met initiatieven die intern steeds doorgezet worden en van het *‘kastje naar de muur’* gestuurd worden. Waar het eigenaarschap ligt binnen de organisatie, of dit op wijkniveau is of binnen het cluster, dat is onduidelijk en leidt ertoe dat er bij bepaalde initiatieven steeds geschoven wordt en doorverwezen. In het speciaal geldt dit voor initiatieven die niet passen binnen de bestaande

kaders van subsidieplatformen of regelingen. Of wanneer het initiatief aanspraak maakt op meerdere subsidieregelingen verdeeld over de hele organisatie van de gemeente. Een van de respondenten verwoordt het als volgt:

“Luister, een initiatief is vaak cross-sectoraal en daar kunnen we eigenlijk niet zo goed mee omgaan, omdat de meeste ambtenaren gewend zijn om vanuit hun eigen, kleine, beperkte werkelijkheid naar de wereld te kijken. (...). want ja het past niet helemaal in mijn subsidiekader dus sturen we ze wel naar MO. En MO zegt ja ze doen ook iets in de buitenruimte, dus sturen we ze terug naar SB.” (R9)

Het derde onderdeel van organisatiestructuur betreft **leiderschap**. Is er sprake van leiderschap en zo niet, waar dient het leiderschap te liggen voor integraal samenwerken. Er komen wisselende reacties. Een respondent maakt zich sterk voor het leiderschap in de WGO, omdat zij het betreffende gebied ook echt kennen en korte lijntjes hebben met bewoners en organisaties qua behoeften en wensen. Daarom zijn zij geschikt om het initiatief in volle breedte te begeleiden. Het tegengeluid op deze visie zegt dat het leiderschap niet persé in de wijken hoeft te liggen, het moet juist liggen bij die personen die de overall belangen van de organisatie goed kunnen behartigen en overzicht hebben van verschillende (financiële) regelingen en door middel van dit overzicht juiste beslissingen kunnen nemen over wat te doen met (complexe) initiatieven.

Een bijkomende opmerking die twee keer gemaakt is, dat het leiderschap op verschillende lagen in de organisatie moet liggen. Mensen op strategisch niveau en directies zouden het goede voorbeeld moeten uitdragen; de vanzelfsprekendheid dat samenwerken over alle geledingen van de organisatie de standaard is. Zo zou dit door kunnen vloeien naar alle overige geledingen van de organisatie.

Open & Collaboratieve benadering

Bij de conditie open & collaboratieve benadering voor samenhangend handelen zijn de respondenten eensgezind in het feit dat ze altijd open staan om mee te denken en de ander van advies te voorzien. Dit vinden zij volstrekt normaal.

Een belangrijke factor die bijdraagt aan deze vanzelfsprekendheid is het hebben en gebruik maken van je netwerk en dit verder uitbouwen als daar kansen voor zijn. De medewerkers ervaren dat het netwerk zich moet uitspreiden over alle onderdelen van de organisatie, dit is noodzakelijk voor samenhangend optrekken. Zonder een gedegen netwerk begin je aan een zoektocht met ‘van kastje naar de muur’-perikelen. De medewerkers vanuit de WGO zien wel enkele uitdagingen met betrekking tot hun ‘afstand’ tot de clusters:

“Ik zit nog in een cluster. En ik ken heel veel mensen. Ik kan dan vaak nog sneller een collega vinden en met een collega schakelen als ik iets nodig heb. Maar zij zitten nog veel verder van de clusters vandaan.” (R14)

De medewerkers zijn unaniem en halen meerdere keren het belang van hun netwerk aan om zaken te regelen binnen de organisatie, dat komt ook naar voren in de volgende quote:

“Het is elke keer wel gewoon schakelen, je netwerk inschakelen. Mensen leren kennen, alert zijn op nieuwe programma’s.” (R15)

Cultuur

De derde conditie van samenhangend overheidshandelen is (organisatie)cultuur. Deze component van het onderzoek heeft betrekking op de cultuur welke verschilt of overeenkomt tussen verschillende organisatieonderdelen. De medewerkers uit de WGO is dan ook gevraagd of zij cultuurverschillen ervaren vanuit hun standplaats afgezet tegen de clusterorganisatie. Alle medewerkers geven aan dat er cultuurverschillen zijn en halen hier ook bepaalde verklaringen voor aan. Een respondent legt verband met samenwerking:

“Ieder cluster heeft toch wel zijn eigen cultuur en doet zijn dingen op zijn eigen manier. En ook hoe de verschillende clusters ingedeeld zijn dat is ook heel erg wisselend. Dat helpt ook niet altijd om de samenwerking, de onderlinge samenwerking te bevorderen.” (R14)

De respondenten vanuit de wijken zeggen ook dat de categorie werkzaamheden die uitgevoerd dient te worden binnen een bepaald cluster bepaalde mensen aantrekt en dat dit dus leidt tot cultuurverschillen: *“Maar dat heeft ook te maken met de aard van het werk en dat trekt dan bepaalde mensen aan”*.

Er zijn dus cultuurverschillen tussen de verschillende takken van de organisatie, maar de respondenten geven ook aan dat er voldoende mogelijkheden zijn tot leren van elkaar om zo vooruit te komen. Onderdeel van deze conditie is leren en leermogelijkheden, hier zijn respondenten veelvuldig op ingegaan en dit zal verder worden behandeld in paragraaf 5.4.

5.2.3 Belemmeringen van samenhangend handelen

Beschikbaarheid van tijd en middelen

Deze component heeft op twee zaken betrekking. Enerzijds of het relatief tijd en middelen kost om de samenwerking op te zoeken met collega's in de en anderzijds op het gebied van prioritering bij de individuele medewerker.

Ingaande op het eerste onderdeel geven alle respondenten antwoorden met dezelfde strekking. Het zoeken naar mensen kost *an sich* tijd, het hangt echter sterk samen met het netwerk dat je hebt binnen de organisatie:

“Het is tijdrovend op het moment dat je de juiste mensen nog niet kent die je aan tafel moet hebben. En het is ook tijdrovend als je moet sleuren aan een ander. Als de ander de noodzaak niet ziet, dan gaat het niet werken.” (R11)

Wanneer de medewerker voldoende netwerk heeft (opgebouwd) in de organisatie, zal hij of zij de beschikbaarheid van tijd en middelen niet als een belemmering ervaren. In de laatste zin van bovenstaande quote komt een tweede belangrijke bevinding naar voren. Het is namelijk belemmerend als een ander de meerwaarde van het samen optrekken niet ziet, dan val je immers terug in het *'kastje naar de muur'*-patroon, wat (onnodig) extra tijd kost.

Het tweede is het prioriteren van samenwerken en met elkaar dingen oplossen. Er is één respondent die hier een uitspraak over gedaan heeft: *“Nee, dan zijn er nog collega's die reageren niet op mail, die denken 'weet je, ik doe mijn eigen ding, en strakjes weet ik niet wat er gebeurt.'”* De overige respondenten hadden geen specifieke mening over de prioritering. Dit is verklaarbaar, doordat medewerkers in de WGO vanuit hun positie altijd al verbindend optreden en initiatieven doorzetten naar de juiste collega. Dit hangt samen met hun *toegankelijkheidsfunctie* naar de burgers toe.

Eilandjespolitiek

Deze mogelijk belemmerende factor hangt sterk samen met de gemeentelijke politiek in Rotterdam. De bevindingen tonen aan dat medewerkers op wijk- en gebiedsniveau voornamelijk zeggen dat heel de organisatie een respons geeft wanneer er wensen en eisen zijn vanuit de politiek:

“Ja tuurlijk. Die clusters zijn primair geënt op het laten shinen van hun wethouder. En die wethouders dat zijn er nogal wat op het moment. Dat zijn er tien. Dus ontstaan er deelbelangen. En dan is het complex als jij vanuit die integraliteit minder bezig bent met wat het deelbelang van die wethouder is en meer op of het goed of niet goed is voor de wijk. Dan wil het nog wel eens botsen.” (R9)

De medewerkers geven eigenlijk unaniem aan dat er een soort ‘spanning’ is tussen de integrale blik op zaken vanuit de gebieden en wijken, en de verkokerde visie vanuit clusters, die denken vanuit eigen programma’s en jaarplannen, welke ook getrokken worden door de verantwoordelijke wethouder. *“Als de politiek iets wil, is het vaak erg dwingend”*, dat gaat boven alle plannen en programma’s die er zijn. Daar zit het grootste spanningsveld.

De medewerkers ervaren niet echt een strijd of eilandjespolitiek tussen clusters of tussen WGO en het concern. Het is ook niet zozeer een harde belemmering voor samenhangend handelen om initiatieven verder te brengen, maar het maakt het wel lastig om iets voor elkaar te krijgen.

Prestatiemanagement

In de uitspraken die de medewerkers doen over prestatimanagement, zit veel overlap met eilandjespolitiek. De verschillende doelstellingen en werkzaamheden van de organisatiegeledingen maken het lastig: *“Dat maakt het lastig, omdat wij gewoon verschillende uitgangspunten in dezelfde organisatie hebben” (R9)*. Ieder organisatieonderdeel heeft zijn eigen KPI’s en er bestaan eigenlijk geen indicatoren gericht op samenwerken. Deze respondent verwoordt het als volgt:

“Nou, ja KPI’s zijn vaak ook heel erg sectoraal. Je hebt geen KPI op samenhangend werken. Of Rotterdammer gericht werken ofzo. Of dan vervalt het weer in van die checklistjes. Oh ja, ik ben vijf keer in de wijk geweest en heb tien keer met een collega van een ander cluster gesproken. En ja, dan ben je nog niet samenhangend aan het werken. Dus hierin denk ik inderdaad dat KPI’s voor een deel daar belemmerend in kunnen zijn.” (R14)

De overige respondenten sluiten zich aan bij deze perceptie. Samenhangend werken hoort normaal te zijn in een organisatie, maar er zijn geen prestatieindicatoren. Sommige respondenten merken op dat dit eigenlijk best gek is. Deze belemmering is het minst aan bod gekomen in de interviews met de medewerkers uit de wijken en gebieden. Zij gaven voornamelijk aan dat ze niet denken in termen van prestatie-indicatoren en verantwoording, waardoor dit onderwerp weinig relevantie kende bij deze groep respondenten.

5.3 Tussenstand

	Clusterorganisatie	Wijk- en gebiedsorganisatie (WGO)
Samenhangend handelen	Te weinig sprake van samenhangend handelen. Wel binnen de clusters onderling, nog te weinig erkenning voor de relatie tussen clusters en WGO.	Integrale benaderwijze zit in gebakken bij de WGO. Erkennen van wederzijdse afhankelijkheid clusters en WGO. Ze versterken elkaar en zijn nodig voor uitvoeren beleidsdoelen.
Organisatiestructuur	Ontbreken samenhangend handelen mede door gebrek aan visie/beleid. Daarnaast is er behoefte tot leiderschap in alle geledingen van de organisatie.	Afwezigheid beleid voor samenhangend handelen, niet per se noodzakelijk. Initiatieven pragmatisch benaderen vanuit de behoefte burgers. Leiderschap in de wijken leggen.
Open & Collaboratieve benadering	Gebrek aan overzicht betreft taken en bevoegdheden in organisatie om samen een initiatief verder te brengen. Daarnaast is het hebben en creëren van een netwerk een pré.	Integraal werken & contact zoeken met collega's is volstrekt normaal. Het creëren en inschakelen van persoonlijk netwerk is hier een pré.
Cultuur	Cultuurverschillen inherent aan de aard en complexiteit van het werk. Leermogelijkheden centraal (5.4)	Nadruk op cultuurverschillen tussen cluster en WGO. Komt voort uit verschil in benaderwijze vanuit standplaats. Leermogelijkheden centraal (5.4)
Beschikbaarheid van tijd en middelen	Het zoeken naar de juiste personen kost tijd. Persoonlijk netwerk reduceert dit. Prioritering: clusterbreed samenwerken niet op eerste plaats	Het zoeken naar de juiste personen binnen de clusters kost tijd. Zaak om netwerk te onderhouden. Prioritering: <i>getting things done</i> .
Eilandjespolitiek	Eilandjeshouding door verkokerde structuur. Kan processen vertragen.	Spanning tussen clusterorganisatie en WGO. Politieke druk op prioriteiten. Politiek bepaalt, wij draaien is de algemene gedachtegang. Verder weinig verband met samenhangend handelen.
Prestatiemanagement	Samenwerken en integraliteit niet omvat in prestatie-indicatoren. Niet per se als	WGO medewerkers denken niet in prestatie-indicatoren.

	belemmerend ervaren, soms wel als lastig.	Deze variabele kent weinig relevantie.
--	---	--

Tabel 5: Tussenstand – een vergelijking tussen clusterorganisatie en gebiedsorganisatie

In bovenstaande tabel is een tussenstand weergegeven van de ervaringen van medewerkers uit de wijk- en gebiedsorganisatie. Deze tussenstand geeft aan hoe de huidige situatie ervaren wordt in de gemeente en dient als voorportaal voor paragraaf 4, waarin de oplossingen en/of suggesties van medewerkers aan bod komen. Het valt op dat het grootste opvattingsverschil zit rondom het **samenhangend handelen**, dit is voor het merendeel te wijten aan de andere benaderwijze op problemen en initiatieven. De *afstand* tot de burgers is een belangrijke reden hiervoor.

Betreft de condities die voorwaardelijk zijn voor samenhangend handelen zitten alle medewerkers op één lijn over het gegeven dat een netwerk belangrijk is. Het hebben van een netwerk heeft invloed op de percepties over *beschikbaarheid van tijd en middelen*. Wanneer een medewerker de juiste contacten heeft in de organisatie, versnelt dit processen en is er minder oponthoud door het steeds maar doorsturen van een initiatief. De component **cultuur** hangt ook samen met het samen optrekken. Vanuit de clusters worden sterke cultuurverschillen tussen clusters onderling en niveaus ervaren, dit is inherent aan de complexiteit en structuur van de gemeente is de meest voorkomende ervaring. In de WGO wordt vooral cultuurverschil ervaren tussen de clusters enerzijds en de wijken en gebieden anderzijds. Dit komt voornamelijk voort uit de benaderwijze en het feit dat mensen in de wijken dichtbij de inwoners staan en dus beter aanvoelen wat er nodig is in het gebied, dan de mensen in de clusters die voornamelijk bezig zijn met het maken van beleid op strategisch niveau en minder met operationele zaken. Een voorwaarde voor cultuur die unaniem gesteld wordt door de respondenten is **leermogelijkheden**, hier wordt dan ook een aparte paragraaf aan gewijd, omdat hier de grootste overeenstemming in zit onder alle geledingen van de organisatie. De medewerkers zijn zich er van bewust dat ze het samen moeten doen en dat de strategische mensen de operationele mensen nodig hebben en vice versa.

De (mogelijke) belemmerende factoren worden niet per se als belemmerend ervaren, het is afhankelijk van hoe je als persoon bent. Bij beschikbaarheid van tijd en middelen is wel de algemene strekking van alle respondenten dat eigen taken en bevoegdheden boven aan het prioriteitenlijstje staan, dit gaat altijd voor clusterbreed samenwerken en meedenken met een collega. Dit kent verband met de verkokering, er wordt nog niet integraal gedacht in de organisatie. Betreft de eilandjespolitiek, zijn de clustermedewerkers duidelijk in het feit dat er meer sprake is van een *eilandjeshouding*. Dit kan wel belemmerend zijn in het feit dat het vertraging oplevert voor het hele proces, doordat medewerkers niet buiten hun eigen kaders kijken en denken. De WGO ervaart meer een eilandjesspanning tussen de clusters en de WGO, doordat beide een andere standplaats hebben en zienswijze. Daarnaast erkennen de clusters niet altijd de meerwaarde van de WGO en het feit dat ze afhankelijk van elkaar zijn om zaken tot het beste eind te brengen. De laatste mogelijk belemmerende factor is het prestatie management. Deze factor is het minst uitgebreid aan bod gekomen in de gesprekken met medewerkers. Het valt wel op dat de medewerkers in clusters meer in termen van prestatie-indicatoren en doelstellingen denken dan de WGO medewerkers, die denken eigenlijk helemaal niet in dit soort termen. Dat is een belangrijk houdingsverschil. In beide respondentengroepen wordt wel meermaals de opmerking gemaakt dat integraal werken en samenhangend handelen niet in de huidige prestatie-indicatoren opgenomen is

en dit lijkt ze ook erg moeilijk, want dan wordt het een doel op zich in plaats van een middel om publieke waarde in de gemeente te creëren.

5.4 Leermogelijkheden

Een conditie die door alle respondenten genoemd wordt, is het lerend vermogen of de lerende organisatie, waarin medewerkers de ruimte en mogelijkheden krijgen om van elkaar te leren. Dit is een essentieel onderdeel van een cultuur én structuur waarin samenhangend handelen vanzelfsprekend hoort te zijn. Het belang van *leren binnen de organisatie* haalt een respondent aan:

“Heel belangrijk, voor mij zou dat echt heel fijn zijn, ook omdat ik net ben begonnen. Maar überhaupt denk ik, is het fijn om niet dezelfde fouten bijvoorbeeld te maken, of gewaarschuwd te worden door iemand die al hetzelfde traject heeft doorlopen met iemand met een initiatief. Dus ja, zeker heel belangrijk.” (R6)

Wanneer er uitwisseling van ervaringen plaatsvindt tussen medewerkers van verschillende organisatieonderdelen, zal dit in de toekomst ook minder frustratie en irritatie opleveren. Dan hoeft het wiel niet meer opnieuw uitgevonden te worden en kan men terugvallen op kennis en informatie die al beschikbaar is.

Respondenten halen voorbeelden aan zoals *Beleidsacademie Maatschappelijke Ontwikkeling (R14)* en de *Kendoe overlegstructuren (R13)*. Een Kendoe overleg vindt plaats in het Nieuwe Westen en in dit soort overleggen worden ontwikkelingen en processen binnen dat gebied besproken met alle betrokkenen, er worden collega's met expertise uit alle clusters benaderd om eenmaal per week om tafel te komen zitten om zo sneller een beslissing te maken en niet constant te hoeven schuiven met het initiatief of idee naar een andere collega. Dit biedt ook veel transparantie voor de inwoners. De samenstelling van het Kendoe overleg is telkens anders, afhankelijk van de zaken die besproken dienen te worden. Een andere respondent haalt de *Beleidsacademie MO* aan, een intern opleidingsprogramma van MO waar medewerkers dingen bij kunnen leren en kunnen sparren over hoe zaken aan te pakken. De reacties hier op zijn erg positief, omdat er echt uitwisseling van kennis plaats vindt. Beide respondenten geven aan dat deze voorbeelden ook een blijk van de verkokering zijn, omdat ze niet in de gehele organisatie bekend zijn, enkel binnen het betreffende cluster of gebied.

De respondenten stellen dat het goed zou zijn om de leermogelijkheden die er zijn breder in de organisatie uit te rollen en niet enkel af te kaderen binnen het cluster of gebied, zo houd je immers die *eilandjeshouding*, want het gaat er uiteindelijk om dat medewerkers over de volle breedte van de organisatie met elkaar samenwerking op zoeken. De breed gedragen mening is dat er ingezet dient te worden op meer leermogelijkheden, het liefst in fysieke setting. In een fysieke setting heeft de medewerker ook netwerkmogelijkheden, wat in de toekomst helpt bij nieuwe initiatiefvoorstellen.

6. Conclusie, aanbevelingen & reflectie

In het slothoofdstuk van dit onderzoek wordt de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord. In paragraaf 6.1 volgt een conclusie en is er ook ruimte voor discussie en het reflecteren op het theoretisch kader. In paragraaf 6.2 volgen de aanbevelingen voor Gemeente Rotterdam. Tot slot volgt in paragraaf 6.3 een reflectie op het gehele onderzoekstraject en de gebruikte onderzoeksmethoden.

6.1 Conclusie

In deze paragraaf zal toegewerkt worden naar het beantwoorden van de hoofdvraag:

Hoe is het samenhangend handelen binnen Gemeente Rotterdam georganiseerd? Welke gebreken vertoont het en hoe kan zij dit verbeteren?

In dit onderzoek is gekeken naar hoe de organisatie van gemeente Rotterdam zich leent voor het uitvoeren van de ambitie *Right to Cooperate*, in hoeverre er condities voor samenhangend handelen aanwezig zijn en waar nog verbeterpunten zitten. Het onderzoek had als doel, het in kaart brengen van mogelijkheden voor de doorontwikkeling van een samenhangend systeem. Er zijn drie deelvragen opgesteld, één gaat er in op de huidige manier van handelen, de tweede wil de gewenste manier onderzoeken en de derde deelvraag gaat in op de behoeftes van de medewerkers ten opzichte van een samenhangend werken. In de empirische fase zijn 15 medewerkers uit zowel de clusters en de wijk- en gebiedsorganisatie geïnterviewd om antwoorden te formuleren op de vragen.

Zowel de medewerkers vanuit de clusters als de medewerkers in de wijk- en gebiedsorganisatie percipiëren dat er geen duidelijke structuur is in het aanpakken van (clusteroverstijgende) initiatieven. De huidige werkwijze bestaat voornamelijk uit veel doorverwijzen en zoeken naar de goede collega die de juiste kennis en kunde heeft over een passende subsidieregeling (deelvraag 1). De respondenten zouden graag een systeem zien waarin er overzicht is en duidelijkheid, betreft wat er allemaal kan en mogelijk is binnen de gemeente, zonder dat zij oeverloos aan het zoeken zijn of een initiatief van het kastje naar de muur sturen (deelvraag 2). Een belangrijke conditie die aanwezig dient te zijn binnen de gemeente zijn mogelijkheden om te netwerken, leren, ervaringen uit te wisselen en best-practices met elkaar te delen, kriskras door de hele organisatie. Dit is de grootste behoefte die naar voren komt, en waar unanimiteit in zit onder alle geledingen en takken van de organisatie (deelvraag 3). De veranderbehoefte van medewerkers uit de clusters en de wijk- en gebiedsorganisatie zit redelijk op één lijn. Het grootste verschil zit hem in de huidige manier van werken, dit wordt vanuit beide werknemersgeledingen anders ervaren. De werknemers uit de clusters ervaren een verkokerde manier van werken, waarbij iedereen verantwoordelijk is voor zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. Dit staat haaks op de ervaringen van de wijk- en gebiedsorganisatie. Zij benaderen vraagstukken en initiatieven vaker integraal omdat zij kijken naar wat er nodig is in de stad. De grootste verandering zou doorgevoerd moeten worden in de ontwikkeling van meer mogelijkheden tot (natuurlijk) **netwerken** en **leren van elkaar**, omdat de medewerkers zich er wel van bewust zijn dat ze elkaar nodig hebben.

De afhankelijke variabele **samenhangend handelen** wordt anders ervaren door de twee verschillende groepen respondenten. Binnen de WGO is er al een goede blik op

samenwerken en worden initiatieven standaard integraal aangepakt. Het tegenovergestelde gebeurt in de clusters. Hier zit een vrij verkokerde houding onder alle medewerkers. De **organisatiestructuur** bestaat in het concern uit afgebakende clusters, met eigen taken en verantwoordelijkheden. Dit levert af en toe frictie op tussen de WGO en de clusters, doordat de zienswijze en houding van de individuele medewerker verschilt. Essentiële condities op het gebied van structuur zijn dat er een bepaalde visie aanwezig is over de hele breedte van de organisatie, waarin enkele handvatten gegeven worden betreft hoe overstijgende zaken aan te pakken in de vorm van contact leggen en verdelen van subsidies. Een andere relevante conditie is het **leiderschap**. Geconcludeerd kan worden dat medewerkers vinden dat leiderschap op alle niveaus aanwezig moet zijn. Ieder individu dient uit te stralen dat het werken buiten de grenzen van je eigen werkveld normaal en vanzelfsprekend is. Voor de toekomst is het wel een interessante discussie om de relatie tussen de WGO en de clusters nogmaals onder de loep te leggen. Het is belangrijk af te bakenen waar de WGO begint en het cluster eindigt en anderzijds een actieve discussie te voeren betreft waar de een, de ander versterkt. Een discussie levend houden in de organisatie kan de medewerkers ook meer bewustzijn geven van de complexiteit en omvang van de organisatie van Gemeente Rotterdam. Het is zeer onwaarschijnlijk dat een medewerker op welke positie dan ook een volledig overzicht heeft van de gehele organisatiestructuur met al haar directies, clusters, teams, gebieden en wijken.

Een **open houding en collaboratief gedrag** van medewerkers zijn wenselijk in het tot stand brengen van *Right to Cooperate*. De belangrijkste condities voor het verbeteren van samenhangend handelen zijn **leren** en **netwerken**. De gesproken medewerkers geven unaniem aan dat je initiatieven wel of niet goed terecht komen afhankelijk van je persoonlijk netwerk en eerder opgedane ervaringen. Het leren sluit ook aan bij de discussie tussen verschillende organisatieonderdelen over de structuur. Het hebben van een netwerk en kennis zorgt ervoor dat het clusteroverstijgend werken als minder middelen- en tijdrovend (**beschikbaarheid van tijd en middelen**) wordt ervaren. Een combinatie van organisatiestructuur en de houding van het individuele gedrag hebben invloed op de mate waarin samenhangend handelen binnen de organisatie als 'last' wordt beschouwd. De medewerkers hebben ook behoefte aan overzicht van bestaande regelingen en subsidies, zodat het zoeken De laatste conditie voor samenhangend handelen betreft **cultuur**. In een organisatie die bestaat uit verschillende culturen in de verschillende WGO's en clusters is het van belang dat het een open cultuur uitstraalt met voldoende leer- en netwerk mogelijkheden, zowel op passieve als actieve wijze. De belemmeringen **eilandjespolitiek** en **prestatie management** worden door beide groepen respondenten niet per se ervaren als belemmeringen. Het kan soms wel lastig zijn, maar het zit niet in de weg om samenwerking met collega's op te zoeken. Opvallend is te zien dat medewerkers over het algemeen niet denken in termen van 'prestatie X' en 'prestatie Y'. De blik is meer gericht op maatschappelijke meerwaarde, alleen ontbreken soms de handvatten hoe dit in praktijk toegepast kan worden.

De grootste verbeterstap voor gemeente Rotterdam valt dus te maken in het opzetten van zowel formele als informele leer- en netwerk mogelijkheden. Dit komt overeen met de studie van Christensen en Laegreid (2007). Het is van belang om ruimte te geven aan medewerkers, maar enige vorm van structuur en kaders zijn ook noodzakelijk. Betreft het samenhangend handelen komt in zowel de empirische bevindingen als de documentenanalyse dat de

gemeente meer als één geheel moet optreden, zonder constant te schuiven en de processen te vertragen voor initiatiefnemers, dit sluit aan bij de studies van Newberry & Pont-Newby (2009) en Christensen en Laegreid (2007). De kostencomponent van organisatiestructuur is in het empirische gedeelte van de studie verder niet aan bod gekomen en hier dient ook geen nadruk op te liggen (Caperchione, Cohen, Manes-Rossi & Brusca, 2019). Het *organisatieleren* dient verder doorontwikkeld te worden in lijn met Visser & Van der Togt (2016). Bij de component **cultuur** komen de uitkomsten zeer overeen met de opgestelde verwachtingen vanuit literatuur (Willem & Buelens, 2007; Gargiulo & Benassi, 2000). Formele en informele netwerken met een bepaalde flexibiliteit om van elkaar te leren zijn de *key* voor *Right to Cooperate*. De aanbevelingen in de volgende paragraaf hebben daar ook mede betrekking op. Bij de belemmeringen **beschikbaarheid van tijd en middelen**, **prestatimanagement** en **eilandjespolitiek**. Deze belemmeringen vinden hun basis in het onderzoek van Karré, Van der Steen en Van Twist (2013). Een belangrijke noot bij deze belemmeringen is dat voornamelijk de belemmering **beschikbaarheid van tijd en middelen** bewust terugkwam in de data. Het spanningsveld tussen individuele prioriteiten en clusteroverstijgende samenwerking, welke niet direct met eigen werkzaamheden te maken heeft komt meermaals terug in de bevindingen (Cardenas & Sethi; 2010; Blackman, Buick, Halligan, O'Flynn & Marsh, 2010). Dit spanningsveld is een combinatie tussen beschikbaarheid van tijd en middelen en eilandjespolitiek/cultuur clashes. Het is niet zozeer een politiek of 'strijd' tussen organisatieonderdelen, maar meer een natuurlijke vorm van prioritering omdat de medewerkers in eerste plaats beoordeeld worden op de programma's waar ze direct mee bezig zijn. Een verklaring voor het spanningsveld is de verkokerde houding van met name de medewerkers in de clusters. Het is opvallend een verschil te zien tussen clustermedewerkers en WGO medewerkers in houding en structuur. In de WGO kijken medewerkers automatisch naar wat er nodig is om een initiatief verder te helpen en wie ze daar het best bij kunnen betrekken. In de clusters is men veel meer afgebakend bezig met eigen werkzaamheden. Tot slot het **prestatimanagement**. De *prestatie paradox* tussen enerzijds lineaire doelstellingen en uitvoering en anderzijds projecten die kriskras door de organisatie lopen wordt niet helemaal zo ervaren (Van Thiel & Leeuw, 2002). Het is wel soms lastig, omdat een medewerker twijfel heeft waar hij of zij wel of niet iets van mag vinden, dus het is wel iets voor in de toekomst, om over na te denken en kritisch naar te kijken.

6.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf staat deelvraag vier centraal: *Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden om het samenhangend handelen in relatie tot Right to Cooperate gestalte te geven?* Deze aanbevelingen zijn een doorvertaling van de conclusies naar de praktijk. De algemene strekking van de drie aanbevelingen is dat het *leerproces* en netwerken in de organisatie centraal staan, omdat dit als essentieel wordt ervaren door de medewerkers vanuit zowel de clusters als de WGO.

Aanbeveling 1: geef medewerkers mogelijkheden om een netwerk op te bouwen

De eerste aanbeveling gaat over het evalueren, bekritisieren en door ontwikkelen van de netwerk mogelijkheden binnen gemeente Rotterdam. Er zijn al verschillende mogelijkheden tot leren en netwerken binnen de gemeente, zoals de *Beleidsacademie MO* of de *Kendoe* overlegstructuren. Echter heerst er onder de respondenten een gedachte van *ongekend maakt onbemind*, er is weinig weet van de mogelijkheden die er zijn en wat er allemaal kan

binnen de (complexe) gemeentelijke organisatie. Ook is het contact met collega's uit andere clusters niet vanzelfsprekend, terwijl dit in sommige gevallen wel noodzakelijk is.

Een stap in de goede richting zou dan ook zijn om netwerkmogelijkheden, in de vorm van fysieke bijeenkomsten, of indien dat niet mogelijk is online evenementen, op laagdrempelige en vrijblijvende wijze aan te bieden. Op deze bijeenkomsten is het aan te raden om een thema centraal te stellen als discussiepunt. Voorbeelden van thema's zijn de behandeling van een binnenkomend initiatief, of de aard en inhoud van een bepaalde subsidieregeling. Zo leren medewerkers weer iets nieuws, wat hun werk in de dagelijkse praktijk gemakkelijker maakt, doordat zij geen tijd meer kwijt zijn aan het uitpluizen van regelingen en processen. Een belangrijke noot is dat de inloop voor deze netwerkbijeenkomsten vrijblijvend moet zijn en niet verplicht, de behoefte is bij iedere persoon verschillend.

Er is een verschil in behoefte tussen medewerkers die nieuw zijn in de gemeente en de meer ervaren, die er al een lange staat van dienst op hebben zitten. Het is belangrijk de nieuwe medewerkers mogelijkheden en kansen te bieden om te netwerken en te leren hoe om te gaan met maatschappelijke initiatieven en wat hier de do's en don'ts voor zijn. Medewerkers die de beschikking hebben over een ruim netwerk zullen in de toekomst beter weten wie ze moeten benaderen om een project aan te pakken. Zo ontstaat er ook meer gevoel van eenheid in de organisatie en zullen medewerkers zich meer inzetten om samen de stad vooruit te helpen en los te komen uit hun eigen kokers.

Een kanttekening bij deze aanbeveling is dat het in een organisatie met 11 duizend fte's organisatievermogen vraagt en dat het fysiek en digitaal niet mogelijk is om een evenement voor iedereen open te stellen. Wees daarom kritisch in welke afdelingen, teams, of directies uitgenodigd worden voor een evenement, het gaat er om dat zij van meerwaarde kunnen zijn voor elkaar.

Aanbeveling 2: Maak een leiderschapsgroep met expertise uit alle geledingen

Op het gebied van samenwerken tussen clusters en samenwerken tussen clusters en wijk- en gebiedsorganisatie, is nog veel winst te halen. Dat het vanzelfsprekend is om een collega uit de wijk te benaderen als je een zaak over een groenvoorziening in Kralingen-Crooswijk in je inbox krijgt, dat besef kan nog veel meer doordringen in alle geledingen van de organisatie.

Het is een stap in de richting om een 'pioniersgroep' op te zetten. Er zijn al mensen die sterk buiten de gebaande kaders werken en zich niets aan trekken van 'grenzen' tussen clusters. Zij kunnen een voortouw nemen, door hen te clusteren. Echter moet deze groep niet enkel uit pioniers bestaan, ook medewerkers die nieuw zijn in de organisatie moeten in deze groep gezet worden, net als mensen uit de wijk- en gebiedsorganisatie. Deze groep moet een afspiegeling zijn van de organisatie, voor zover dat mogelijk is in zo'n diverse organisatie als gemeente Rotterdam. Zij moeten leiderschap nemen of de kar trekken in het clusteroverstijgend samenwerken. Door middel van leiderschap zal het samen optrekken meer als vanzelfsprekend worden ervaren en een goed voorbeeld doet volgen.

De kanttekening bij deze aanbeveling is dat medewerkers van de gemeente allemaal aangeven dat ze het druk hebben, en dat samenwerking niet de hoofdprioriteit is, mede

doordat er geen prestatieprikkel bij zit. De vorm van deze leidersgroep hoeft dan ook niet vast te zijn of in een wekelijks overleg, maar zij kunnen gemandateerd worden om richtlijnen op te stellen of een bepaalde interne vraagwijzer. Daarnaast ligt er een uitdaging bij een herontwerp of verbetering van het huidige Rotterdamse intranet RIO. Er is sterke behoefte aan overzicht van wat er kan en mogelijk is. Het intranet dient niet gebruikt te worden als een veredelde Facebookpagina. De leidersgroep kan hun kennis en kunde gebruiken om mensen via het internet wegwijs te maken.

Aanbeveling 3: Verlies het doel niet uit het oog: voorkom meer bureaucratie, administratieve rompslomp of vertraging van processen

De derde aanbeveling is meer procedureel van aard. Deze aanbeveling is ook al deels teruggekomen in de vorige twee. Het is namelijk niet de bedoeling dat er door het opzetten van allerlei bijeenkomsten, leiderschapsgroepen en netwerkevenementen meer bureaucratie of administratieve rompslomp ontstaat. Dit frustreert de medewerkers, zorgt voor een bepaalde spanning onderling en zou uiteindelijk ook kunnen leiden tot een broze relatie tussen overheid en haar burgers.

Het doel van *Right to Cooperate* is het versoepelen van processen en het opzetten van samenwerking tussen burgers en overheid. Neem dit ook aan als standpunt, en opereer vanuit hier. Doe het met de mensen die dit graag doen en dit proces trekken. Het is niet relevant en nuttig om energie te investeren in personen die het niet zien zitten en als moetje aanwezig moeten zijn bij *Right to Cooperate* bijeenkomsten. Leg daarnaast ook geen extra regels op of kader het niet af in een beleidskader. Het gaat om omgangsvormen en contact en uitwisseling. Dit dient op natuurlijke wijze centraal te staan in de organisatie.

6.3 Reflectie

In de afsluitende paragraaf van deze scriptie wordt teruggeblikt op de gehanteerde onderzoeksaanpak.

Het onderzoek kende een lastige start, mede doordat collegeambitie 14 *meedenken & meedoen* binnen Gemeente Rotterdam nog in de kinderschoenen staat. Dit gaf mij weinig handvatten, maar anderzijds wel heel veel ruimte voor eigen invulling. Met een kritische blik op dit onderzoek, zouden bij een herhaling enkele keuzes anders gemaakt zijn. Deze licht ik even kort toe.

Ten eerste de keuze voor de variabelen bestaande uit één afhankelijke variabele en 6 onafhankelijke variabelen. De keuze voor zeven variabele betekent dat er in de omvang van deze studie weinig ruimte is om iedere variabele verdiepend te bespreken. Dit is ook een van de gebreken van het stuk, dat sommige variabelen een hele beperkte invulling hebben. Daarnaast kennen met name de variabelen *prestatimanagement* en *eilandjespolitiek* achteraf weinig toegevoegde waarde voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. Achteraf had ik hier kritischer naar moeten kijken en wellicht enkele variabelen moeten weglaten.

De tweede keuze die bekritiseerd kan worden is de respondentenselectie en uitwerking. Er is gekozen voor 10 respondenten uit de clusters en 5 uit de WGO. Achteraf had ik wellicht de aantallen in beide groepen gelijk moeten houden om zo een betrouwbaardere dataset te krijgen om conclusies uit te trekken. Daarnaast zijn beide groepen onderzocht op dezelfde variabelen, maar is er in het onderzoek weinig aandacht

gegeven aan interactie tussen de clusters en WGO bij deze variabelen. Een focusgroep had hier van toegevoegde waarde voor kunnen zijn. Dan hadden medewerkers uit zowel de clusters als WGO met elkaar een levendige discussie over de bevindingen om zo de data te *valideren*. Dit zou ook bijdragen aan een nog beter overzicht verkrijgen van wat er echt nodig is om de organisatie vooruit te helpen.

Ook voor mij in de rol als onderzoeker is het een kwestie van leren. Het is zeker geen gemakkelijke weg geweest, maar heb er wel lessen uitgetrokken die ik meeneem in mijn (professionele) loopbaan. De belangrijkste les is voor mij om *to the point* te blijven en geen overvloedige literatuur en informatie in te voegen in de hoofdstukken.

Referentielijst:

- Australian Government - Management Advisory Committee (AG-MAC). (2004). *Connecting government. Whole of Government responses to Australia's Priority Challenges*. Verkregen op 28 april, 2020, via <https://www.apsc.gov.au/sites/default/files/connectinggovernment.pdf>
- Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2018). Innovation in the public sector: towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences: An International Journal of Comparative Public Administration* Vol. 84 No. 2, Pp. 209-2014. <http://repub.eur.nl/pub/113965>.
- Bestuursacademie Nederland. (2013). *Een andere rol voor de overheid*. Verkregen op 23 juni, 2020, via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/bestuursacademie-nederland/een-andere-rol-voor-de-overheid.9169371.lynkx>
- Blackman, D., Buick, F., Halligan, J., O'Flynn, J., & Marsh, I. (2010). Australian Experiences with Whole of Government: Constraints and Paradoxes in Practice. *SSRN Electronic Journal*. Doi: 10.2139/ssrn.1927603.
- Butte, D., & Maasland, T. (2017). *Right to Challenge. Procesevaluatie 2016-2017*. Verkregen op 2 maart, 2020, van <https://onderzoek010.nl/news/Procesevaluatie-Right-to-Challenge/91>
- Van Buuren, M. W., & Van Helden, D. (2018). *De schijnwerper op schemergebied. Naar een verruimend moreel mandaat in de dramademocratie*. Verkregen op 26 juli, 2020, via https://www.eur.nl/sites/corporate/files/2019-01/30654_essay_publieke_integriteit_ONLINE.pdf
- Caperchione, E., Cohen, S., Manes-Rossi, F., & Brusca, I. (2019). Editorial: innovations in public sector financial and management accounting-for better or worse? *Public Money & Management*, 39(6), 385–388. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1080/09540962.2019.1583906>
- Carayannopoulos, G. (2017). Whole of government: The solution to managing crises? *Australian Journal of Public Administration*, 76(2), 251-265. doi:10.1111/1467-8500.12227
- Cardenas, J. C., & Sethi, R. (2010). Resource allocation in public agencies: experimental evidence. *Journal of Public Economic Theory*, 12(4), 815–836. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1111/j.1467-9779.2010.01475.x>
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review* 67(6), 1059–66.
- Exworthy, M., & Hunter, D. (2011). The challenge of joined-up government in tackling health

- inequalities. *International Journal of Public Administration*, 34(4), 201-201. doi:10.1080/01900692.2011.551749
- Favoreu, C., Carassus, D., & Maurel, C. (2016). Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach? *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 435–453. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1177/0020852315578410>
- Gargiulo, M., & Benassi, M.(2000). Trapped in your own net? Network cohesion, structural holes, and the adaptation of social capital. *Organization Science*,11,183–96.
- Gemeente Rotterdam. (2018). *Collegetargets 2018 – 2022. Met nieuwe energie bouwen aan de stad van morgen*.
- Gemeente Rotterdam. (2019a) *Betrokken Stad. Programma 2019-2022*. Verkregen op 10 februari, 2020 via <https://www.rotterdam.nl/meedenken-doen/betrokken-stad/>
- Gemeente Rotterdam. (2019b). *Collegetarget 14: Betrokkenheid bij de leefomgeving volgens de omnibusenquête 2019*.
- Grant, R. M. (1996). Toward a knowledge-based theory of the firm. *Strategic Management Journal*, 17. (Winter Special): 109–22.
- Grossi, G., Newberry, S., Bergmann, A., Bietenhader, D., Tagesson, T., Christiaens, J., ... Rommel, J. (2009). Theme: whole of government accounting— international trends. *Public Money and Management*, 29(4), 209–218. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1080/09540960903034968>
- Heering, L., Boer, S., Van der Zanden, W., & Christiaanse, B. (2016). *Evaluatie van de voorbereiding en start van de pilot wijkgestuurd werken*.
- Hood, C. (2005). The idea of joined-up government, a historical perspective. In Bognador, V. (Ed.). *Joined-up Government*. (pp. 19-42). Oxford University Press, Oxford.
- Van Houten, R. (2019). *‘Participatie voor gevorderden’ in Rotterdam: een les in loslaten*. Verkregen op 7 april, 2020 via <https://vng.nl/artikelen/participatie-voor-gevorderden-in-rotterdam-een-les-in-loslaten>
- Hughes, C., Ritter, A., & Mabbitt, N. (2013). Drug policy coordination: Identifying and assessing dimensions of coordination. *The International Journal on Drug Policy*, 24(3), 244-50. doi:10.1016/j.drugpo.2012.08.004
- I & O Research. (2020). *Ruim 30.000 enquêtes voor ‘Thermometer Rotterdam.’* Verkregen op 4 juni, 2020, via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/i-o-research/ruim-30-000-enquetes-voor-thermometer-rotterdam.12718892.lynkx>

- Karré, P., Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2013). Joined-up government in the Netherlands: Experiences with program ministries. *International Journal of Public Administration*, 36(1), 63-63. doi:10.1080/01900692.2012.713295
- Karremans, Kashmi, Bokhove, Kathmann, de Langen, & Vonk. (2018). *Nieuwe Energie voor Rotterdam. Coalitieakkoord 2018-2022*.
- Kraaij, R. & Specht, M. (2018). *Right to Challenge in Rotterdam: meer samenwerken dan uitdagen*. Verkregen op 19 mei, 2020, via <https://www.socialevraagstukken.nl/right-to-challenge-in-rotterdam-meer-samenwerken-dan-uitdagen/>
- Lee, Y., & Schachter, H. L. (2019). Exploring the relationship between trust in government and citizen participation. *International Journal of Public Administration*, 42(5), 405–416. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1080/01900692.2018.1465956>
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK, dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), 615–42.
- Naidoo, V. (2013). The challenges of policy coordination at a programme level: Why joining-up is hard to do. *Development Southern Africa*, 30(3), 386-400. doi:10.1080/0376835X.2013.817309
- Nationale Ombudsman. (2018a). *Burgerinitiatief. Waar een wil is...* Verkregen op 23 juni, 2020, via <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Burgerinitiatieven%20waar%20een%20wil%20is%20rapport%202018-020.pdf>
- Nationale Ombudsman. (2018b). *Burgerinitiatief, wat is dat nou eigenlijk?* Verkregen op 18 juni, 2020, via <https://www.nationaleombudsman.nl/burgerinitiatief-wat-is-dat-nou-eigenlijk>
- Newberry, S., & Pont-Newby, S. (2009). Whole of government accounting in New Zealand: the ownership form of control. *Public Money & Management*, 29(4), 235–242.
- O'Toole, L. J. & Montjoy, R. S. (1984). Interorganizational policy implementation, a theoretical perspective. *Public Administration Review* 44(6), 491–503.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up government: a survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34–49. doi: 10.1111/1478-9299.00004
- Radzik-Maruszak, K., & Batorova, M. (2015). Citizen participation and engagement in urban governance: perception of Finnish and Polish local officials. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(1), 85–110. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1515/nispa-2015-0005>
- Rekenkamer Rotterdam. (2018). *Beoordeling college targets 2018-2022*. Verkregen op 31

- mei, 2020, via <https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2018/12/RR-18.060-R.O.18.06-beoordeling-collegetargets-2018-2022-1.pdf>
- Rekenkamer Rotterdam. (2019a). *Onderzoeksopzet burgerinitiatieven*. Verkregen op 31 mei, 2020, via <https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2019/10/R.O.18.05-opzet-burgerinitiatieven.pdf>
- Rekenkamer Rotterdam. (2019b). *Publieke waarde in de knel. Samenvatting meta-analyse tien jaar rekenkameronderzoek over gemeentebestuur Rotterdam*. Verkregen op 24 juni, 2020, via <https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2019/09/notitie-publieke-waarde-in-de-knel.pdf>
- Robertson, P. J., & Choi, T. (2012). Deliberation, consensus, and stakeholder satisfaction: a simulation of collaborative governance. *Public Management Review*, 14(1), 83–103. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1080/14719037.2011.589619>
- Ross, S., Frere, M., Healey, L., & Humphreys, C. (2011). A whole of government strategy for family violence reform. *Australian Journal of Public Administration*, 70(2), 131–142. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1111/j.1467-8500.2011.00717.x>
- Schraeder, M., Tears, R. S., & Jordan, M. H. (2005). Organizational culture in public sector organizations. *Leadership & Organization Development Journal*, 26(6), 492–502. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1108/01437730510617681>
- Soonhee, K., Junesoo, L., & Jooho, L. (2018). Citizen participation and public trust in local government: the republic of Korea case. *OECD Journal on Budgeting*, 18(2), 73–92. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1787/budget-18-5j8fz1kqp8d8>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842–868. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1177/0095399711418768>
- Van Steenberghe, F., Buchel, S., Schipper, K., & Loorbach, D. (2017). *Een maat op de wijk. Evaluatie van de pilot Wijkgestuurd werken in Rotterdam*.
- Stewart, K. (2007). Write the rules and win: understanding citizen participation game dynamics. *Public Administration Review*, 67(6), 1067–1076. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00798.x>
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance and Management Review Vol. 25 No. 3, Pp. 267-281*. <http://repub.eur.nl/pub/1577>.
- Timmermans, F., Hennis-Plasschaert, J., Ploumen, L., & Opstelten, I. (2014). *Leidraad*

geïntegreerde benadering. De Nederlandse visie op een samenhangende inzet op veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2020). *Praktijkvoorbeelden*. Verkregen op 27 juli, 2020, via <https://vng.nl/praktijkvoorbeelden>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2019). *Wat – is het Right to Challenge?* Verkregen op 27 februari, 2020 van <https://vng.nl/artikelen/wat-is-het-right-to-challenge>

Verschuur, A. (2018). *Veiligheid en leefbaarheid als coproductie*. Verkregen op 4 juni, 2020 via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/estafette-vernieuwing-lokaal-bestuur/veiligheid-en-leefbaarheid-als-coproductie.9602641.lynkx>

Victorian Public Sector Commission (VPSC). (2015). *Welcome to management. A guide for new managers in the Victorian Public Sector*. Verkregen op 23 juni, 2020, via <https://vpsc.vic.gov.au/wp-content/pdf-download.php?postID=4931>

Visser, M., & Van der Togt, K. (2016). Learning in public sector organizations: a theory of action approach. *Public Organization Review*, 16(2), 235–249. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1007/s11115-015-0303-5>

Van Wifferen, I. (2018). *Motie: ‘Right here, right now’. (motie)*. Verkregen op 31 mei, 2020, via <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/7006266/3#search=%22right%20to%20cooperate%22>

Van Wifferen, I. (2020). *D66: ‘Inwoners en organisaties betrekken bij invulling ‘right to cooperate’*. Verkregen op 18 april, 2020, via <https://rotterdam.d66.nl/2018/11/13/inwoners-en-organisatie-betrekken-bij-invulling-right-to-cooperate/>

Wijkprofiel Rotterdam. (2020). *Rotterdam*. Verkregen op 4 juni, 2020, via <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wijkprofiel.rotterdam.nl/>

Willem, A., & Buelens, M. (2007). Knowledge sharing in public sector organizations: the effect of organizational characteristics on interdepartmental knowledge sharing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(4), 581–606. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1093/jopart/mul021>

Bijlage 1: Interviewprotocol

Begeleider Erasmus Universiteit Rotterdam: Arwin van Buuren

Begeleider Gemeente Rotterdam: Rob van den Bos

Datum:

Naam & functie geïnterviewde:

Akkoord met opname van het gesprek: ja/nee

Respondent wil een uitwerking ontvangen van het gesprek ter controle: ja/nee

Duidelijk toelichten dat het onderzoek zich richt op de organisatie en de relatie tussen clusters. Het gaat niet (direct) over het probleem leefwereld-systeemwereld

Introductie

- Zou u uzelf kunnen introduceren?
 - Organisatie
 - Cluster binnen Gemeente Rotterdam
 - Met welke initiatieven/initiatievenplatformen houdt u zich bezig?
- Heeft u een ervaring op het gebied van initiatieven die u graag zou willen introduceren?
- Structuur interview toelichten

Samenhangend handelen binnen gemeente Rotterdam

- Hoe omschrijft u de structuur betreft initiatieveningenangen?
- Hoe ervaart u deze structuur van verschillende mogelijkheden hoe een initiatief binnen kan komen?
- Waar loopt u persoonlijk tegenaan?
 - Ervaart u dat zaken van het 'kastje naar de muur' wordt gestuurd?

Conditie samenhangend handelen

Organisatiestructuur

- Ervaart u de aanwezigheid van een visie of beleid voor werken buiten grenzen van uw eigen team of cluster?
- Wie is er eigenaar van een initiatief dat binnenkomt?
 - Ervaart u dat een zaak steeds wordt doorgeschoven naar een ander onderdeel van de organisatie?
- Betreft het leiderschap, wie neemt het leiderschap tot clusterbreed samenwerken op zich en hoe uit zich dit?
 - Bij een ervaring van gebrek aan leiderschap: is er behoefte aan een leider/kartrekker en wat moet hij of zij specifiek doen?
- Politieke component: wat is uw ervaring betreft de politiek? Wat is de invloed van de Rotterdamse gemeentepolitiek op samenhangend handelen?

Open en collaboratieve benadering

- Hoe ervaart u het toenadering zoeken tot andere clusters om problemen op te lossen?
 - Netwerken
- Zijn er win-win situaties als je elkaars kennis en kunde benut?
- Is er ruimte tot leren van andermans (buiten uw werkveld) ervaringen op het gebied van initiatieven?
 - Kunt u voorbeelden noemen van leermogelijkheden?
 - Waar is volgens u nog behoefte aan?

Cultuur

- Hoe ervaart u de cultuur in de organisatie?
 - Zijn er verschillen tussen organisatieonderdelen?
 - Wat vindt u daarvan?
 - Wat is een gewenste cultuur voor samenhangend handelen?

Belemmeringen voor samenhangend handelen

Beschikbaarheid van tijd en middelen

- Ervaart u het samenwerken met collega's buiten uw cluster als tijdsintensief?
- Ervaart u het samenwerken met collega's buiten uw cluster als middelenintensief?
- In hoeverre is het een prioriteringskwestie? Dat uw kerntaken voorgaan op samenwerken?

Prestatiemanagement

- Zijn de door uw management of cluster opgestelde prestatie-indicatoren belemmerend voor het samenwerken buiten de grenzen van uw team?
- Zijn er prestatie-indicatoren voor samenwerken?

Eilandjespolitiek

- Ervaart u cultuurclashes bij het samen optrekken met collega's van andere clusters?
- Ervaart u een bepaalde mate van rivaliteit betreft wie wat soort zaken oppakt en het schuiven van verantwoordelijkheden?

Oplossingsrichting (optioneel)

- Als u een voorstel of suggestie zou mogen doen om het samenhangend handelen te verbeteren binnen de gemeente, waar zou u dan op inzetten?

Slot

- Heeft u verder nog opmerkingen, vragen of toevoegingen?

	Cluster	Functie
<i>Respondent 1 (R1)</i>	Maatschappelijke Ontwikkeling	Beleidsadviseur welzijn – gebied Feijenoord
<i>Respondent 2 (R2)</i>	Stadsbeheer	Strategisch adviseur – ‘participatie’ als hobbyonderwerp
<i>Respondent 3 (R3)</i>	Dienstverlening	Adviseur Inspraak & Participatie Projectleider Right to Challenge Procesmanager Right to Cooperate
<i>Respondent 4 (R4)</i>	Maatschappelijke Ontwikkeling	Beleidsadviseur op verschillende terreinen
<i>Respondent 5 (R5)</i>	GGD	Medisch Milieukundig Arts Maatschappelijk initiatiefnemer
<i>Respondent 6 (R6)</i>	Stadsontwikkeling	Beleidsmedewerker duurzaamheid Initiatievenmakelaar
<i>Respondent 7 (R7)</i>	Maatschappelijke ontwikkeling	Beleidsmedewerker natuur- en milieueducatie Groenmakelaar/makelaar duurzame initiatieven
<i>Respondent 8 (R8)</i>	Werk & Inkomen	Beleidsadviseur participatiewet Coördinator arbeidsplatform Rotterdam
<i>Respondent 9 (R9)</i>	Dienstverlening (wijk- en gebiedsorganisatie)	Senior adviseur participatie (ex)gebiedsnetwerker Middelland
<i>Respondent 10 (R10)</i>	Maatschappelijke Ontwikkeling	Programma adviseur Projectmanagement Bospolder/Tussendijken
<i>Respondent 11 (R11)</i>	Dienstverlening (wijk- en gebiedsorganisatie)	Wijkmanager Kralingen
<i>Respondent 12 (R12)</i>	Stadsbeheer	Adviseur Stadsbeheer
<i>Respondent 13 (R13)</i>	Dienstverlening (wijk- en gebiedsorganisatie)	Wijknetwerker Nieuwe Westen
<i>Respondent 14 (R14)</i>	Maatschappelijke Ontwikkeling (wijk- en gebiedsorganisatie)	Gebiedsaccounthouder Prins-Alexander
<i>Respondent 15 (R15)</i>	Dienstverlening (wijk- en gebiedsorganisatie)	Wijkmanager Agniesebuurt

Toelichting op respondentenselectie:

De respondenten in dit onderzoek zijn allen werkzaam bij Gemeente Rotterdam. Getracht is om een zo compleet mogelijk overzicht te geven van de gehele breedte van de organisatie. Vanuit 5 clusters (Dienstverlening, Maatschappelijke Ontwikkeling, Stadsbeheer, Stadsontwikkeling en Werk & Inkomen) zijn er deelnemers aan dit onderzoek. Bestuurs- en concernondersteuning is uitgesloten omdat dit cluster meer op politiek-strategisch niveau werkt en daarom geen relevantie kent voor dit onderzoek. Ook de Wijk- en

gebiedsorganisatie is belangrijk voor dit onderzoek omdat zij samen Gemeente Rotterdam zijn en er ook bepaalde mate van interactie is tussen beide. Niet alle wijken en gebieden zijn meegenomen in het onderzoek. Er is geprobeerd wijken en gebieden uit te zoeken welke bekend staan om initiatiefrijke burgers. Een wijk of gebied met veel initiatieven sluit het beste aan bij de strekking van het onderzoek dat zich richt op Right to Cooperate.