



*Onderzoek naar de rol van gebiedsmakelaars bij publieke  
waardecreatie in de gemeente Amsterdam*

Masterthesis  
15 december 2017  
Master urban management, hogeschool van Amsterdam  
Auteur: Andor Hian Kwee  
Eerste begeleider: dhr. Ir. A.W. Switzer  
Tweede lezer: dr. F. Suurenbroek

## ABSTRACT

It has become apparent the Dutch welfare state could no longer be sustained. Over the course of recent years, the system has been dismantled, to make way for a 'participation society'. Besides consequences for services and benefits, this also meant a change in the way the government operates. Policy making has evolved from a top down paradigm to a bottom up approach in which the government facilitates civilian initiatives. Local authorities need to play a more supportive role, for instance by providing facilities or making them available. This shift brings with it a new role for civil servants and city planners. In Amsterdam so called participatory agents operate in area teams in each neighborhood to form the linking pin between the municipal government and its residents. The urban professional stands with one leg in the local community and the other in the governmental structure. A balancing act that is not without its perils. This research aims to map out the challenges and opportunities on the road to cooperative public value creation and in this new relationship between government and a participatory society.

Key words: *Participation society – network governance – public value creation*

## MANAGEMENTSAMENVATTING

De gemeente wil met gebiedsgericht werken publieke waarde vaker als startpunt voor haar inzet nemen en meer samenwerken met bewoners, ondernemers en bezoekers in Amsterdamse buurten. Gebiedsgericht werken doe je samen, is het credo. De overheid stelt zich als gevolg daarvan steeds meer faciliterend op. Gebiedsteams in heel Amsterdam, met daarin gebiedsmakelaars, zijn onder leiding van gebiedsmanagers en gebiedscoördinatoren verantwoordelijk om hier vorm aan te geven.

Dit onderzoek richt zich specifiek op de rol van de gebiedsmakelaar in een context van gebiedsgericht werken in de gemeente Amsterdam. De rol van de gebiedsmakelaar is hierbij om maatschappelijke initiatief van burgers te *signaleren*, *agenderen* en *aan te jagen*, ook binnen de eigen gemeentelijke organisatie en bij collega ambtenaren. Hij heeft daarbij dus meer de functie van een verbinder dan een direct uitvoerende rol, maar staat tegelijkertijd wel dicht bij de praktijk. Deze nieuwe stedelijke professionals staan in die zin met een been in de maatschappij en met het andere in het ambtelijke en bestuurlijke domein. Ook al is de samenwerking met bewoners en ondernemers het startpunt voor publieke waardecreatie, zij blijven voor de ontplooiing van initiatieven afhankelijk van het overheidsapparaat. Gebiedsmakelaars in de gemeente Amsterdam werken voor de creatie van publieke waarde integraal samen met bewoners en ondernemers, maar zijn daarbij afhankelijk van een verkokerde bestuurlijke en ambtelijke context. De probleemstelling berust vooral op de afhankelijkheidspositie van de gebiedsmakelaar en het spanningsveld tussen de leefwereld en de ambtelijke en bestuurlijke systeemwereld.

Dit vraagt van de nieuwe stedelijke professionals een constant balanceren tussen rollen. De vraagstelling die aan de basis staat van dit onderzoek luidt dan ook:

### *Hoe kunnen gebiedsmakelaars publieke waardecreatie in de gemeente Amsterdam vergroten?*

Deze hoofdvraag is benaderd aan de hand van een viertal deelvragen die zich richten op de huidige invulling van de beroepspraktijk van de gebiedsmakelaar, de invloed van de bestuurlijke en ambtelijke context hierop en de kansen en belemmeringen die gebiedsmakelaars ervaren bij het vervullen van hun rol.

Er is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden om de deelvragen te beantwoorden waarvan een overzicht met details te vinden is in de Appendix. Er is gekozen voor een mixed methods design omdat dit de mogelijkheden voor triangulatie vergroot en inzichten vanuit diverse invalshoeken biedt. Op deze wijze vullen de onderzoeksmethoden elkaar aan om te komen tot de beantwoording van de hoofdvraag. De volgende empirische onderzoeksmethoden zijn toegepast:

1. Online vragenlijst
2. Observaties
3. Casestudie
4. Focusgroepen

Uit het onderzoek blijkt dat gebiedsmakelaars hun kerntaken *signaleren*, *agenderen* en *aanjagen* op een bepaald basisniveau uitvoert maar hiervan wordt afgeleid door administratieve lasten, klachten en meldingen.

Bij de creatie van publieke waarde is de gebiedsmakelaar afhankelijk van het bestuur (legitimiteit) en collega's (middelen). De samenwerking met bewoners en ondernemers verloopt hierbij relatief goed.

De gebiedsmakelaar heeft echter niet altijd heldere samenwerkingsafspraken met collega's en bestuurders om gesignaleerde opgaven gezamenlijk vorm te geven. Als gevolg daarvan pakt de gebiedsmakelaar in bepaalde gevallen opgaven zelf op. Hierdoor vertroebelt de rolverdeling en soms neigt de gebiedsmakelaar hierdoor naar opportunisme door zelf op zoek te gaan naar middelen. Dit lijkt minder effectief omdat middelen leidend worden in plaats van de gebiedsgerichte opgave.

Door de kernactiviteiten van de gebiedsmakelaar *signaleren*, *agenderen* en *aanjagen* te versterken binnen het handelingsrepertoire, kan hij of zij de bijdrage aan publieke waardecreatie vergroten. Werkbare ingrediënten hiervoor zijn het vroegtijdig betrekken van collega's bij opgaven en het organiseren van helder opdrachtgeverschap. Klachten en niet gebiedsgerichte opgaven moeten zo snel en efficiënt mogelijk bij inhoudelijke afdelingen worden belegd en terugkerende belemmeringen moeten op een hoger schaalniveau worden geagendeerd. Het lijkt daarbij minstens even belangrijk om constant vanuit het handelingsrepertoire te reflecteren op het eigen handelen en om dit te doen samen met betrokken collega's van verschillende schaalniveaus en afdelingen.

Het antwoord op de hoofdvraag luidt dan ook dat gebiedsmakelaars de creatie van publieke waarde in de gemeente Amsterdam kunnen vergroten door gebruik te maken van een handelingsrepertoire dat richting geeft aan de kernactiviteiten *signaleren*, *agenderen* en *aanjagen*, zodat zij samen met Amsterdammers, bestuurders en collega's vormgeven aan gebiedsgericht werken. Dit is vormgegeven in een handelingsrepertoire dat de gebiedsmakelaar praktijkgerichte handvatten geeft om van buiten naar binnen te werken.

## VOORWOORD

---

In juli 2014 maak ik als kersverse trainee bij de gemeente Amsterdam voor het eerst kennis met gebiedsgericht werken. Als programmasecretaris krijg ik te maken met de bestuurlijke besluitvorming over de invoering van het gebiedsgericht werken, met daarin de gebiedscyclus en gebiedsteams. We moeten als gemeente publieke waarde vaker als startpunt voor beleid nemen en meer samenwerken met bewoners, ondernemers en bezoekers in Amsterdamse buurten. Gebiedsgericht werken doe je samen, is het credo. Gebiedsteams in heel Amsterdam, met daarin gebiedsmakelaars, worden onder leiding van gebiedsmanagers en gebiedscoördinatoren verantwoordelijk om hier vorm aan te geven.

Maar wat betekenen deze abstracties nu in de praktijk voor Amsterdammers? Ik wil, naast de beleidskant, ook de betekenis van gebiedsgericht voor inwoners in kaart brengen. Tijdens dit traineeship ben ik er zodoende achter gekomen dat ik als aankomend stedelijk professional liever dichterbij de uitvoering werk, omdat ik anders de relatie met de leefwereld verlies. Niet geheel toevallig werk ik vandaag de dag als gebiedsmakelaar in gebiedsteam Oud-Zuid, met een been in de wijk en de ander in de gemeentelijke organisatie. Vanuit mijn werk krijg ik net als mijn collega's antwoord op mijn vraag over de betekenis van gebiedsgericht werken voor Amsterdammers. Welke publieke waarde creëren wij samen met Amsterdammers en welke kansen en hordes komen wij op onze weg tegen? En hoe kunnen gebiedsmakelaars hier het beste mee omgaan? Op deze vragen tracht ik in deze thesis antwoord te geven.

Ik hoop dat de uitkomsten van deze thesis bijdragen aan het handelingsperspectief en de rolbekwaamheid van de gebiedsmakelaar in de gemeente Amsterdam. Met het afronden van deze masterthesis ben ik er eveneens van overtuigd dat gebiedsgericht werken in constante ontwikkeling zal zijn. Met deze thesis hoop ik te hebben aangetoond hoe belangrijk het is om praktijkervaring constant te vertalen naar doorontwikkeling, om zo meer publieke waarde te blijven genereren.

Door de opleiding Urban Management heb ik de kans en de handvaten gekregen om onderzoek te doen naar mijn eigen werkpraktijk. Deze masterthesis is het sluitstuk van mijn opleiding. Een aantal mensen die dit mogelijk hebben gemaakt wil ik hiervoor graag bedanken, ten eerste mijn begeleider dhr. Ir. A.W. Switzer en tweede lezer dr. F. Suurenbroek maar ook het hele team van Urban Management docenten onder leiding van opleidingsmanager Sandra Bos met Jurgen Hoogendoorn, Artie Ramsodit, Gelske Martens en Annemarie Breet. Daarnaast wil ik mijn gebiedsmanagers Justine Ros en Arie Roos bedanken voor het mogelijk maken van deze onderzoeksopdracht en hun bereidheid om hier ruimte voor te scheppen. De openheid en leergierigheid van de organisatie zijn absolute randvoorwaarden voor de uitvoerbaarheid van dit onderzoek geweest. Dank gaat eveneens uit naar mijn zus Emma Kwee voor het redigeren van deze tekst. Ten slotte wil ik collega gebiedsmakelaars, die ik anoniem zal houden, bedanken voor de werkbezoeken die ik bij hen heb mogen doen.

Mij rest alleen nog u veel leesplezier toe te wensen.

Hartelijke groet,

*Andor Kwee*

*Student : master urban management*

*Gebiedsmakelaar : gebiedsteam Oud-Zuid*

# INHOUDSOPGAVE

---

|                                                                  |               |
|------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>1. INLEIDING.....</b>                                         | <b>9</b>      |
| 1.1 Aanleiding.....                                              | 9             |
| 1.2 Probleemstelling.....                                        | 10            |
| 1.3 Doelstelling.....                                            | 12            |
| 1.4 Onderzoeksvragen.....                                        | 13            |
| 1.5 Wetenschappelijke relevantie.....                            | 15            |
| 1.6 Maatschappelijke relevantie .....                            | 16            |
| <br><b>2. THEORETISCH KADER .....</b>                            | <br><b>17</b> |
| 2.1 Publieke waarde .....                                        | 17            |
| 2.2 De creatie van publieke waarde.....                          | 17            |
| 2.3 De strategische driehoek van Moore .....                     | 18            |
| 2.4 Conceptueel model .....                                      | 20            |
| 2.5 De nieuwe ambtenaar .....                                    | 20            |
| 2.6 De gebiedsmakelaar .....                                     | 22            |
| <br><b>3. METHODOLOGIE.....</b>                                  | <br><b>23</b> |
| 3.1 Onderzoeksdesign .....                                       | 23            |
| 3.1.1 Online vragenlijsten.....                                  | 24            |
| 3.1.2 Observaties.....                                           | 26            |
| 3.1.3 Casestudie.....                                            | 26            |
| 3.1.4 Focusgroepen stedelijk en follow up in stadsdeel Zuid..... | 26            |
| 3.2 Analyse van de resultaten .....                              | 27            |
| 3.3. Betrouwbaarheid en validiteit.....                          | 27            |
| <br><b>4. ONDERZOEKSRESULTATEN .....</b>                         | <br><b>29</b> |
| 4.1 Deelvraag 1.....                                             | 29            |
| 4.2 Deelvraag 2.....                                             | 32            |
| 4.3 Deelvraag 3.....                                             | 34            |
| 4.4 Deelvraag 4.....                                             | 39            |
| <br><b>5. CONCLUSIE .....</b>                                    | <br><b>45</b> |

|                                                    |               |
|----------------------------------------------------|---------------|
| <b>6. DISCUSSIE EN REFLECTIE.....</b>              | <b>50</b>     |
| 6.1 Interpretatie van dit onderzoek .....          | 50            |
| 6.2 Toepassingsgerichtheid van dit onderzoek ..... | 50            |
| 6.3 Adviezen voortkomend uit dit onderzoek.....    | 50            |
| 6.4 Beperkingen van dit onderzoek.....             | 51            |
| 6.5 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek .....  | 51            |
| <br><b>LITERATUUR.....</b>                         | <br><b>53</b> |

# 1. INLEIDING

---

In dit onderzoek staat de rol van de gebiedsmakelaar centraal. Voordat uitgelegd wordt wat de gebiedsmakelaar precies is, volgt eerst informatie over de achtergrond en de context waarbinnen de gebiedsmakelaar opereert bij de gemeente Amsterdam.

Vanaf begin 2015 werkt de gemeente Amsterdam uniform gebiedsgericht. De gemeente is hiervoor opgedeeld in 22 gebieden met in elk van deze gebieden een gebiedsteam onder leiding van een gebiedsmanager. Het gebiedsteam is er verantwoordelijk voor dat er integraal en in samenhang wordt gewerkt aan de opgaven en kansen in het gebied (gemeente Amsterdam, 2014). Zij moeten hierbij samenwerken met partijen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Lector coördinatie grootstedelijke vraagstukken en coördinator van het Speerpunt Urban Management aan de Hogeschool van Amsterdam, Stan Majoor omschrijft gebiedsgericht werken dan ook als een poging de systeemwereld van het openbaar bestuur beter in lijn te brengen met de veranderende maatschappelijke verhoudingen, waarin bewoners en ondernemers zich vaak lokaal willen inzetten voor medemensen of de buurt' (gemeente Amsterdam, 2016b). Gemeente Amsterdam (2014) ziet gebiedsteams dan ook als 'ambassadeur en aanjager voor de veranderende rol van de overheid in het betreffende gebied.'

In gebiedsgericht werken staan zoals gezegd de opgaven en kansen van het gebied, inclusief de vraag van de burger en ondernemer, centraal. Hiermee beoogt gemeente Amsterdam de uitvoeringskracht van de organisatie te versterken en de energie van bewoners en ondernemers om te investeren in de stad, beter te benutten.

Gemeente Amsterdam (2014: 3) geeft de volgende definitie van gebiedsgericht werken:

*'Gebiedsgerichtwerken is van buiten naar binnen werken, in vertrouwen samen bouwen aan de stad. Met Amsterdammers, ondernemers en andere partners analyseren en ontwikkelen wat nodig is, loslaten wat anderen doen, onvoorziene kansen snel verzilveren en uitvoering geven aan beleid dat aansluit bij de maatschappelijke opgaven, de energie en de doelgroepen van een gebied.'*

Gebiedsgericht werken is niet alleen een opgave van de gebiedsteams maar van de gehele gemeentelijke organisatie. De gebiedsteams zijn primair verantwoordelijk voor het signaleren en de participatie van bewoners. De gebiedsteams treden eveneens op als opdrachtgever voor werkzaamheden. Resultaatverantwoordelijke eenheden (RVE's) en gebiedspool zijn verantwoordelijk voor de uitvoering (gemeente Amsterdam, 2014).

De verantwoordelijkheden lijken hiermee helder afgebakend. De werkelijkheid blijkt echter weerbarstiger zijn.

## 1.1 Aanleiding

Dit onderzoek richt zich specifiek op de rol van de gebiedsmakelaar in een context van gebiedsgericht werken bij de gemeente Amsterdam. Maar waarom is er in dit onderzoek voor gekozen om de gebiedsmakelaar centraal te stellen? Daarvoor zal het profiel van de gebiedsmakelaar nader bestudeerd moeten worden. In ieder gebiedsteam werken meerdere gebiedsmakelaars onder leiding van een gebiedsmanager aan de opgave van het gebiedsgericht werken in een desbetreffend gebied. Er is gekozen om de rol van de gebiedsmakelaar centraal te stellen omdat deze in de eerste plaats op

operationeel niveau functioneert in de buurt. Dat wil zeggen dat deze de schakel is tussen partners 'buiten' de bewoners(organisaties), ondernemers en partners, en het stadsdeel 'binnen' gemeente Amsterdam (2014).

Het 'buiten' en tegelijkertijd 'binnen' acteren lijkt het aspect te zijn dat de gebiedsmakelaar onderscheidt van veel van zijn collega's. Door te weten wat er speelt in een gebied, ontstaan er mogelijkheden om aan te sluiten bij allerlei initiatieven in buurten van bewoners of ondernemers. Stan Majoor (gemeente Amsterdam, 2016) geeft weer hoe er vanuit het maatschappelijk middenveld een steeds grotere roep ontstaat voor meer ruimte voor eigen initiatief, voor kleinschaligheid en zeggenschap. De overheid stelt zich als gevolg daarvan steeds meer faciliterend op. Majoor legt uit dat deze beweging goed past bij de hernieuwde aandacht voor de kracht van onderop, met waardering voor een grote variëteit aan burgerinitiatieven. Op deze wijze worden burgers in staat gesteld om tot duurzame creatie van publieke waarde te komen. Gebiedsgericht werken en gebiedsteams onderscheiden zich van traditionele vormen van sturing door bewoners en ondernemers als startpunt voor de creatie van publieke waarde te nemen.

Opvallend is dat Majoor daarbij stelt dat deze steeds vaker worden gefaciliteerd door een soort nieuwe stedelijke professionals, in het kader van dit onderzoek de gebiedsmakelaar. Hij benoemt daarbij dat deze rol ook wat vraagt van deze stedelijke professionals omdat deze te maken kunnen krijgen met spanningen. Enerzijds spreken zij de taal van lokale bewoners en ondernemers van wie ze het vertrouwen trachten te winnen en anderzijds 'vechten' zij een inhoudelijk robbertje met collega ambtenaren, aldus Majoor. Een ander belangrijk aspect bij de waardecreatie vanuit bewoners en ondernemers, is de rol van gekozen bestuurders en hun controlerende volksvertegenwoordigers (gemeente Amsterdam, 2016). Ook bestuurders moeten zogezegd wennen aan een meer faciliterende stijl van besturen.

De gebiedsmakelaar kan dus worden gezien als de vooruitgeschoven post in de verbinding tussen de leefwereld en de ambtelijke en bestuurlijke systeemwereld. Dit vraagt van de nieuwe stedelijke professionals een constant balanceren tussen rollen. Doordat de gebiedsmakelaar veel in het gebied acteert komt deze in aanraking met de kansen, maar ook met de beperkingen van het gebiedsgericht werken en zijn rol daarin. Collega ambtenaren en bestuurders lijken op het eerste gezicht belangrijke stakeholders bij het versterken van het gebiedsgericht werken.

## 1.2 Probleemstelling

Het gebiedsgericht werken heeft het retorische tij mee, aldus kennisorganisatie Ruimtevolk (Majoor, 2016). Tegelijkertijd stellen zij dat dit alleen zo zal blijven als het ook resultaten oplevert. Als nieuwe werkwijze ligt gebiedsgericht werken dus onder een vergrootglas. Net als iedere nieuwe werkwijze kent ook gebiedsgericht werken verbeterpunten en kinderziektes. Het is dus nuttig om te onderzoeken welke verbeterpunten in de praktijk te zien zijn, om deze te kunnen vertalen naar verbeterpunten en gerichte doorontwikkeling.

Inmiddels is er na bijna drie jaar gebiedsgericht werken al enig ambtelijk en wetenschappelijk onderzoek gedaan naar gebiedsgericht werken in Amsterdam. De strekking van deze onderzoeken is over het algemeen met elkaar in overeenstemming; gebiedsgericht werken heeft een relevante ontwikkeling in gang gezet, maar werkt nog niet optimaal.

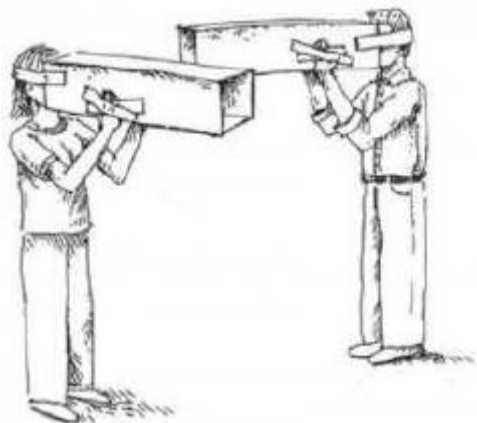
Met de organisatiescan gebiedsgericht werken heeft de gemeente Amsterdam (2016a) onderzocht of gebiedsgericht werken in de stadsdelen een eerder afgesproken basisniveau haalt. Daarin wordt geconstateerd dat ondanks afspraken over rollen/functies binnen gebiedsgericht werken, hier nog niet in elk stadsdeel en in elk gebied op dezelfde wijze invulling aan wordt gegeven (gemeente Amsterdam, 2016a). Dit zorgt zowel voor onduidelijkheid bij verschillende functies werkzaam in de gebieden, maar ook bij externe partners. In de organisatiescan (Appendix: 42) is te zien dat vooral de rol van de gebiedsmakelaar diffuus is (gemeente Amsterdam, 2016a). Daarbij blijkt dat deze vaak zelf uitvoerende werkzaamheden oppakt zonder deze in de organisatie in te bedden. Binnen de netwerken waar de gebiedsmakelaar gebiedsgericht beoogd te werken is de rolverdeling nog niet uitgekristalliseerd. Gebiedsmakelaar Jolien Spilt onderschrijft deze roldiffusie in haar thesis over gebiedsgericht werken in de Baarsjes en komt, kansen en belemmeringen beschouwend, tot het volgende beeld:

*‘Enerzijds weet het netwerk nog niet goed samen te werken door zowel intern als extern belemmerende factoren’ (2016: 53).*

Daarnaast geeft zij aan dat er een gebrek is aan discretionaire ruimte binnen de werkzaamheden van gebiedsmakelaars en betrokken collega’s. Een ander onderzoek van Maaskant (2016) in Zuid levert een vergelijkbaar beeld op. Zij stelt het volgende:

*‘De gebiedsmakelaren en ambtenaren met een open houding beïnvloeden de mate van betrokkenheid positief. Maar er zijn nog te veel factoren die dit positieve gevoel belemmeren’ (Maaskant, 2017: 64).*

Ze noemt hierbij dat het gebrek aan snelheid en flexibiliteit, dat volgens haar komt door het ontbreken van een open houding en doordat de aansluiting op de omgeving beperkt omdat opgehaalde kennis of ideeën in het beleidsproces verloren gaan. In de ontwikkelagenda van gebiedsgericht werken in Zuid wordt dit beeld gedeeld (gemeente Amsterdam, 2016). Zo wordt gesteld dat de werkwijze onvoldoende is gepositioneerd en dat hiermee onvoldoende invulling wordt gegeven aan de veranderende rol van de overheid. De focus van het lokale bestuur is gericht op inhoudelijke portefeuilles. Hierdoor handelt de ambtelijke organisatie ook vanuit deze context en daardoor is het moeilijker om integrale gebiedsgerichte opgaven hierop aan te laten sluiten. Zodoende wordt er nog onvoldoende tijd vrijgemaakt en durf getoond bij vakinhoudelijke/uitvoerende organisatieonderdelen om de burger te faciliteren. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de gebiedsmakelaar vaak uitvoerende werkzaamheden oppakt, en dat deze daardoor minder ‘buiten’ komt. Het lijkt voor de hand liggend om een verband te leggen tussen een verkokerde organisatie die geen integrale gebiedsgerichte opgaven kan oppakken en de gebiedsmakelaar die vervolgens zelf projectleider gaat spelen en hierdoor minder tijd heeft voor haar netwerkfunctie. Paul ‘t Hart (2014) noemt het verhogen van de interne samenhang niet voor niets een van de belangrijkste ontwikkelopgaven voor het ambtelijke systeem. Zo omschrijft hij hoe het ambtelijke bedrijf door onder andere specialisatie en de groei van het takenpakket is verkokerd met gescheiden circuits met hun eigen rolopvattingen. De nieuwe stedelijke professional, of de ambtenaar 3.0 zoals ‘t Hart (2014) hem noemt, moet tussen deze kokers door kunnen bewegen.



*Figuur 1: Verkokering (Balon, 2017:1).*

Majoor (2016: 1) vat deze constellatie als volgt treffend samen:

*‘De praktijk van het gebiedsgericht werken leert dat vooral de frontlinie professionals (gebiedsmanagers, gebiedsmakelaars etc.) in lastige posities komen waarin ze enerzijds mee willen bewegen met de energie in wijken en anderzijds de eerste representant zijn van een complexe overheidsorganisatie met soms tegenstrijdige doelstellingen achter hen. Zij moeten support krijgen vanuit hun organisatie, inclusief hun politieke bestuurders, om deze rol zo goed mogelijk in te vullen.’*

De probleemstelling die voor dit onderzoek uit het bovenstaande voortkomt luidt als volgt:

*Gebiedsmakelaars in de gemeente Amsterdam werken voor de creatie van publieke waarde integraal samen met bewoners en ondernemers, maar zijn daarbij afhankelijk van een verkokerde bestuurlijke en ambtelijke context.*

De probleemstelling berust vooral op de afhankelijkheidspositie van de gebiedsmakelaar en het spanningsveld tussen de leefwereld en de ambtelijke en bestuurlijke systeemwereld.

### 1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoeksopdracht vloeit voort uit het opdrachtgeverschap. De gebiedsmanagers in stadsdeel Zuid hebben opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de rol van de gebiedsmakelaar bij publieke waarde creatie. Vanuit de praktijk komen gebiedsmakelaars in hun lokale context de belemmeringen en kansen bij de creatie van publieke waarde vermoedelijk dagelijks tegen. De gemeente Amsterdam is opgedeeld in zeven stadsdelen en tweeëntwintig gebieden. Het kan dus zijn dat kansen en belemmeringen zich in deze verschillende contexten anders manifesteren. Tegelijkertijd heeft de gebiedsmakelaar het als taak om kansen en knelpunten in het gebied te identificeren, aldus de vacaturetekst (Appendix:40). Het lijkt dus logisch om gebiedsmakelaars te betrekken bij dit onderzoek.

Maar waarom zou men gebiedsmakelaars hiervoor inzetten en is dit geen klassieke taak voor gebiedsmanagers en de directie van het concern Amsterdam? De gebiedsmanager geeft ten slotte leiding gebiedsmakelaars. De vraag geeft in dit geval het antwoord: in de klassieke benadering van geplande verandering zouden gebiedsmakelaars slechts passieve ontvangers van veranderingen zijn.

Zij zouden geen construerende rol spelen in bottom-up veranderprocessen, schakelend tussen management en de praktijk. Om verandering echt te begrijpen moet verandering 'in actie' worden onderzocht stelt Van Hulst (2013: 4). Waarom is een werkwijze die zo geënt is op bottom-up sturing dan niet ook bottom-up doorontwikkeld? Dit lijkt in veranderkundige termen namelijk een logische en verantwoorde gedachte in een tijdsgeest waarin verandering de enige continue factor is. Geplande verandering lijkt binnen het gebiedsgericht werken met haar vele externe invloeden in mindere mate relevant, dan adaptief meebewegen met de steeds veranderende context. Denk bijvoorbeeld aan de vernieuwing van het bestuurlijk stelsel in Amsterdam of de invoering van de omgevingswet. Daarnaast heeft de gebiedsmakelaar niet in de laatste plaats zelf een handelingsrepertoire dat hij of zij wellicht kan aanpassen om zich beter te verhouden tot haar omgeving. Dit is gezien de volatiliteit van de context een constante opgave.

Het lijkt dus aan gebiedsmakelaars zelf om een rol van betekenis te (blijven) spelen bij de doorontwikkeling van gebiedsgericht werken in de gemeente Amsterdam. Omdat dit onderzoek zo veel mogelijk aan de praktijk en het handelingsrepertoire van de gebiedsmakelaar refereert luidt de onderzoeksdoelstelling als volgt:

*Gebiedsmakelaars in de gemeente Amsterdam ontwikkelen een handelingsrepertoire om publieke waarde creatie te vergroten.*

Hoewel de perceptie van de gebiedsmakelaar in deze hoofdvraag centraal staat, betekent dit niet dat deze alleen de oplossing kan bieden. Het gaat erom welke bijdrage de gebiedsmakelaar in zijn of haar context kan bieden en wat deze daarvoor nodig heeft. Het is belangrijk om te beseffen dat dit onderzoek niet beoogd om alle problemen rondom gebiedsgericht werken op te lossen, maar hier wel een bijdrage aan tracht te leveren door het handelingsperspectief van de gebiedsmakelaar te verduidelijken.

De primaire doelstelling van het onderzoek heeft hiermee een ontwerpend karakter omdat het zich richt op de oplossing van een probleem. Van Thiel (2015) noemt als voorbeeld van een bestuurskundig ontwerp het ontwikkelen van een set richtlijnen. Een handelingsrepertoire is een vergelijkbare doelstelling. Omdat er gebruik wordt gemaakt van verschillende zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden, kan in dit geval worden gesteld dat het eindproduct een mixed methods design is (De Boer, 2006). Omdat dit een toepassingsgericht onderzoek is, past het pragmatische karakter van de mixed method design benadering daar goed bij, omdat pragmatisme volgens De Boer (2006: 6) zelfs de opkomst van deze methode rechtvaardigt. De Boer omschrijft dit behandelen en integreren van de resultaten van meerdere onderzoekstechnieken als een vorm van triangulatie.

Het onderzoek heeft secundair een toetsend en verklarend karakter omdat de oorzaken van een probleem worden onderzocht aan de hand van een aantal verwachtingen die vooraf worden geformuleerd in het theoretische model.

#### 1.4 Onderzoeksvragen

De probleemstelling en de doelstelling van dit onderzoek is nu bekend. Besproken is dat gebiedsmakelaars bewoners, ondernemers en andere stakeholders in het gebied doorgaans als startpunt nemen bij de creatie van publieke waarde. Daarbij is duidelijk geworden dat zij zich bij de creatie van publieke waarde in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van hun collega's en bestuur

bevinden. De doelstelling van dit onderzoek stelt dat het van belang is dat gebiedsmakelaars zelf de kansen en knelpunten die zij in de praktijk tegenkomen inzichtelijk maken, waarmee ze hun handelingsrepertoire kunnen verbeteren. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

### *Hoe kunnen gebiedsmakelaars publieke waardecreatie in de gemeente Amsterdam vergroten?*

De vraag die beantwoord moet worden is namelijk welke invloed gebiedsmakelaars zelf kunnen hebben op het vergroten van de creatie van publieke waarde. Een aantal deelvragen vormen de route naar de beantwoording van de hoofdvraag:

#### *1. Wat is de huidige rol van gebiedsmakelaars bij de creatie van publieke waarde?*

In het theoretische kader zal beschreven worden wat er van de moderne ambtenaar verwacht wordt binnen de nieuwe rol van de overheid. Daarnaast is de functieomschrijving van de gebiedsmakelaar duidelijk vastgelegd in werkdocumenten en de vacaturetekst. In de inleiding bleek al dat de praktijk vermoedelijk weerbarstiger is dan de theorie. Hoewel de rol van de gebiedsmakelaar bij de creatie van publieke waarde in theorie min of meer helder is, is het de vraag hoe deze in de praktijk van Amsterdamse buurten en in de tweeëntwintig gebieden vorm krijgt. Hierdoor kan onderzocht worden in hoeverre de beoogde rol verschilt van de praktijk.

#### *2. Wat is de invloed van de bestuurlijke en ambtelijke context op de creatie van publieke waarde door de gebiedsmakelaar?*

De eerste deelvraag heeft antwoord gegeven op de manier waarop de gebiedsmakelaar in de gemeente Amsterdam publieke waarde creëert en in hoeverre dit verschilt van de beoogde rol. Uit de probleemstelling bleek al dat de gebiedsmakelaar hierbij afhankelijk is van een bestuurlijke en ambtelijke context. Aan de hand van deze deelvraag zal het conceptuele model dat in het theoretisch kader wordt gepresenteerd, geverifieerd en onderbouwd worden.

#### *3. Welke daaraan gerelateerde kansen en belemmeringen ondervinden gebiedsmakelaars bij de creatie van publieke waarde?*

De invloed van de bestuurlijke en ambtelijke context zal vermoedelijk gerelateerde kansen en belemmeringen voor de publieke waarde creatie kennen in de perceptie van de gebiedsmakelaar. Deze gevolgen hoeven niet uitsluitend negatief te zijn. Het is dus zaak om in kaart te brengen welke kansen en belemmeringen de gebiedsmakelaar in de praktijk tegenkomt.

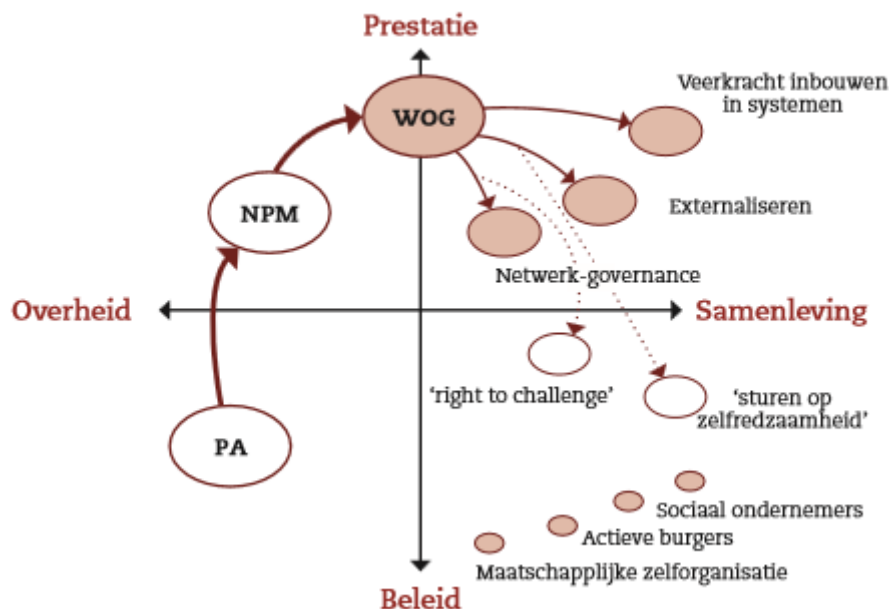
#### *4. Met welk handelingsrepertoire kunnen gebiedsmakelaars kansen benutten en belemmeringen wegnemen ten behoeve van de creatie van publieke waarde?*

De oorzaken van kansen en belemmeringen voor de creatie van publieke waarde hebben inzicht geboden in het handelingsrepertoire van de gebiedsmakelaar. Deze elementen zullen gebruikt worden voor het ontwerp van een handelingsrepertoire voor de gebiedsmakelaar, waarmee hij of zij de publieke waardecreatie kan vergroten. Daarnaast zal in kaart worden gebracht wat de gebiedsmakelaar daarbij nodig heeft van zijn of haar omgeving.

## 1.5 Wetenschappelijke relevantie

Om de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek beter te kunnen begrijpen zal dit onderzoek in vogelvlucht gepositioneerd worden in de veranderende verhoudingen tussen overheid en burger. Het begrip participatiesamenleving is tegenwoordig gemeengoed, maar waar komt deze gedachte en de aandacht voor publieke waarde eigenlijk uit voort? Van der Steen et al. (2013) plaatsen deze ontwikkeling van vermaatschappelijking vooral in het perspectief van verschillende vormen van overheidssturing door de tijd.

Zo wordt omschreven hoe in de klassieke *public administration* (PA) benadering vooral aandacht is voor beleidsontwikkeling, en de uitvoering als vanzelfsprekend wordt verondersteld. Daarna komt in de jaren 50 langzaam de beweging naar *new public management* (NPM) op gang waarin steeds meer nadruk komt te liggen op efficiency en de oplevering van politieke prioriteiten. Van der Steen (2013: 24) omschrijft hoe hiermee de nadruk is komen te liggen op hoe de overheid politieke doelen omzet in handelen dat effectief is in het leveren van de afgesproken prestaties (voor burgers, niet met hen). Een vermeend residu van *new public management* is dat de organisatie zich kan verliezen in verkokering. Het gevolg van prestatiegedrevenheid is in veel gevallen namelijk de indeling in beleidsdoelen met de creatie van op deze doelen ingestelde afdelingen. Met de latere *whole of government* (WOG) benadering ontstaat meer aandacht voor vragen rond integraliteit. De overheid probeert zich hiermee meer te plooiën naar de aard van vraagstukken, echter nog steeds vanuit het eigen perspectief, aldus Van der Steen et al. (2013). Deze ontwikkeling van sturingsfilosofieën wordt treffend weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 2. Overheidssturing door de jaren heen (Van der Steen et al., 2013: 21).

In de pogingen om maatschappelijke vraagstukken meer centraal te stellen, heeft de overheid haarzelf opgelegd om meer 'naar buiten' te gaan en de aansluiting te zoeken bij de wensen en de initiatieven die in de maatschappij leven. Van der Steen et al. (2013) koppelen deze beweging nadrukkelijk aan noties over publieke waarde en *network governance*. De overheid stuurt hierbij zelf minder, maar werkt vooral samen met anderen. Van der Steen et al. (2013: 25) omschrijven hoe zo

de aandacht verschuift van een efficiënte interne organisatie naar een op de buitenwereld aangesloten eigen organisatie, om vervolgens steeds meer te bewegen naar interactie en contact met de buitenwereld:

*‘Publieke waarde ontstaat dan in coproductie van burgers, overheid, sociaal ondernemers, bedrijven en maatschappelijke organisaties’ (van der Steen et al., 2013: 25).*

De oplettende lezer zal ongetwijfeld de koppeling hebben gemaakt tussen het gebiedsgericht werken in Amsterdam en *network governance*. Dit is klaarblijkelijk onderdeel van een bredere paradigmashift in de maatschappij(wetenschappen). Binnen wetenschappelijke disciplines zoals de planologie en bestuurskunde krijgt burgerkracht een steeds prominenter plek. Ook andere steden dan Amsterdam hebben te maken met gelijksoortige transformaties, zoals werken met gebiedsteams in steden als Groningen en Rotterdam. In steden als Gent en Utrecht wordt samengewerkt met bewoners om leefstraten in te richten. Gebiedsgericht werken wordt wederom omschreven als een werkwijze in ontwikkeling en Van der Steen et al. (2013: 20) stellen dan ook voor om: *‘op zoek te gaan naar een model waarin de samenleving beter af is door hernieuwde verdeling van rollen en taken tussen overheid en gemeenschap en nieuw repertoire om die verhoudingen vorm te geven’*. Dit onderzoek draagt in die zin bij aan het begrip over de kansen en beperkingen van *network governance* en beoogt enkele bruikbare handvaten toe te voegen aan het repertoire van de nieuwe ambtenaar, in dit geval van de gebiedsmakelaar.

## 1.6 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek heeft eveneens en zeker niet in de laatste plaats een maatschappelijke relevantie omdat het een praktische toepasbaarheid nastreeft die uiteindelijk ten goede moet komen van Amsterdammers in hun lokale context. Deze nieuwe relatie is als zodanig een zoektocht voor zowel bestuurders, ambtenaren maar ook voor burgers. Hoe gaat men met elkaar om als bewoners de de openbare ruimte willen ontwerpen, de groenvoorziening willen doen of respijtzorg voor elkaar willen organiseren? Dit zijn relevante vragenstukken die actueel zijn. In de praktijk komt de gebiedsmakelaar deze uitdagingen daadwerkelijk tegen tegen (Kwee, 2017a en 2017b en Kwee, 2016). Inzet van de samenleving wordt zo gekoppeld met aanvullende inzet van de overheid. Maar hoe gaan we dan om met onevenredige representatie, als in de ene wijk de initiatieven als paddestoelen uit de grond schieten en het stil blijft in de naastgelegen wijk? En een buurthuis gerund door bewoners klinkt leuk, maar alleen als je van buurthuizen houdt. Het gaat om in de woorden van van der Steen et al. (2013: 29) te spreken om publieke waarden die meer mensen aangaan dan de actieve burgers alleen. Waar vindt weging of toetsing plaats? Voor de Amsterdamse context kan men ons afvragen hoe de gebiedsmakelaar met bewoners en ondernemers moet samenwerken om publieke waarde creatie kan vergroten. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is dus de praktische toepasbaarheid om beter met Amsterdammers samen te kunnen werken door hen als startpunt van publieke waarde creatie te beschouwen.

## 2. THEORETISCH KADER

---

De term publieke waarde heeft inmiddels veelvuldig de revue gepasseerd. Zo is duidelijk geworden dat gebiedsgericht werken, gebiedsteams en gebiedsmakelaars samenwerking met bewoners en ondernemers als startpunt voor de creatie van publieke waarde nemen. Daarnaast de suggestie gewerkt dat gebiedsmakelaars voor de creatie van publieke waarde afhankelijk zijn van hun bestuurders en directe collega ambtenaren. De onderzoeksvraag richt zich eveneens op het vergroten van publieke waarde en er is gesuggereerd dat publieke waarde ontstaat in co-creatie met bewoners en ondernemers.

### 2.1 Publieke waarde

Publieke waarde is een belangrijk concept voor dit onderzoek. Maar wat is publieke waarde precies? Talbot (2006: 7) geeft de volgende definitie: '*Publieke waarde is het collectieve beeld van wat de samenleving ervaart als waardevol*'. Deze definitie moet wel nader worden verklaard omdat dit collectieve beeld doorgaans bestaat uit verschillende denkbeelden met vaak juist een individueel karakter. Kruiter et al. (2016) beamen dat iedereen verschillende publieke waarden hanteert. Tegelijkertijd stelt Talbot dat mensen zowel altruïstisch als egoïstisch zijn. Er moet dus een soort van overeenstemming worden gevonden over uiteenlopende individuele denkbeelden. Deze overeenstemming moet ook ergens gelegitimeerd worden. Dit proces omschrijft Talbot overigens al als publieke waardecreatie. Verder omschrijft hij dat conceptualisaties over wat publieke waarde is, veranderlijk zijn en zichzelf dus constant moeten legitimeren. Publieke waarde is dus bij uitstek een sociaal construct, dat uitermate veranderlijk is. Het publiek bepaalt steeds opnieuw wat publieke waarde is.

### 2.2 De creatie van publieke waarde

De gebiedsmakelaar in de gemeente Amsterdam heeft zich ten doel gesteld om samen met bewoners en ondernemers publieke waarde te creëren in een desbetreffend gebied. Deze focus strookt met de gedachte van *public value management*, waarvan Mark Moore als de grondlegger wordt gezien met zijn boek '*Creating public value*' (Stoker, 2006). Stoker noemt public value management zelfs de managementstijl die het beste past bij het eerdergenoemde *network governance*. De paradigma's van *public administration* en *new public management* verhouden zich niet goed tot *networked governance*. De kerngedachte van public value management is dat de focus van publieke organisaties moet komen te liggen op het creëren van maatschappelijke meerwaarde. In het vorige hoofdstuk is reeds uitgelegd dat er eerst overeenstemming moet worden gevonden over wat publieke waarde is. Dit is voor eenieder een zoektocht, zonder vast eindpunt.

Geuijen (2013) omschrijft hoe zowel politici, publieke organisaties als bewoners moeten beslissen wat ze willen bereiken en waaraan ze prioriteit willen geven. Volgens Geuijen (2013) krijgen politici in de eerste plaats de vraag: waaraan moet het belastinggeld worden besteed? Zij worden volgens haar namelijk gekozen door mensen die verwachten dat zij lastige afwegingen voor hen nemen volgens het idee van representatie. Deze gedachte lijkt overigens wel enigszins ouderwets, want waarom zouden de wensen en ideeën van bewoners bijvoorbeeld niet het startpunt van publieke waarde kunnen zijn? Geuijen stelt overigens wel dat politici dit soort beslissingen niet meer zelf kunnen nemen als een soort onafhankelijke vertegenwoordigers. Evengoed zullen zowel politici als

maatschappelijke partijen zoals bewoners en (sociaal)ondernemers moeten bepalen wat zij zien als publieke waarde. Geuijen (2013) omschrijft echter nog een derde voorwaarde voor de creatie van publieke waarde en dat zijn de middelen. Middelen kunnen capaciteit in de vorm van de juiste mensen of kapitaal of productiegoederen zijn. Er worden zodoende drie elementen onderscheiden die nodig zijn om publieke waarde te creëren:

1. Legitimiteit en steun van politici
2. Steun uit de omgeving
3. Voldoende middelen

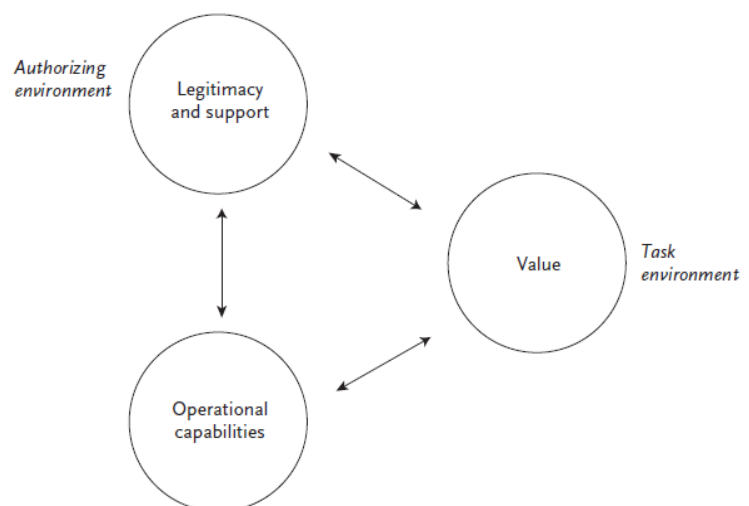
Volgens Moore zijn deze drie onderdelen tegelijkertijd nodig voor de creatie van publieke waarde. Anders zou het kunnen dat een van de stakeholders wordt geconfronteerd met de volgende situatie:

*‘Als je een goed idee hebt en je relevante omgeving vindt het geweldig, maar je kunt het niet uitvoeren omdat je de kennis of de menskracht er niet voor hebt, dan ben je nergens. Als je een goed idee hebt en je heb het ook zo georganiseerd dat er voldoende mensen beschikbaar zijn , maar de wethouder wil er niet aan, dan gaat het niet door’ (Geuijen, 2013: 90).*

Het *worstcasescenario* is volgens haar echter dat er middelen en politiek draagvlak zijn voor het idee, maar dat de omgeving of de perceptie van publieke waarde zo is veranderd dat je niet meer levert wat nodig is. In het boek van Moore zijn organisaties het uitgangspunt. Geuijen (2013) ziet hierin de uitdaging, doordat het veld van publieke organisaties in *network governance* tegenwoordig versplinterd is. Dit is een uitdaging omdat iedere organisatie eigen stakeholders en verantwoordingsfora heeft die niet altijd dezelfde belangen en visies nastreven. Om organisaties en netwerken samen te laten werken, moet er consensus ontstaan over wat publieke waarde is. Het voordeel dat Geuijen (2013) echter ziet is dat er in gezamenlijkheid meer operationele capaciteit vrijkomt.

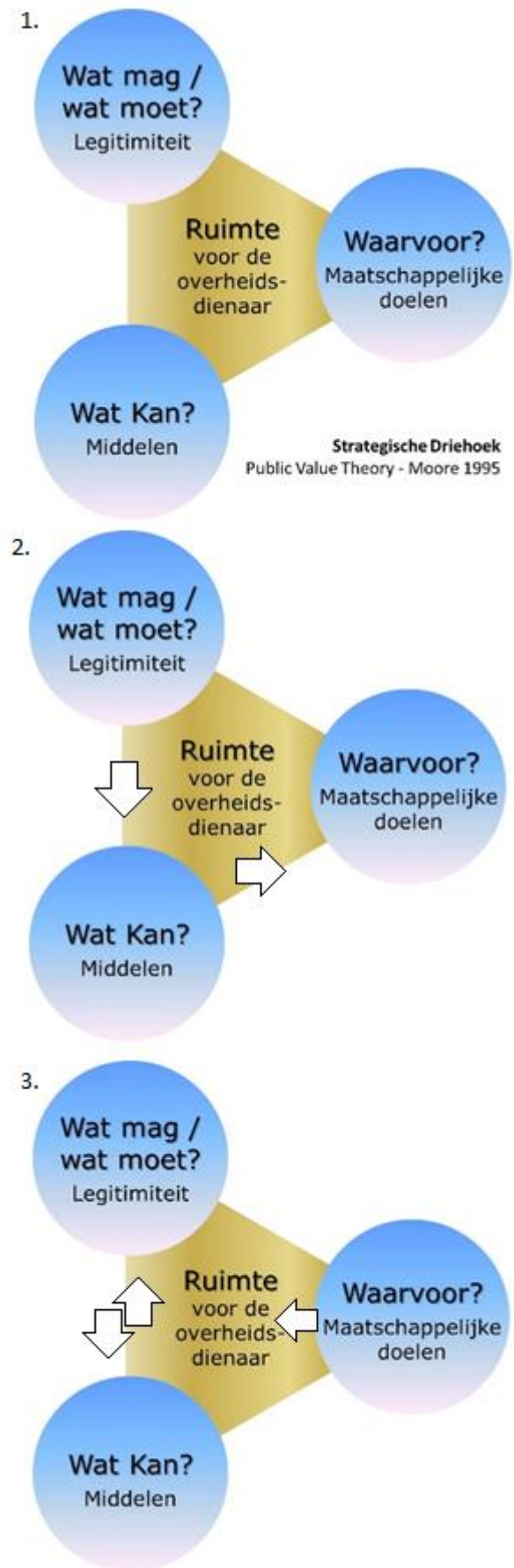
### 2.3 De strategische driehoek van Moore

Mark Moore heeft drie elementen die nodig zijn om publieke waarde te creëren in een model gevat, de strategische driehoek. Legitimiteit en steun vormen de eerste voorwaarde, maatschappelijke waarde in de doelomgeving is de tweede voorwaarde en uitvoerende capaciteit is de derde voorwaarde. Er is een voortdurende interactie tussen deze drie elementen waarbij het cruciaal is dat alle voorwaarden op hetzelfde niveau moeten worden gebracht (Geuijen, 2013: 90).



*Figuur 3. De strategische driehoek van Moore (Geuijen, 2013).*

De strategische driehoek van Moore is toepasbaar voor allerlei soorten (maatschappelijke) organisaties. De driehoek is in de gedachte van *network governance* eenvoudig te vertalen naar de context van de moderne overheidsdienaar (variant 1 figuur 4). Het voornaamste verschil met reguliere maatschappelijke organisaties is hoogstwaarschijnlijk de invloed van een politiek gekozen bestuur. De democratische representatie van burgers vormt in deze variant voor een belangrijk deel het element legitimiteit. Daarnaast kan het zo zijn dat de ambtelijke organisatie enige discretionaire bevoegdheid heeft. De middelen die een overheidsdienaar tot zijn of haar beschikking heeft zijn doorgaans ondergebracht bij lijnafdelingen of in stedelijke programma's. In de meeste gevallen zijn dit financiële middelen of inzet van medewerkers. Dit wil zeggen dat in feite, al dan niet bestuurlijk, is bepaald voor welke beleidsdoelen middelen beschikbaar worden gesteld. Het doel van deze benadering is overigens nog steeds om publieke waarde te creëren voor burgers, maar slechts in beperkte mate mét burgers. Het is maar de vraag of hetgeen bestuurlijk of ambtelijk is bedacht aansluit bij de maatschappelijke vraag. Daarnaast wordt het potentieel van de doelomgeving hierbij niet volledig benut. Het wordt zo duidelijk dat deze (variant 2 figuur 4) sturingsbenadering, die veel weg heeft van het eerder besproken *public administration* of *new public management*, op gespannen voet staat met *public value management*. Deze constatering van Stoker (2006) wordt dus bevestigd in dit model. Waar passen het gebiedsgericht werken en de gebiedsmakelaar dan in dit model? Herinnert u zich de probleemstelling nog? De gebiedsmakelaars nemen zoals gesteld maatschappelijke doelen als startpunt van haar inzet en zijn daarbij afhankelijk van hun bestuurlijke en ambtelijke context (variant 3 figuur 4). De gebiedsmakelaar opereert zoals het model laat zien in het midden waar de ruimte voor de overheidsdienaar ligt. Deze dient de verbinding te maken tussen de drie elementen, hetgeen Mark Moore als voorwaardelijk ziet voor publieke waarde creatie. Het is gezien dit model en de probleemstelling interessant om te onderzoeken welke invloed het bestuur en de al dan

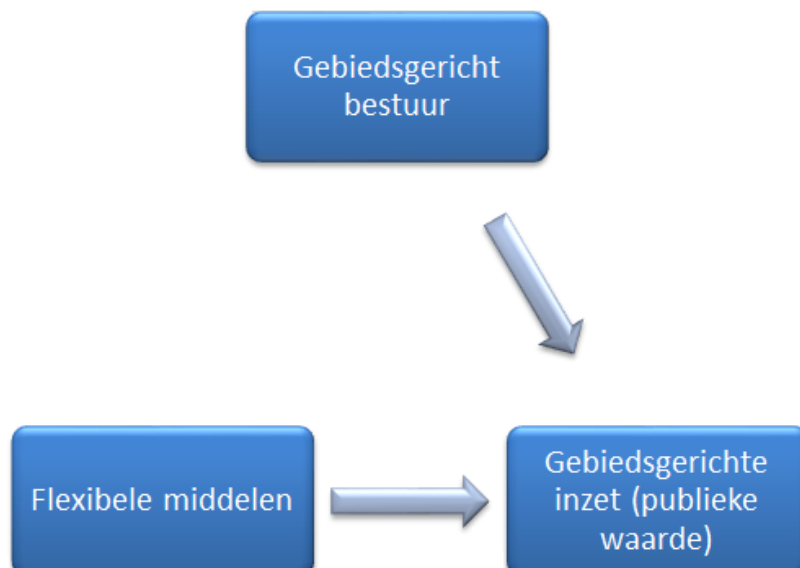


Figuur 4. Drie varianten van sturingsbenaderingen (Van Beek, 2004: 1).

niet flexibel inzetbare middelen hebben op de creatie van publieke waarde.

## 2.4 Conceptueel model

Zoals gesteld is de driehoek van Moore toepasbaar voor maatschappelijke organisaties. Zo neemt de gebiedsmakelaar in de Gemeente Amsterdam een maatschappelijk doel als startpunt. Een maatschappelijk doel kan bijvoorbeeld een plan, wens of een idee van een groep bewoners zijn in hun fysieke of sociale omgeving (Kwee, 2016 en Kwee, 2017a en 2017b). In de context van Amsterdam wordt dit de gebiedsgerichte opgave. De idee hierachter is dat publieke creatie ontstaat als dit plan, deze wens of dit idee in co-creatie tot stand komt. In het conceptuele model in figuur 5 wordt gebiedsgerichte inzet dus gelijkgeschakeld met een maatschappelijk doel. Volgens Moore zijn er nog twee andere voorwaarden om deze publieke waarde te creëren. Legitimiteit, in het geval van Amsterdam van een gebiedsgericht bestuur en de inzetbaarheid van middelen. Bij het gebiedsgericht werken is vooral de flexibele inzetbaarheid van middelen van belang omdat het maatschappelijk doel leidend, en dus onvoorspelbaar is. Het bestuur en de flexibiliteit van middelen beïnvloeden in dit geval hoe gebiedsgericht er gewerkt wordt en daarmee ook de creatie van publieke waarde. In het conceptuele model in figuur 5 worden de moderators schematisch weergegeven met de pijlen.



*Figuur 5. Moderators publieke waardecreatie*

Het conceptueel model is een schematische weergave de context van bestuurlijke en ambtelijke afhankelijkheid van de gebiedsmakelaar bij publieke waarde creatie. Met dit conceptueel model beoogt dit onderzoek meer inzicht te bieden in de mechanismen achter publieke waarde creatie voor de gebiedsmakelaar. Is dit model verifieerbaar en hoe is dit te merken in de praktijk? Een antwoord op deze vragen maakt het mogelijk om een oplossing te ontwerpen voor en door gebiedsmakelaars. Daarvoor zullen eerst uiteengezet moeten worden hoe het werkveld van een moderne ambtenaar eruitziet.

## 2.5 De nieuwe ambtenaar

Logischerwijs heeft een verandering van overheidssturing, of z gezegd de verschuiving van government naar governance, ook implicaties voor het vak van de overheidsdienaar. Want hoe ziet het vakmanschap van een ambtenaar binnen de gedachte van Network Governance eruit? 'T Hart

(2014) ziet dergelijke ontwikkelingen in het perspectief van een nieuwe democratische orde, die een nieuwe situatie voor ambtenaren oplevert. T' Hart (2014: 32) stelt:

*'Voor ambtenaren betekent het dat zij in een ongemakkelijke spagaat tussen 'oude' en 'nieuwe' politiek terecht kunnen komen, maar de heersende ambiguïteit biedt hen natuurlijk ook kansen om creatief tussen de beide soorten arena's en logica's te laveren.'*

T' Hart stelt zichzelf niet voor niets de vraag waaruit de onderscheidende kwaliteiten van ambtenaren anno nu en in de nabije toekomst zouden moeten bestaan. Hij vraagt daarbij ook hoe ze kunnen worden verworven en verankerd. Daarnaast noemt T' Hart expliciet dat de nieuwe ambtenaar moet kunnen balanceren tussen verschillende rollen. Hij moet zogezegd soepel kunnen bewegen tussen de bestuurlijke overlegtafel, de ambtelijke tekentafel en de gezinskeukentafel: het vraagt nogal wat van de ambtenaar van de toekomst. Welke combinaties van oude en nieuwe rollen spelen ambtenaren waar en wanneer, en hoe kunnen zij in deze nieuwe verhoudingen rolbekwaam en rolvast worden (T' Hart, 2014: 23)?

Beenhakker (2015) beschrijft hoe de ambtenaar voorheen gekenmerkt werd door zijn deskundigheid, neutraliteit en loyaliteit. Ook omschrijft hij hoe de ambtenaar later onder New Public Management, waar bedrijfsmatig werken de norm was, een marktkoopman werd. Beenhakker (2015) stelt dat de hedendaagse ambtenaar zich naar een meer informele stijl beweegt waarin hij de burger actief benadert. Niet voor niets noemt Steijn (2009) flexibiliteit, omgevingsbewustheid en motivatie voor de publieke zaak als onmisbare competenties voor de 'nieuwe' ambtenaar. Beenhakker (2015) typeert dit type ambtenaar als de communicator. Het empathisch vermogen ziet hij daarbij als cruciaal om in te kunnen spelen op de wensen en verwachtingen van de burger. Een andere belangrijke omschrijving van de nieuwe ambtenaar die hij geeft is dat deze niet meer achter zijn bureau zit maar dat hij de wijk in trekt en dat zijn of haar werkplek hier ook is:

*'Het belangrijkste waarin de ambtenaar 3.0 zich onderscheidt van de klassieke ambtenaar is het naar buiten gerichte opereren in een dynamische omgeving aldus Beenhakker' (2015: 15).*

Medewerkers van overheden moeten daarnaast meer ruimte en verantwoordelijkheden krijgen om organisaties wendbaarder te maken. Anticiperen via klassieke structuren, beleidslijnen en regelgeving noemt Beenhakker (2015) niet meer constructief. Tegelijkertijd laat T' Hart (2014) zien dat moderne ambtenaren het maximaliseren van de publieke waarde- opbrengst van het werk van mijn organisatie als belangrijk doel zien van hun werk. Kortom; zij willen impact genereren maar moeten daarbij niet worden tegengewerkt door bestaande structuren. Meijer et al. (2011) vullen dit aan door uit te leggen dat het in het werk van de publieke manager niet gaat om het genereren van winst maar om het creëren van publieke waarden, dat motiveert hen ook.

De nieuwe ambtenaar is dus gericht op de creatie van publieke waarde, is veel buiten en verbindt deze signalen met binnen.

## 2.6 De gebiedsmakelaar

Nu er meer zicht is op het handelen van de 'nieuwe' ambtenaar is het interessant om te onderzoeken in hoeverre dit handelen terug te zien is in de beoogde rol van de gebiedsmakelaar.

Om de beoogde rol van de gebiedsmakelaar bij de creatie van publieke waarde te ontdekken, kunnen worden afgegaan op de vacaturetekst (Appendix: 40) en de beschrijving van de organisatieonderdelen van gebiedsteam gebiedspool staf (gemeente Amsterdam, 2015). De vacaturetekst stelt dat je als gebiedsmakelaar regelmatig fysiek aanwezig bent in de buurt en door in gesprek te gaan met mensen in het gebied alle signalen oppikt. De gemeente Amsterdam (2014) heeft hier zelfs een maatstaf voor. De gebiedsmakelaar behoort 70% buiten en 30% binnen te zijn. De gebiedsmakelaar filtert signalen uit de buurt en zorg ervoor dat de signalen op de juiste plek terechtkomen. De gebiedsmakelaar agendeert deze signalen binnen de eigen bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Op het moment dat deze in het gebiedsplan (jaarplan) staan, is de gebiedsmakelaar verantwoordelijk voor het aanjagen van de uitvoering.

Omdat de gebiedsmakelaar signalen uit de buurt agendeert en de uitvoering aanjaagt, lijkt deze zelf geen uitvoerende taak te hebben, zoals bijvoorbeeld een projectmanager. Dit gegeven maakt de samenwerking met andere organisatieonderdelen een punt van aandacht. Want wie voeren bijvoorbeeld de gebiedsplannen uit? In eerste instantie gaat het erom om samen met bewoners en ondernemers uitvoering te geven aan gebiedsgerichte opgaven. De uitvoerende rol van de gemeente dient te worden opgepakt door andere organisatieonderdelen. Volgens gemeente Amsterdam (2014) leveren de gebiedspool en de resultaatverantwoordelijke eenheden (gemeentelijke diensten) expertise en menskracht voor de uitvoering van gebiedsplannen.

*'De gebiedspool ademt mee in en uit, afhankelijk van de gebiedsopgaven en de expertise, benodigd voor de resultaten die zijn geformuleerd in de gebiedsplannen' (gemeente Amsterdam, 2015: 12).*

De gebiedsmakelaar is dus alleen verantwoordelijk voor het signaleren, agenderen en aanjagen van de uitvoering van de gebiedsplannen, maar voert deze niet zelf uit. Als gebiedsmakelaar heb je dus in de eerste plaats een signalerende functie en daarbijbewaak je de voortgang en uitvoering van uitvoerende afdelingen.

Om publieke waarde te creëren is de gebiedsmakelaar veel in het gebied om te *signaleren*. Deze signalen worden door de gebiedsmakelaar *geagendeerd* binnen de eigen organisatie. Op het moment dat deze signalen worden omgezet in uitvoeringsgerichte plannen, dan is de gebiedsmakelaar verantwoordelijk voor het *aanjagen* van de uitvoering hiervan.

### 3. METHODOLOGIE

---

In dit hoofdstuk volgt een uiteenzetting en verantwoording van de voor dit onderzoek gebruikte onderzoeksmethoden, die ertoe dienen om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag:

*Hoe kunnen gebiedsmakelaars publieke waarde creatie in de gemeente Amsterdam vergroten?*

Zoals gesteld zal de beantwoording van de hoofdvraag geformuleerd worden naar aanleiding van de beantwoording van enkele deelvragen die in paragraaf 1.4 gepresenteerd zijn. Om deze vragen te benaderen, wordt gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethodes.

#### 3.1 Onderzoeksdesign

Voor dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt, oftewel een *mixed methods design* (Van Thiel, 2015: 72). De gebruikte onderzoeksmethoden zijn zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. De keuze voor verschillende onderzoeksmethoden komt voort uit het gegeven dat dit onderzoek primair een ontwerpend, maar ook een verklarend en toetsend karakter heeft. Verschillende doelen vragen om meerdere methodieken. Bovendien kan door het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden, tevens informatie worden vergaard over hoe betrouwbaar en geldig de verkregen informatie eigenlijk is (Van Thiel, 2015: 65). Kwantitatieve data kan bijvoorbeeld goed geduid worden met kwalitatieve data. Deze techniek wordt triangulatie genoemd.

De Boer (2006) stelt dat de toegenomen mogelijkheden voor onderzoek met behulp van computers, naast de inzet van praktijkgericht onderzoek, nieuwe gegevens en inzichten laat zien. De meerwaarde zit er volgens De Boer in dat kwalitatief onderzoek als hoofdonderzoek, kan worden aangevuld met kwantitatieve gegevens ter onderbouwing van de kwalitatieve resultaten (De Boer, 2006: 9).

Er is gebruik gemaakt van verschillende primaire onderzoeksmethoden om de deelvragen te beantwoorden waarvan een overzicht met details te vinden is in de Appendix.

De volgende onderzoeksmethoden zijn toegepast:

1. Online vragenlijst
2. Observaties
3. Casestudie
4. Focusgroepen

In de onderstaande figuur is schematisch weergegeven welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt bij de beantwoording van de deelvragen.

| Onderzoekstrategie                                                                                                                                 | Bestaand materiaal | Online vragenlijsten | Observaties | Casestudies | Focusgroups |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------------|-------------|-------------|-------------|
| 1. Wat is de huidige rol van gebiedsmakelaars bij de creatie van publieke waarde?                                                                  |                    | ✓                    | ✓           |             |             |
| 2. Wat is de invloed van de bestuurlijke en ambtelijke context op de creatie van publieke waarde door de gebiedsmakelaar?                          |                    | ✓                    |             |             |             |
| 3. Welke kansen en belemmeringen ondervinden gebiedsmakelaars daardoor bij de creatie van publieke waarde?                                         |                    | ✓                    |             | ✓           |             |
| 4. Met welk handelingsrepertoire kunnen gebiedsmakelaars kansen benutten en belemmeringen wegnemen ten behoeve van de creatie van publieke waarde? |                    |                      |             | ✓           | ✓           |
| Hoe kunnen gebiedsmakelaars in de gemeente Amsterdam publieke waarde creatie vergroten?                                                            | ✓                  | ✓                    | ✓           | ✓           | ✓           |

*Figuur 6. Onderzoeksmethodes per deelvraag*

De eerste deelvraag wordt voornamelijk beantwoord door gebruik te maken van beschrijvende statistieken aangaande werkzaamheden van de gebiedsmakelaar en de toelichting die hierbij wordt gegeven door respondenten. Daarnaast zijn een aantal observaties gedaan om deze bevindingen te verrijken. De eerste deelvraag heeft een verkennend karakter, waarvoor beschrijvende informatie afdoende is.

De tweede deelvraag wordt beantwoord aan de hand van een meervoudige regressieanalyse waarbij de gebiedsgerichtheid van de organisatie de afhankelijke variabele is, terwijl de gebiedsgerichtheid van de bestuurscommissie en de flexibele inzetbaarheid van middelen de onafhankelijke variabelen vormen. In feite is dit een toetsing van het conceptuele model. De regressieanalyse is bij uitstek geschikt om te toetsen wat het verband is tussen meerdere variabelen (Van Thiel, 2015: 154). Open antwoorden helpen de uitkomsten van deze regressieanalyse beter te duiden.

De derde deelvraag wordt beantwoord door gebruik te maken van beschrijvende statistieken en open antwoorden op vragen over veronderstelde belemmeringen en kansen bij de creatie van publieke waarde. Er worden eveneens een aantal relaties gelegd tussen belemmeringen en vermeende oorzaken ervan. Hiervoor wordt wederom gebruik gemaakt van meervoudige regressieanalyses en kwalitatieve informatie uit de casestudies.

De vierde deelvraag wordt beantwoord aan de hand van informatie verkregen uit de casestudies en de focusgroepen. De casestudies vertellen wat over de belemmeringen die gebiedsmakelaars in hun werk tegenkomen. De focusgroep bijeenkomsten zijn bedoeld om belemmeringen meer te duiden. Daarnaast wordt uit de casestudies en de focusgroepen duidelijk welke mogelijke oplossingen er zijn voor belemmeringen die gebiedsmakelaars in de praktijk tegenkomen. Daarnaast is het proces van *signaleren*, *agenderen* en *aanjagen* op basis van groepsgesprekken verder in kaart gebracht.

De keuze voor deze onderzoeksmethoden wordt in de volgende paragraaf onderbouwd.

### **3.1.1 Online vragenlijsten**

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van online vragenlijsten. 46 gebiedsmakelaars in de gemeente Amsterdam hebben deze vragenlijst ingevuld op een totale populatie van ongeveer 75

gebiedsmakelaars. De vragenlijst is geanonimiseerd omdat dit de respons vermoedelijk positief beïnvloedt. Daarnaast was de aanname dat respondenten dan eerder geneigd zijn eerlijke antwoorden te geven. Voor een volledig overzicht van alle vragen kunt u terecht in de appendix. Vragen in de online vragenlijst gingen uit naar:

- Algemene zaken: welk stadsdeel, duur dienstverband en dergelijke;
- De samenwerking met het stadsdeelbestuur (legitimiteit);
- De samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen (middelen);
- De aard van de werkzaamheden;
- De rol van de gebiedsmakelaar;
- De beoordeling van gebiedsgerichtheid van de organisatie in de lokale context.

In figuur 6 is te zien dat de online vragenlijst gebruikt wordt om de eerste, tweede en derde deelvraag te beantwoorden. Een vragenlijst is geschikt om opvattingen en houdingen van respondenten over een onderwerp te toetsen (Van Thiel, 2015: 92). Dit gebeurt vaak aan de hand van numerieke schalen, of antwoordcategorieën, zo ook in dit onderzoek. In dit onderzoek is veelvuldig gebruikgemaakt van een 10-puntsbeoordelingsschaal. Bij de scores op vragen waarbij gebruik is gemaakt van de 10-puntsschaal kan de lezer een 0 beschouwen als de laagste score en 10 als de hoogst mogelijke score. In bepaalde gevallen wordt deze schaal ook gebruikt om een stelling te toetsen (0 helemaal mee oneens – 10 helemaal mee eens) of om een verhouding te onderzoeken, bijvoorbeeld om te vragen of de respondent meer binnen (0) of buiten werkzaam (10) is.

Doorgaans is de informatie die hieruit voortkomt oppervlakkig, omdat deze vragenlijsten vaak gestandaardiseerd zijn. Dat wil zeggen dat er beperkte antwoordmogelijkheden zijn voor respondenten. Om dit te ondervangen is bij de meeste vragen een optie opgenomen om een toelichting te geven. Van deze optie is veelvuldig gebruik gemaakt en deze toelichtingen kunnen duiding geven aan de kwantitatieve data.

De 10-puntsschaal biedt ook de mogelijkheid om statistische analyses uit te voeren (Van Thiel, 2015: 98). Zo kan worden nagegaan of er een samenhang is tussen variabelen. Hiermee kan een weergave of zelfs voorspelling worden gegeven over het onderzoeksonderwerp. Omdat vragenlijsten gemakkelijk op grote schaal kunnen worden afgenomen, zijn deze over het algemeen goed generaliseerbaar.

De online vragenlijsten gaan over de interpretatie van gebiedsmakelaars over de staat van het gebiedsgericht werken in hun lokale context. De respondenten zijn allen werkzaam als gebiedsmakelaar. Er zijn reeds gegevens bekend over de verschillen van de rolvulling van de gebiedsmakelaar maar er is vooralsnog weinig bekend over de helpende of belemmerende mechanismen voor de gebiedsmakelaar om publieke waarde te creëren. Met de gegevens uit de vragenlijst kunnen beschrijvende en verklarende statistische analyses gemaakt worden over de praktijk van het gebiedsgericht werken in de lokale context. Hiervoor wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van het statistische analyseprogramma SPSS. Hiermee kan een relatie worden gelegd tussen de staat van gebiedsgericht werken in een stadsdeel en de invloed van ambtelijke en bestuurlijke context hierop. Dit is sturingsinformatie om vast te stellen welke factoren positief kunnen worden beïnvloed om het gebiedsgericht werken vanuit het perspectief van de makelaar door te ontwikkelen. De onderwerpen die gebruikt zijn voor de observaties worden voor de vragenlijsten gebruikt en geoperationaliseerd in een 10-puntsschaal. Let er bij de interpretatie van de gegevens op

dat het hier slechts gaat om de perceptie van respondenten over het onderzoeksonderwerp. Deze kan niet als volledig en objectief beschouwd worden. Een overzicht alle antwoorden op de vragenlijst is te vinden in de appendix op pagina 3.

### ***3.1.2 Observaties***

Tijdens dit onderzoek zijn vier participerende observaties uitgevoerd bij gebiedsmakelaars in vier stadsdelen. Deze observatie heeft minstens een dagdeel tot een werkdag geduurd. Dit wil zeggen dat de identiteit van de onderzoeker bekend was bij de onderzoekseenheden en dat deze de interactie bewust is aangegaan (Van Thiel, 2015: 86), bijvoorbeeld door vragen te stellen om het observatieschema in te vullen. Voor deze observaties geldt ook dat ze geanonimiseerd zijn om de respons en eerlijkheid te vergroten. Het was bovendien geen doel van dit onderzoek om stadsdelen met elkaar te vergelijken.

Het observatieschema (Appendix: 21) geeft weer welke observaties gemaakt zijn. De observaties worden in dit onderzoek vooral gebruikt om de eerste deelvraag beter te kunnen beantwoorden. De bevindingen uit de observaties worden voornamelijk gebruikt om bevindingen uit de vragenlijst te controleren of te verrijken. Omdat observaties bij uitstek het risico van subjectiviteit en selectiviteit van de onderzoeker met zich meedragen, is er gebruikgemaakt van meer onderzoeksmethoden dan alleen observaties. In paragraaf 3.3 over betrouwbaarheid en validiteit zal dieper in worden gegaan op de betekenis van deze confirmatiebias.

### ***3.1.3 Casestudie***

Er is met een viertal gebiedsmakelaars in vier stadsdelen gesproken over een casus waarbij men een belemmering tegenkwam bij de creatie van publieke waarde. In de praktijk betekende dit vaak een situatie waarbij bewoners of ondernemers een wens hadden, waarvoor geen directe oplossing te vinden was binnen de gemeente. De casuïstiekbespreking is bedoeld om mede antwoord te geven op deelvragen drie en vier. Een overzicht van de casestudies vindt u in de appendix op pagina 33.

Door met respondenten een aantal vragen aangaande een dilemma te doorlopen, wordt gereflecteerd op het doel, het eigen gedrag, overtuigingen en verborgen tegenstrijdige belangen bij de casus. Dit biedt meer inzicht in de achterliggende mechanismen van rolvervulling binnen het eigen handelingsperspectief. Daarna wordt met de respondenten een doel ter verbetering gesteld, met daarbij de randvoorwaarden waaronder dit gerealiseerd kan worden. Deze onderzoeksmethode geeft inzicht in de barrières die gebiedsmakelaar ervaren bij het vervullen van hun taken en biedt in sommige gevallen zicht op (elementen van) een oplossing hiervoor.

### ***3.1.4 Focusgroepen stedelijk en follow up in stadsdeel Zuid***

Onder leiding van de adviseur van de gemeentesecretaris zijn twee focusgroep-bijeenkomsten georganiseerd met een gebiedsmakelaar uit elk stadsdeel. Deze bijeenkomsten waren erop gericht betrokkenheid van gebiedsmakelaars bij de doorontwikkeling van gebiedsgericht werken te versterken en om bevindingen en adviezen voortgekomen uit ervaringen uit de praktijk te toetsen en te ontwikkelen. De focusgroepen bieden daarnaast inzicht in het handelingsrepertoire van de gebiedsmakelaar. Hoe verschilt deze per stadsdeel en wat moet er verbeterd worden om gebiedsgerichte resultaten te kunnen bereiken? De uitkomst van de twee focusgroep-bijeenkomsten zijn voeding geweest voor een eerste ambtelijk advies aan de gezamenlijke gebiedsmanagers. De belangrijkste conclusies van de focusgroepen vindt u in de appendix op pagina 27.

De uitkomst van deze focusgroepen is daarnaast gebruikt als startpunt voor een heidag van gebiedsteams in Zuid. Een heidag wordt doorgaans gebruikt om in teamverband aan teambuilding of herijking van doelen te werken. De heidag is voor dit onderzoek ingezet om de rol van de makelaar te bespreken aan de hand van situaties, knelpunten en kansen. Hieraan hebben ook gebiedsmanagers, gebiedscoördinatoren en andere collega's meegedaan. Op de heidag is door alle deelnemers gekeken naar de kernactiviteiten van de gebiedsmakelaars, namelijk signaleren, agenderen en aanjagen. Bij de werkzaamheden in dit proces is aan de hand van belemmeringen en kansen inzichtelijk gemaakt welk onderdeel hiervan op welke wijze aandacht verdient. Een fotoverslag van de heidag is te vinden in de appendix op pagina 33.

### 3.2 Analyse van de resultaten

Wanneer de kwalitatieve en kwantitatieve benadering tezamen adequaat en zinvol worden uitgevoerd, leidt dit tot een meer volledig beeld van de werkelijkheid (De Boer, 2006: 9). Die werkelijkheid is niet alleen kenbaar doordat er veel kennis is over omvang of verschillen, maar ook doordat er kennis is van de verschillende lagen en niveaus die ertoe leiden dat iets wordt (een organisatie, een afdeling) tot wat het is en hoe het functioneert, aldus De Boer.

Een mixed methods design kan volgens Boer (2006) sequentieel, parallel, gemengd of interactief worden uitgevoerd. Omdat dit onderzoek de methoden tegelijkertijd en door elkaar zijn ingezet, zou men in dit geval kunnen spreken van een gemengd model. Inzichten die uit de onderzoeksmethoden voortkomen, kunnen elkaar complementeren of divergeren. De Boer (2006: 8-9) legt dit als volgt uit: *'Complementariteit betekent dat de resultaten van het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek betrekking kunnen hebben op verschillende aspecten of verschijnselen, maar complementair zijn aan elkaar. Ze kunnen als aanvullend aan elkaar worden gezien. Divergentie betekent dat de resultaten van het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek uiteenlopen, elkaar niet bevestigen'*. Bij de interpretatie van onderzoeksresultaten zal onderbouwd worden of zij complementair zijn aan elkaar of dat zij divergeren. De Boer stelt daarnaast dat de exacte uitvoering en analyse van mixed methods design niet in beton gegoten is en nog meer uitgevoerd en ontwikkeld moet worden.

De resultaten van de onderzoeksmethoden worden in dit onderzoek systematisch in de volgorde van de deelvragen gepresenteerd. Hierdoor kunnen de overeenkomsten en verschillen in uitkomsten van de verschillende onderzoeksmethoden gebundeld worden. Op deze wijze wordt gekeken hoe consistent of betrouwbaar de resultaten bevonden kunnen worden. In het hoofdstuk conclusie volgt pas een interpretatie en vertaling van deze resultaten naar een mixed methods design, oftewel een handelingsreperoire voor de gebiedsmakelaar. In het hoofdstuk discussie en analyse volgt een uitleg van de betekenisgeving van dit product en de conclusies voor de praktijk en wetenschap.

### 3.3. Betrouwbaarheid en validiteit

In deze paragraaf wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek. Betrouwbaarheid gaat met name over de aspecten nauwkeurigheid, consistentie en betrouwbaarheid (Van Thiel, 2016: 60). Ook reproduceerbaarheid is van belang. Als het onderzoek op korte termijn weer wordt uitgevoerd, worden dan dezelfde resultaten verkregen? In dit onderzoek is een groot deel (46) van de populatie (75) bereikt met de vragenlijst. De strekking van antwoorden wijkt daarom vermoedelijk niet veel af als dit onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd. Een hoge respons maakt een vragenlijst namelijk representatiever. Alle onderzoeksmethoden zijn anoniem verwerkt, hetgeen vermoedelijk een positieve invloed heeft gehad op de mate waarin de

antwoorden de werkelijke mening van respondenten representeren. De onderzoeksomgeving is echter dermate veranderlijk dat er een grote kans is dat antwoorden afwijken indien na een langere tijd een vervolgonderzoek plaatsvindt. Dit biedt echter wel een mogelijkheid voor vergelijkend onderzoek door de huidige resultaten als nulmeting te beschouwen.

Validiteit gaat met name om de vraag of er gemeten is wat het onderzoek tracht te meten. Het is hiervoor bijvoorbeeld belangrijk dat de variabelen op een juiste wijze zijn geoperationaliseerd en dat respondenten de vragen begrijpen. De gekozen variabelen en onderzoeksvragen zijn een afgeleide van het theoretisch kader en deze zijn aangepast aan de praktijksituatie. De onderbouwing hiervan zoals gepresenteerd in de vorige paragrafen biedt hiervoor het fundament. De variabelen die zijn gemeten in de vragenlijst zijn getest op een aantal proefpersonen, en op basis hiervan aangepast, om er zeker van te zijn dat de vraagstelling begrijpelijk is geweest.

Er zijn echter wel een aantal mogelijke biases die invloed kunnen hebben op de beantwoording van vragen, observaties of casestudies. Een aantal hiervan zullen hieronder besproken worden.

*Positive respons bias:* antwoorden wijken af omdat respondenten sociaal wenselijk antwoorden. Er is rekening gehouden met de positive respons bias door gegevens anoniem te verwerken en dit ook aan te geven aan de respondenten voordat zij de vragenlijst invulden. Het kan echter niet uitgesloten worden dat respondenten alsnog een goede indruk willen maken. De open houding ten aanzien van het benoemen van problemen en tekortkomingen doet echter vermoeden dat hier niet veel sprake van geweest is.

*Confirmation bias:* de neiging verwachtingen zodanig te toetsen dat ze worden bevestigd. Omdat de onderzoeker betrokken is bij de onderzoeksomgeving is de kans aanwezig dat deze de neiging heeft eigen verwachtingen en de persoonlijke mening mee te laten wegen in het onderzoek. Met name bij de observaties en het stellen van vragen is deze kans groter omdat de focus kan komen te liggen op zaken waar de onderzoeker geïnteresseerd in is. De bril van de onderzoeker bepaalt in die zin wat er gezien wordt en wat buiten het gezichtsveld valt. Mede om deze reden is het belangrijk dat er meerdere onderzoeksmethoden zijn toegepast om de triangulatietechniek toe te kunnen passen.

*Interculturele bias:* Democratisering en participatie zijn principes die overwegend in de Westerse wereld gedragen worden. Dit onderzoek is in zekere mate dus etnocentrisch van karakter. In landen waar andere percepties van participatie en de rol van de overheid anders zijn, zijn bevindingen uit dit onderzoek vermoedelijk minder relevant of toepasbaar.

Voor dit onderzoek is het van essentieel belang om bij de interpretatie van resultaten constant te beseffen dat deze zijn gegenereerd door gebiedsmakelaars te consulteren. Deze gegevens kunnen dus niet worden aangenomen als absolute waarheid, maar moeten gezien worden als interpretatie van de gebiedsmakelaar. Het is daarom eveneens niet verstandig om verstrekkende uitspraken te doen over gebiedsgericht werken in algemene zin. Het doel is om het handelingsperspectief van de gebiedsmakelaar te versterken, niet om alle kansen en belemmeringen rondom gebiedsgericht werken te operationaliseren.

## 4. ONDERZOEKSRESULTATEN

---

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. Deze resultaten worden gepresenteerd zonder dat hier conclusies aan worden verbonden. De interpretatie en verklaring van deze gegevens zullen geschieden in de discussie en analyse. De presentatie van onderzoeksresultaten is hieronder geordend volgens de structuur van de deelvragen.

### 4.1 Deelvraag 1

#### *1. Wat is de huidige rol van gebiedsmakelaars bij de creatie van publieke waarde?*

Aan de hand van observaties en de gegevens uit de vragenlijsten is inzicht verworven in de huidige rol van de gebiedsmakelaar bij de creatie van publieke waarde.

#### **Vragenlijsten**

Een aantal van de vragen ging over de tijdsbesteding van gebiedsmakelaars. In de onderstaande tabel is zichtbaar hoeveel respondenten binnen of buiten werken, of ze thema- of buurtgericht werken en waar ze hun werktijd met name aan besteden. De N in de tabel geeft het aantal respondenten aan. De aanduiding mean geeft het gemiddelde op een schaal van 0 tot en met 10 aan dat respondenten hebben kunnen scoren voor een stelling. De standaarddeviatie is een spreidingsmaat die wat zegt over de mate van variantie in de scores.

Op de 10-puntsschaal geven de respondenten met een gemiddelde van 4.26 en 7.46 aan dat zij meer binnen dan buiten werken en dat zij hierbij vooral gericht zijn op de buurt en in mindere mate op een specifiek thema.

| Descriptive Statistics             |    |      |                |
|------------------------------------|----|------|----------------|
|                                    | N  | Mean | Std. Deviation |
| BinnenBuiten                       | 46 | 4.26 | 1.744          |
| ThemaBuurt                         | 46 | 7.46 | 2.030          |
| XTijdnetwerken                     | 45 | 6.02 | 1.712          |
| XTijdsignalerenKansKnel<br>punt    | 46 | 6.24 | 1.946          |
| XTijdklachtenmeldingen             | 46 | 5.78 | 2.159          |
| XTijdgebieggerichtoverle<br>g      | 44 | 5.98 | 1.994          |
| XTijdNietgebiedsgerichto<br>verleg | 46 | 3.93 | 2.059          |
| XTijdBestuur                       | 44 | 4.02 | 2.287          |
| XTijdUitvoeringGebiedspl<br>annen  | 45 | 5.91 | 1.975          |
| XTijdagenderenbeleggen             | 45 | 5.91 | 1.794          |
| Valid N (listwise)                 | 41 |      |                |

*Tabel 1. Tijdsbesteding gebiedsmakelaars*

Het buiten werken bleek uit de beantwoording van de eerste deelvraag een belangrijk aspect te zijn volgens de gebiedsmakelaar om opgaven te *signaleren*. Met name de toelichting die respondenten over hun score geven is interessant. Vrijwel unaniem geven zij aan dat ze meer buiten willen werken, maar dat ze daar door uiteenlopende redenen niet aan toe komen. Uit de passages hieronder blijkt dat administratieve lasten en vergaderingen hier de oorzaak van zijn.

*‘70 procent buiten zou het moeten zijn, is eerder andersom. Werk vereist toch veel interne afstemming en administratie. Had me daarom voorgenomen om meer in de wijk te werken bij partners. Neem ik me bij deze opnieuw voor.’*

*‘Helaas nog te veel binnen, meer dan de helft van mijn tijd. Helaas omdat ik het graag anders zou zien. Dit wordt wel versterkt doordat mijn beide buurten geen buurthuis/huis van de wijk hebben, waardoor er geen natuurlijke ontmoetingsplek is.’*

*‘Veel administratieve taken, bewonersklachten over OR en veel (team)vergaderingen waardoor ik amper tijd heb om naar buiten te gaan.’*

Uit tabel 1 kan worden opgemaakt waar de gebiedsmakelaar relatief weinig (0) of veel (10) tijd aan besteedt, of iedere waarde daartussenin. Dit gaat niet over percentages van hun totale beschikbare tijd maar een inschatting of het relatief veel of weinig tijd betreft. Volgens de taakomschrijving in de vacature zou de gebiedsmakelaar de meeste tijd moeten besteden aan het netwerken en *signaleren*, het *agenderen* en beleggen van gebiedsgerichte opgaven en het *aanjagen* van de uitvoering van de gebiedsplannen. Signaleren, agenderen en aanjagen worden namelijk gezien als de kerntaken van de gebiedsmakelaar.

Aan het onderhouden van netwerken met bewoners, ondernemers en andere stakeholders en het signaleren van kansen en knelpunten wordt relatief veel tijd besteed (6.02 en 6.24 op een schaal van 1/10). Overleg dat niet met het gebied te maken heeft, en bestuurlijke besluitvorming kosten relatief weinig tijd. Dit is ook geen kerntaak. De tijd die wordt besteed aan klachten en meldingen is met 5.78 hoog, gezien het feit dat dit geen kerntaak van de gebiedsmakelaar is. De relatief hoge spreidingsmaat met een standaarddeviatie van 2.159 duidt erop dat er relatief grote verschillen tussen de antwoordscores van respondenten zitten.

## **Observaties**

De observaties van de vier respondenten geven een wisselend beeld van de werkzaamheden van de gebiedsmakelaar. Zoals genoemd in de methodologie dient de lezer er rekening mee te houden dat de observaties momentopnames zijn. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen. Een overzicht van de observaties is te vinden in de appendix.

Gebiedsmakelaar 1 was het grootste deel van de dag buiten en deed vooral zaken in het gebied met mensen in het gebied. Opvallend was dat deze gebiedsmakelaar met de bestuurder op pad ging. Gebiedsmakelaar 1 was daarnaast ook actief met e-mail en sociale media op het kantoor. Sociale media dienen als platform om verbinding te maken met bewoners, ondernemers maar ook met collega's, door projecten en voortgang hiervan te delen.

Gebiedsmakelaar 2 was de helft van de dag buiten. Bij de afspraken buiten leek het voor de geobserveerde niet geheel duidelijk wat er verwacht werd van de gebiedsmakelaar. Intern overleg met het team had de vorm van een integraal strategisch overleg en een overleg met de afdeling

communicatie. De meerwaarde van en de aanwezigheid bij deze besprekingen was onduidelijk, omdat de gebiedsmakelaar hier zelf over twijfelde. Ook werd een deel van de tijd besteed aan e-mail. De gebiedsteams en gebiedspool leken hier gescheiden werelden omdat ze geen gezamenlijk gebiedsoverleg hielden.

Gebiedsmakelaar 3 was de gehele dag binnen voor strategisch overleg, vakinhoudelijk overleg met collega's en e-mail. De gebiedsmakelaar leek goed in staat om collega's te adviseren met input uit het gebied. Hierbij is de gebiedsmakelaar wel afhankelijk van het proactief benaderd worden door collega's. Het bestuur was onlangs gewijzigd en daarom was de band met bestuurders verbeterd.

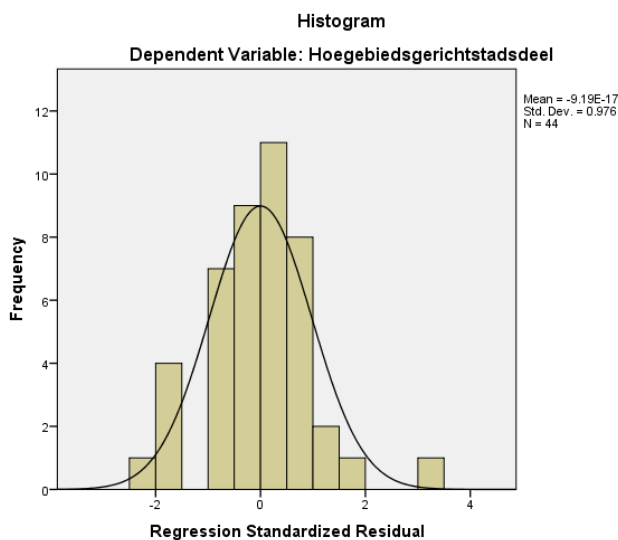
Gebiedsmakelaar 4 was een deel van de dag binnen voor teamoverleg. De gebiedsmanager en de gebiedscoördinator gaven de geobserveerde een vrije rol maar wilden wel weten wat de geobserveerde wilde gaan doen, door dit in een jaarplan vast te leggen. Opvallend was dat de gebiedsmakelaar buiten heel buurtgericht werkte. De wijkagent en specifieke ondernemers en straten waren onderwerp van gesprek. De gebiedsmakelaar had zelf een aantal projecten onder zijn hoede.

In het algemeen was bij de observaties te zien dat collega's van andere afdelingen gebiedsmakelaars proberen te betrekken bij hun opgave. Dit werkt in de praktijk goed, hoewel sommige collega's de gebiedsmakelaar pas aan het eind bij een project betrekken, waardoor de input van de gebiedsmakelaar moeilijker mee te nemen is in het eindresultaat. Daarnaast is de gebiedsmakelaar hierbij afhankelijk van de willekeur van de collega om hem of haar hierbij al dan niet te betrekken.

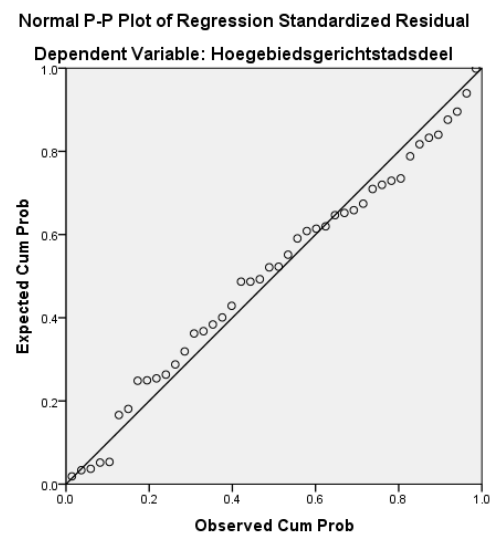
## 4.2 Deelvraag 2

### 2. *Wat is de invloed van de bestuurlijke en ambtelijke context op de creatie van publieke waarde door de gebiedsmakelaar?*

De gebiedsmakelaar creëert publieke waarde door samen met bewoners en ondernemers aan de ene kant en de eigen organisatie aan de andere kant gebiedsgericht te werken. In het theoretisch kader bleek dat beschikbaarheid van middelen en de legitimering door het bestuur invloed hebben op het gebiedsgericht werken. Een meervoudige regressieanalyse is uitgevoerd om te toetsen of dit model in de perceptie van de gebiedsmakelaar bevestigd kan worden. Onafhankelijke variabelen zijn hierbij de gebiedsgerichtheid van het bestuur (Appendix: figuur 8) en de beschikbaarheid van flexibel inzetbare middelen (Appendix: figuur 25). De afhankelijke variabele is hoe gebiedsgericht de organisatie van de gebiedsmakelaar in zijn of haar perceptie werkt (Appendix: figuur 33). Te zien is dat de afhankelijke variabele min of meer normaal verdeeld is.



Tabel 2. Histogram perceptie gebiedsgerichtheid



Tabel 3. Spreidingsdiagram perceptieve gebiedgerichtheid

De 0 hypothese en de alternatieve hypothese luiden als volgt:

H0: De scores op de onafhankelijke variabelen hebben geen invloed op de scores van de afhankelijke variabele

H1: De scores op de onafhankelijke variabelen hebben invloed op de scores van de afhankelijke variabele

De eerste tabel laat zien dat het model als geheel 24% van de variantie verklaart in de afhankelijke variabele. De anova tabel geeft weer dat het model significant wordt bevonden. Dit wil zeggen dat met een 95% betrouwbaarheidsinterval gesteld kan worden dat de uitslag niet op toeval berust. De 0 hypothese kan dus verworpen worden, waarmee de alternatieve hypothese kan worden aangenomen. In de derde tabel is te zien dat beide variabelen significant scores ( $> 0.05$ ) en daarmee kan worden aangenomen dat zij voor de gebiedsmakelaar beide positieve invloed hebben op de perceptie van de gebiedsgerichtheid van de organisatie. De bij benadering rechte lijn in het spreidingsdiagram verklaart een positief lineair verband.

**Model Summary**

| Model | R                 | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1     | .492 <sup>a</sup> | .242     | .205              | 1.339                      |

a. Predictors: (Constant), Budgetflexibel, Bestuurscommissiegebiedsgericht

**ANOVA<sup>a</sup>**

| Model |            | Sum of Squares | df | Mean Square | F     | Sig.              |
|-------|------------|----------------|----|-------------|-------|-------------------|
| 1     | Regression | 23.476         | 2  | 11.738      | 6.548 | .003 <sup>b</sup> |
|       | Residual   | 73.501         | 41 | 1.793       |       |                   |
|       | Total      | 96.977         | 43 |             |       |                   |

a. Dependent Variable: Hoegebiedsgerichtstadsdeel

b. Predictors: (Constant), Budgetflexibel, Bestuurscommissiegebiedsgericht

**Coefficients<sup>a</sup>**

| Model |                                 | Unstandardized Coefficients |            | Standardized Coefficients | t     | Sig. |
|-------|---------------------------------|-----------------------------|------------|---------------------------|-------|------|
|       |                                 | B                           | Std. Error | Beta                      |       |      |
| 1     | (Constant)                      | 4.313                       | .663       |                           | 6.508 | .000 |
|       | Bestuurscommissiegebiedsgericht | .236                        | .099       | .322                      | 2.370 | .023 |
|       | Budgetflexibel                  | .216                        | .079       | .375                      | 2.754 | .009 |

a. Dependent Variable: Hoegebiedsgerichtstadsdeel

**Tabel 4. Meervoudige regressieanalyse gebiedsgericht werken**

De invloed van het bestuur en flexibele budgetten op gebiedsgericht werken lijkt evident maar wat zeggen respondenten hierover in de toelichting?

*'Het dagelijks bestuur heeft een onderverdeling naar portefeuilles. Ze hebben de wijken wel verdeeld maar dat vertaalt zich eigenlijk alleen naar spreekuren die in de wijk worden gehouden.'*

*'Zij zouden gebiedsgericht werken voorstaan maar ik merk het eigenlijk niet in mijn werk.'*

*'Theoretisch misschien wel. Maar de praktijk is weerbarstiger. De inrichting van de organisatie is ook totaal niet gebiedsgericht.'*

In de overige antwoorden staan woorden van gelijke strekking, een uitzondering daargelaten. Een blik op de toelichting op de antwoorden aangaande de beschikbaarheid van flexibel budget voor gebiedsgerichte antwoorden onderschrijft de lage score op deze vraag. De meeste respondenten geven aan dat er te weinig flexibele budgetten beschikbaar zijn.

*'Nu niet het geval, maar zou wel moeten.'*

*'Voor mijn gevoel ligt veel vast en is een hoge mate van creativiteit nodig om zaken belegd te krijgen.'*

Daarnaast geven enkele respondenten aan dat hier met planning wel enigszins rekening mee valt te houden.

*'Een groot deel is van tevoren ook gebiedsgericht te plannen. Ik vind dat een deel flexibel moet zijn voor opgaves/ knelpunten die gedurende het jaar oppoppen.'*

De toelichtingen bevestigen hiermee in grote lijnen het beeld verkregen uit de kwantitatieve data.

#### 4.3 Deelvraag 3

##### *3. Welke gerelateerde kansen en belemmeringen ondervinden gebiedsmakelaars bij de creatie van publieke waarde?*

Bij de presentatie van de resultaten van de vorige deelvraag is gebleken dat het bestuur en de beschikbaarheid van middelen invloed hebben op de gebiedsgerichte omgeving van de gebiedsmakelaar.

Wanneer er verder wordt ingezoomd op de rol van het stadsdeelbestuur dan wordt zichtbaar dat respondenten over het algemeen wel bestuurlijke nabijheid ervaren (6.68 op een schaal van 0 t/m 10). In de vragenlijst werd uitgelegd dat hiermee bedoeld werd op de vraag of bestuurders informeel en benaderbaar waren of juist formeel en op afstand. Hoewel de meeste respondenten vinden dat hun bestuur een gemiddelde gebiedsgerichte focus heeft, waarderen de respondenten bestuurlijke nabijheid juist wel.

### Descriptive Statistics

|                                 | N  | Mean |
|---------------------------------|----|------|
| Bestuurscommissiegebiedsgericht | 45 | 5.13 |
| Bestuurnabij                    | 44 | 6.68 |
| Bestuurnegatiefpositief         | 46 | 6.76 |
| Valid N (listwise)              | 43 |      |

*Tabel 5. Relatie met het bestuur*

In de toelichting op hun antwoorden geven respondenten aan dat zij wisselende nabijheid van bestuurders ervaren:

*‘De deur naar het dagelijks bestuur staat altijd open, er is laagdrempelig contact mogelijk.’*

*‘Er is weinig contact. Er zitten twee lagen tussen en er is ook niet echt een drive bij de bestuurders om ons op te zoeken. We komen op afroep of als er in de gebieden onrust is.’*

Wanneer gekeken wordt naar de toelichting van respondenten dan ervaren zij de bestuurlijke nabijheid overwegend als positief.

Wanneer gekeken wordt naar de samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen, geven deze gemiddelde tot redelijk hoge scores weer tussen de 5.62 en de 6.85 op een schaal van 0 t/m 10. De gebiedsgerichte samenwerking met het team basisvoorzieningen heeft de laagste waardering en de samenwerking met de afdeling veiligheid en beheer en openbare ruimte scoort het hoogst. De meest interessante constatering is echter de waardering van de gebiedsgerichte samenwerking met bewoners en ondernemers. Deze scoort met 7.29 hoger dan alle gemeentelijke afdelingen.

### Descriptive Statistics

|                       | N  | Mean |
|-----------------------|----|------|
| GGWbasisvoorzieningen | 45 | 5.62 |
| GGWfysiek             | 46 | 6.61 |
| GGWBOR                | 45 | 6.80 |
| GGWVTH                | 45 | 6.73 |
| GGWVEILIG             | 46 | 6.85 |
| GGWBewonerondernemer  | 45 | 7.29 |
| Valid N (listwise)    | 42 |      |

*Tabel 6. Samenwerking met andere afdelingen*

In de toelichting hierop geven de respondenten een aantal zaken aan. In veel gevallen verbetert de samenwerking langzamerhand wel, maar in andere gevallen wordt deze beoordeeld als moeizaam. Met name de samenwerking met team basisvoorzieningen is volgens een aantal respondenten voor verbetering vatbaar. Korte lijnen met personen worden gewaardeerd. Expliciet bij de afdeling beheer en openbare ruimte speelt de vrees dat centralisatie van taken de afdeling meer op afstand zet, terwijl nabijheid juist gewaardeerd wordt.

*‘Hier werken wij zeer nauw mee samen. Ik maak me dan ook zorgen over het overhevelen van deze mensen naar de nieuwe RVE.’*

Over de samenwerking met bewoners is men ook in de toelichting voornamelijk positief.

*‘Vaak gaat het goed, vooral wanneer het over kleinere zaken gaat. Het is lastig om vanuit een logge organisatie als het stadsdeel snel aan de wensen van bewoners te kunnen voldoen. Vaak ga ik er niet over en ben ik afhankelijk van de meewerkendheid van collega’s die er wel over gaan.’*

In de probleemstelling werd gesuggereerd dat de gebiedsmakelaar in sommige gevallen een opgave niet kwijt kan in de organisatie en deze hierdoor zelf gaat uitvoeren. Met de data die verkregen is uit de vragenlijsten kan wederom middels een meervoudige regressieanalyse worden onderzocht wat de invloed van een aantal variabelen is op het zelf oppakken van uitvoerende taken.

Onafhankelijke variabelen zijn hierbij de rolverwarring (Appendix: figuur 28), de beschikbaarheid van flexibele middelen (Appendix: figuur 25) en de gebiedsgerichtheid van het bestuur (Appendix: figuur 8). De afhankelijke variabele is hoe vaak de respondent uitvoerende taken uitvoert.

De 0 hypothese en de alternatieve hypothese luiden als volgt:

H0: De scores op de onafhankelijke variabelen hebben geen invloed op de scores van de afhankelijke variabele.

H1: De scores op de onafhankelijke variabelen hebben invloed op de scores van de afhankelijke variabele.

In de eerste tabel is te zien dat het model als geheel 67% van de variantie verklaart in de afhankelijke variabele. In de anova tabel is zichtbaar dat het model significant wordt bevonden. Dit wil zeggen dat met een 95% betrouwbaarheidsinterval gesteld kan worden dat de uitslag niet op toeval berust. De 0 hypothese kan dus verworpen worden, waarmee de alternatieve hypothese kan worden aangenomen. In de derde tabel is te zien dat de flexibiliteit van middelen en rolverwarring significant scores ( $> 0.05$ ) en daarmee kan worden aangenomen dat zij een lineair verband hebben met de afhankelijke variabele. Interessanter is echter dat in de derde grafiek te zien is dat rolverwarring (ik voer regelmatig activiteiten uit waarvan ik mij afvraag of dit binnen mijn rol past) de grootste invloed heeft op de mate waarin een respondent zelf uitvoerend werkt. Een respondent stelt hierover: *‘Als ik dat niet deed, kwam er niets van de grond.’*

**Model Summary**

| Model | R                 | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1     | .820 <sup>a</sup> | .672     | .647              | 1.174                      |

a. Predictors: (Constant), Bestuurscommissiegebiedsgericht, Budgetflexibel, Rolverwarring

**ANOVA<sup>a</sup>**

| Model |            | Sum of Squares | df | Mean Square | F      | Sig.              |
|-------|------------|----------------|----|-------------|--------|-------------------|
| 1     | Regression | 109.950        | 3  | 36.650      | 26.605 | .000 <sup>b</sup> |
|       | Residual   | 53.724         | 39 | 1.378       |        |                   |
|       | Total      | 163.674        | 42 |             |        |                   |

a. Dependent Variable: Zelfuitvoerend

b. Predictors: (Constant), Bestuurscommissiegebiedsgericht, Budgetflexibel, Rolverwarring

**Coefficients<sup>a</sup>**

| Model |                                 | Unstandardized Coefficients |            | Standardized Coefficients | t      | Sig. |
|-------|---------------------------------|-----------------------------|------------|---------------------------|--------|------|
|       |                                 | B                           | Std. Error | Beta                      |        |      |
| 1     | (Constant)                      | 2.216                       | .811       |                           | 2.732  | .009 |
|       | Rolverwarring                   | .660                        | .081       | .753                      | 8.105  | .000 |
|       | Budgetflexibel                  | .155                        | .070       | .205                      | 2.232  | .031 |
|       | Bestuurscommissiegebiedsgericht | -.141                       | .088       | -.148                     | -1.591 | .120 |

a. Dependent Variable: Zelfuitvoerend

**Tabel 7. Meervoudige regressieanalyse zelf uitvoeren van werkzaamheden**

Een aantal beschrijvende statistieken met betrekking tot de rolvulling van de gebiedsmakelaar geven meer achtergrondinformatie over de rolvulling van de respondenten. Het lijkt er op dat de rol van de gebiedsmakelaar volgens respondenten duidelijker is voor bewoners dan voor de collega's. Te zien is dat respondenten redelijk hoog scoren op de stellingen: 'Het komt regelmatig voor dat ik zelf uitvoerende werkzaamheden oppak' en 'Ik voer regelmatig activiteiten uit waarvan ik mij afvraag of dit binnen mijn rol past'. Aan de score 5.41 voor de stelling 'Het is voor mij altijd geheel duidelijk hoe ik een gebiedsgerichte opgave in de organisatie kan beleggen' is te zien dat dit niet altijd het geval is.

**Descriptive Statistics**

|                     | N  | Mean |
|---------------------|----|------|
| Rolduidelijkbewoner | 46 | 5.48 |
| Rolduidelijkcollega | 45 | 4.93 |
| Zelfuitvoerend      | 45 | 6.20 |
| Rolverwarring       | 46 | 6.09 |
| Duidelijkbeleggen   | 46 | 5.41 |
| Valid N (listwise)  | 44 |      |

**Tabel 8. Rolvulling en perceptie**

Aan de hand van een meervoudige regressieanalyse kunnen ook onderzocht worden door welke werkzaamheden een gebiedsmakelaar meer of minder buiten werkt. Bij deze analyse fungeert de mate waarin de gebiedsmakelaar binnen of buiten is (Appendix: figuur 2) als de afhankelijke

variabele en de tijd die besteed wordt aan verschillende werkzaamheden (Appendix: figuur 17 t/m 24) fungeren als onafhankelijke variabelen.

De 0 hypothese en de alternatieve hypothese luiden als volgt:

H0: De scores op de onafhankelijke variabelen hebben geen invloed op de scores van de afhankelijke variabele.

H1: De scores op de onafhankelijke variabelen hebben invloed op de scores van de afhankelijke variabele.

In tabel 9 is te zien dat het model 49 procent van de variantie in de afhankelijke variabele verklaart. Het model als geheel is ook statistisch significant omdat het binnen de 95% betrouwbaarheidsinterval blijft. De 0 hypothese kan hiermee verworpen worden en de alternatieve hypothese kan worden aangenomen. Wanneer gekeken wordt naar het betrouwbaarheidsinterval van de verschillende variabelen blijkt dat dit model beperkte waarde heeft omdat een aantal hiervan niet significant worden bevonden. Over de invloed van deze variabelen zijn geen uitspraken te doen. Te zien is dat de activiteiten; netwerken en het behandelen van klachten en meldingen wel significant kunnen worden bevonden. Het behandelen van klachten en meldingen heeft een negatieve relatie met de mate waarin een gebiedsmakelaar buiten werkt. Het netwerken heeft logischerwijs een positieve relatie met de mate waarin een gebiedsmakelaar buiten is.

**Model Summary**

| Model | R                 | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1     | .700 <sup>a</sup> | .490     | .362              | 1.423                      |

a. Predictors: (Constant), XTijdagenderenbeleggen, XTijdklachtenmeldingen, XTijdBestuur, XTijdNietgebiedsgerichtoverleg, XTijdnetwerken, XTijdUitvoeringGebiedsplannen, XTijdgebieggerichtoverleg, XTijdsignalerenKansKnelpunt

**ANOVA<sup>a</sup>**

| Model |            | Sum of Squares | df | Mean Square | F     | Sig.              |
|-------|------------|----------------|----|-------------|-------|-------------------|
| 1     | Regression | 62.209         | 8  | 7.776       | 3.839 | .003 <sup>b</sup> |
|       | Residual   | 64.816         | 32 | 2.025       |       |                   |
|       | Total      | 127.024        | 40 |             |       |                   |

a. Dependent Variable: BinnenBuiten

b. Predictors: (Constant), XTijdagenderenbeleggen, XTijdklachtenmeldingen, XTijdBestuur, XTijdNietgebiedsgerichtoverleg, XTijdnetwerken, XTijdUitvoeringGebiedsplannen, XTijdgebieggerichtoverleg, XTijdsignalerenKansKnelpunt

**Coefficients<sup>a</sup>**

| Model |                                | Unstandardized Coefficients |            | Standardized Coefficients | t      | Sig. |
|-------|--------------------------------|-----------------------------|------------|---------------------------|--------|------|
|       |                                | B                           | Std. Error | Beta                      |        |      |
| 1     | (Constant)                     | 1.405                       | 1.066      |                           | 1.318  | .197 |
|       | XTijdnetwerken                 | .547                        | .186       | .511                      | 2.940  | .006 |
|       | XTijdsignalerenKansKnelpunt    | -.279                       | .217       | -.303                     | -1.286 | .208 |
|       | XTijdklachtenmeldingen         | -.371                       | .133       | -.461                     | -2.794 | .009 |
|       | XTijdgebieggerichtoverleg      | .221                        | .199       | .255                      | 1.114  | .274 |
|       | XTijdNietgebiedsgerichtoverleg | .255                        | .150       | .290                      | 1.705  | .098 |
|       | XTijdBestuur                   | .072                        | .134       | .091                      | .538   | .594 |
|       | XTijdUitvoeringGebiedsplannen  | -.195                       | .191       | -.221                     | -1.021 | .315 |
|       | XTijdagenderenbeleggen         | .343                        | .193       | .351                      | 1.777  | .085 |

**Tabel 9. Meervoudige regressieanalyse binnen of buiten**

#### 4.4 Deelvraag 4

##### 4. Met welk handelingsrepertoire kunnen gebiedsmakelaars kansen benutten en belemmeringen wegnemen ten behoeve van de creatie van publieke waarde?

De casestudies en de focusgroepen geven inzicht in welk handelen van de respondenten bijdraagt aan het oplossen van belemmeringen en het benutten van kansen voor de gebiedsmakelaar. In deze paragraaf zullen de werkbare ingrediënten voor het handelingsperspectief worden geïdentificeerd. In het hoofdstuk discussie en analyse zal pas het mixed methods design worden geconstrueerd en gepresenteerd.

In de stedelijke focusgroep bijeenkomsten werd duidelijk dat de makelaar stedelijk gezien een aantal gelijke uitdagingen tegenkomt. De zeven deelnemers, allen gebiedsmakelaars, gaven aan veel tijd kwijt te zijn aan overleg en bijeenkomsten, maar ook aan klachten en meldingen.

In een uitgewerkt advies aan de gebiedsmanagers naar aanleiding van deze sessies wordt het volgende geconstateerd:

*‘Makelaars stappen nog te vaak in een gat of er blijft te veel liggen/hangen bij hen. Makelaars voelen zich verantwoordelijk voor hulpvragen van buiten, maar slagen er niet altijd in om dit dan al makelend bij de juiste verantwoordelijke neer te leggen. Hierdoor pakken ze vaak zelf de inhoudelijke verantwoordelijkheid over. Hierdoor komen zij niet toe aan hun primaire taken.’*

En;

*‘De actualiteit van alle dag, vragen vanuit het bestuur en bewoners kunnen ervoor zorgen dat de agenda’s vollopen met acties die niet persé passen bij de gebiedsopgaven.’*

Op deze wijze werd er een spanningsveld geconstateerd tussen de pragmatiek van snel activiteiten uitvoeren versus sturen op de uitvoering van plannen. In het advies aan de gebiedsmanagers wordt verzocht om strikt toe te zien op de juiste rolvervulling van de gebiedsmakelaar. Ook de gebiedsmakelaars zelf werd gevraagd om periodiek met elkaar te overleggen over de uitvoering van hun werkzaamheden. Er lijkt dus behoefte aan onderlinge afstemming tussen gebiedsmakelaars en hun gebiedsmanagers. Daarnaast gaven de zeven gebiedsmakelaars die betrokken waren bij deze stedelijke focusgroepen aan, dit graag in stand te willen houden om feedback en afstemming vanuit de praktijk te blijven zoeken.

Op de heidag (teamdag) van gebiedsteams in Stadsdeel Zuid is verder gesproken over de rol van de gebiedsmakelaar naar aanleiding van deze adviezen. In de Appendix op pagina 33 is een fotoverslag van deze bijeenkomst te vinden. Bij deze bijeenkomst bleek dat gebiedsmakelaars vooral binnen hun kerntaken *signaleren* en *agenderen* hun rol scherp moeten houden. Bij het signaleren is het van belang om vroegtijdig collega's te betrekken bij de opgave en om bij knelpunten de gebiedsmanager of coördinator in stelling te brengen. Dit helpt om te beoordelen of en op welke wijze opgaven verder gebracht kunnen worden. Daarnaast kan alvast verkend worden of er budget beschikbaar is. Bij het *agenderen* is het overdrachtsmoment naar collega's van belang. Dit gebeurt nu vaak in de wandelgang, of op informele wijze. Hierdoor weten betrokkenen niet precies wat er van hen verwacht wordt. Het aanjagen is tot nu toe de minst belichte kernactiviteit van gebiedsmakelaars. Aanwezig waren het erover eens dat om goed te kunnen aanjagen de opgave eerst goed geagendeerd en overgedragen moet zijn. Pas daarna kan men periodiek afstemmen met de opdrachtnemer, omdat er praktische zaken moeten worden afgestemd. De belangrijkste vraag die opkwam was: wat doe je nog als gebiedsmakelaar op het moment dat de opgave geagendeerd is en wordt uitgevoerd? Een voorbeeld hiervan is contact onderhouden met bewoners, ondernemers of initiatiefnemers. De gebiedsmakelaar rapporteert in ieder geval over de voortgang van activiteiten. De afstemming hiervan moet nog meer vorm krijgen in de praktijk. De aanwezige deelnemers gaven tegelijkertijd aan behoefte te hebben aan meer casuïstiekoverleg en intervisie met andere gebiedsmakelaars.

Uit de casestudie ontstond het beeld dat de gebiedsmakelaars erg betrokken waren bij de opgave waar ze mee te maken hadden en dat zij erg gericht zijn op pragmatische oplossingen. Zij weten niet altijd hoe zij met collega's en of bestuur moeten samenwerken. Door de betrokken houding, pragmatische aanpak en de onduidelijke rolverdeling wordt de gebiedsmakelaar vaak probleemeigenaar. Een respondent zegt hierover het volgende:

*“Uiteindelijk denk ik dat ik te lang tussen de bewoners en de projectmanager in heb gezeten. Hierdoor werd ik uiteindelijk probleemeigenaar.”*

Uit de casestudie bleek eveneens dat een vroege samenwerking met collega's kan helpen om een opgave realistisch te vertalen. Daarnaast kan een heldere overdracht van taken in een opdrachtgeversoverleg helpen om de gebiedsmakelaar in de juiste rol van agenderen en aanjagen te helpen.

### **Werkbare ingrediënten voor het handelingsrepertoire**

De gebiedsmakelaar kan bij haar kerntaken *signaleren*, *agenderen* en *aanjagen* een aantal werkbare ingrediënten gebruiken voor zijn of haar handelingsrepertoire.

Bij het signaleren is het belangrijk om vroegtijdig relevante collega's te betrekken om zicht te krijgen op het vraagstuk en de middelen.

Bij het *agenderen* is een logisch duidelijk proces voor opdrachtgeverschap belangrijk, bijvoorbeeld met een opdrachtgeversoverleg. Managers kunnen gebruikt worden om een vraagstuk te positioneren.

Van *aanjagen* is de exacte taakverdeling nog onduidelijk, maar hier dient in ieder geval afstemming over plaats te vinden. De gebiedsmakelaar rapporteert in ieder geval over de voortgang van de activiteit.

Een algemeen werkbaar ingrediënt lijkt intervisie en uitwisseling van praktijkervaring op stedelijk niveau om doorontwikkeling van het vakmanschap te stimuleren en om belemmeringen te agenderen op hoger schaalniveau.

### **Handelingsrepertoire**

In figuur 7 ziet u het handelingsrepertoire dat naar aanleiding van dit onderzoek is ontwikkeld. Alle werkbare elementen uit deelvraag 4 zijn verwerkt in dit model, onderverdeeld in drie fases *signaleren*, *agenderen* en *aanjagen*. Dit handelingsrepertoire kan niet worden gezien als de maar een van de manieren om meer grip te krijgen op de rolvervulling van de gebiedsmakelaar en om hierop te kunnen reflecteren. Dit handelingsrepertoire is ontwikkeld op basis van samengestelde informatie voortkomend uit de beantwoording van deelvraag vier.

1. Het startpunt van het handelingsrepertoire is altijd een signaal uit het gebied. Gebiedsmakelaars nemen signalen van bewoners en ondernemers bij voorkeur als startpunt bij de creatie van publieke waarde.

2. Vervolgens zal de gebiedsmakelaar inschatten of de opgave past bij de doelstellingen van het gebied, met in het achterhoofd de gebiedsanalyse, gebiedsagenda, gebiedsplannen en andere kennis over het gebied en gerelateerde beleidsonderwerpen. Het signaal wordt hiermee een gebiedsgerichte opgave. Indien dit niet het geval is wordt de betrokken externe partner ingelicht met het signaal dat de gemeente vooralsnog geen partner is bij de opgave. Als het een reguliere opgave betreft dan behoort de gebiedsmakelaar het signaal te beleggen bij de vakinhoudelijk afdeling. Als er bijvoorbeeld een onveilige stoep is gesignaleerd dan kan dit signaal worden doorgegeven aan de afdeling verkeer en openbare ruimte. De desbetreffende afdeling wordt verantwoordelijk voor de afhandeling en het contact met de externe partner. Klachten en meldingen worden belegd bij inhoudelijke afdelingen. Indien deze een structureel karakter hebben is dit een kans voor organisatieontwikkeling.

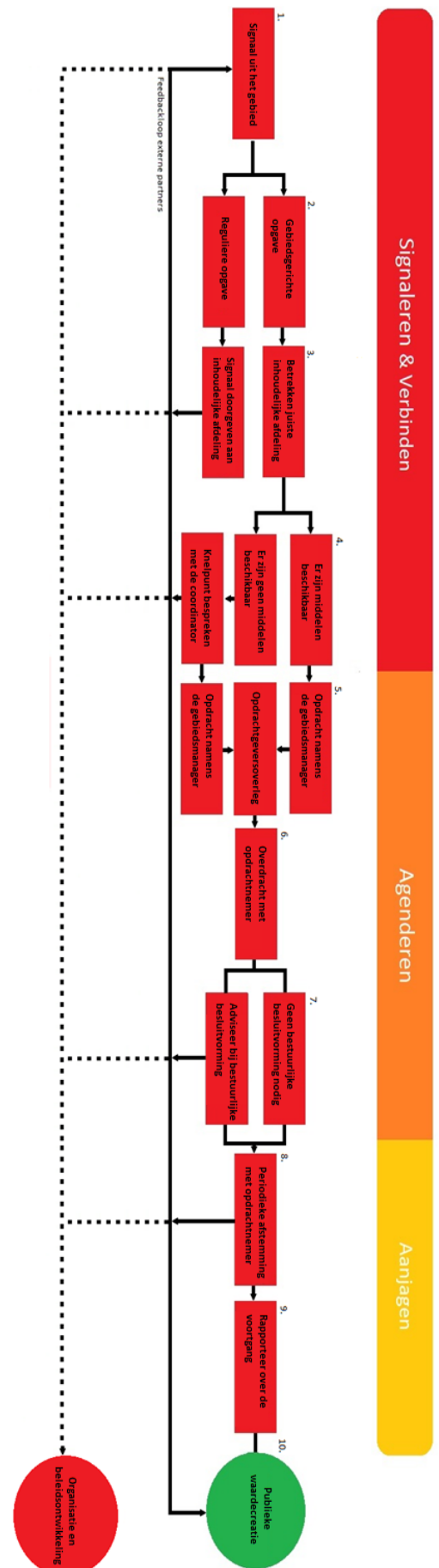
3. Vervolgens is het belangrijk om tijdig vakinhoudelijke collega's te betrekken bij de gebiedsgerichte opgave, met het doel om deze te verhelderen vanuit de expertise van de betrokken collega. De gebiedsmakelaar maakt indien mogelijk de verbinding met andere (in)formele partijen die relevant kunnen zijn voor de opgave. De gebiedsmakelaar wordt hiermee geen probleemeigenaar. De externe partner speelt zelf een zo actief mogelijke rol bij het realiseren van de opgave, de gemeente faciliteert waar mogelijk.

4. De gebiedsgerichte opgave is vertaald en er wordt met inhoudelijke afdelingen onderzocht of er middelen beschikbaar zijn ter realisatie. Dit kan geld of mankracht zijn maar ook advies over vergunningen of bestemmingsplannen. Indien er geen ruimte is om een opgave die goed aansluit bij de gebiedsdoelstellingen te realiseren, overlegt de gebiedsmakelaar met de gebiedscoördinator. Deze kan dit knelpunt hoger in de organisatie agenderen of een oplossing op maat ontwerpen met leidinggevenden van andere organisatieonderdelen. Als dit niet mogelijk is wordt de externe partner hiervan op de hoogte gesteld. Een dergelijke belemmering is een kans voor organisatieontwikkeling.

5. De gebiedsmakelaar en de betrokken vakinhoudelijke collega stemmen de opdracht af met de gebiedsmanager. Indien akkoord agendeert deze de opgave bij het opdrachtgeversoverleg. Hier wordt de opdracht verleend aan de opdrachtnemer uit de gebiedspool of een resultaatverantwoordelijke eenheid.

6. De gebiedsmakelaar en de opdrachtnemer plannen een startgesprek om de uitvoering van de opgave af te stemmen.

Figuur 7: handelingsrepertoire



7. Indien nodig agendeert de opdrachtnemer de opdracht voor bestuurlijke besluitvorming. De gebiedsmakelaar adviseert hierbij.

8. In de periodieke afstemming met de gebiedsmakelaar en opdrachtnemer wordt de voortgang van de opdracht besproken. Belemmeringen in het proces zijn kansen voor organisatieontwikkeling.

9. De gebiedsmakelaar rapporteert over de voortgang van de gebiedsgerichte inzet en bespreekt deze met de coördinator. Indien de opgave in de gebiedsplannen is opgenomen, gebeurt dit in de gebiedsmonitor.

10. De gebiedsgerichte opgave is samen met collega's en de externe partner gerealiseerd, met alle bouwstenen van publieke waarde, namelijk een maatschappelijke vraag, legitimiteit en middelen. De gebiedsmakelaar heeft daarbij gesignaleerd en verbonden, geagendeerd en aangejaagd.

Bij dit handelingsrepertoire worden in figuur 8 nog een aantal handvaten gepresenteerd die ter ondersteuning van het proces dienen.

Naar aanleiding van de uiteenzetting van dit model kan de vierde deelvraag van dit onderzoek worden beantwoord:

Het handelingsrepertoire van gebiedsmakelaars richt zich op de kerntaken signaleren en verbinden, agenderen en aanjagen. Daarbij is het van belang dat een signaal uit het gebied als startpunt voor publieke waarde wordt genomen, en dat collega's aan de voorkant van het proces van waardecreatie worden betrokken, om middelen en legitimiteit te waarborgen. Binnen het handelingsrepertoire worden duidelijke afspraken gemaakt over de rollen van alle betrokken stakeholders. Structurele belemmeringen worden geagendeerd via leidinggevend en vormen eveneens een kans voor organisatie en beleidsontwikkeling.

| Signaleren                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Agenderen                                                                                                          | Aanjagen                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Filter het signaal: Is dit een gebiedsgerichte opgave/kans of belemmering? Zo niet geef het signaal dan door aan een vakinhoudelijke afdeling.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Agendeer de overeengekomen opgave in overleg met je coördinator of gebiedsmanager bij het opdrachtgeversoverleg.   | Organiseer een periodiek afstemmingmoment met de opdrachtnemer.                                                                           |
| Indien het een gebiedsgerichte opgave betreft, verbindt andere informele partners of betrek er vakinhoudelijke collega's bij die jou helpen de opgave vertalen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Stem met de opdracht af met de toegewezen programmamanager. Deze zal de opdracht uitzetten naar een opdrachtnemer. | Rapporteer over de voortgang van de activiteit, indien in het gebiedsplan doe je dit in de gebiedsmonitor.                                |
| Probeer met je collega indien nodig, af te tasten of er budget of capaciteit of anderzijds nodig en beschikbaar zijn voor de gebiedsgerichte opgave.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Indien een bestuurlijk besluit nodig is adviseer je degene die de opdracht heeft aangenomen.                       | Problemen in de voortgang bespreek je met je gebiedscoördinator. Structurele dilemma's en knelpunten agendeer je bij jouw gebiedsmanager. |
| Formuleer samen met je inhoudelijke collega wat er nodig is om de gebiedsgerichte opgave op te pakken.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Indien nodig ben je aanwezig bij bestuurlijk overleg om toelichting te geven op de activiteit.                     | Spreek met de opdrachtnemer af door wie en hoe de contacten met eventuele externe partners worden onderhouden gedurende de activiteit.    |
| Optioneel: Bespreek de opgave indien mogelijk en in overleg met je gebiedsmanager informeel met je bestuurder                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                    |                                                                                                                                           |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Indien je van je rol afwijkt, meld dit dan expliciet aan betrokken collega's, bewoners en ondernemers. Indien nodig spar je hierover binnen je team.</li><li>• Belemmeringen in de voortgang bespreek je met je gebiedscoördinator.</li><li>• Bestuurlijk gevoelige kwesties en structurele belemmeringen bespreek je met de gebiedsmanager.</li><li>• Informeer externe partners over de voortgang van het proces</li></ul> |                                                                                                                    |                                                                                                                                           |

*Figuur 8: Handvaten handelingsrepertoire*

## 5. CONCLUSIE

---

Op basis van de gepresenteerde resultaten uit het voorgaande hoofdstuk kunnen antwoorden worden geformuleerd op de deelvragen, waaruit het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek voortkomt. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

### *Hoe kunnen gebiedsmakelaars publieke waarde creatie in de gemeente Amsterdam vergroten?*

Inmiddels is duidelijk hoe de beoogde rol van de gebiedsmakelaar bij de creatie van publieke waarde eruitziet. Om publieke waarde te creëren is de gebiedsmakelaar veel in het gebied om te *signaleren*. Deze signalen worden door de gebiedsmakelaar *geagendeerd* binnen de eigen organisatie. Nadat deze signalen worden omgezet in uitvoeringsgerichte plannen, is de gebiedsmakelaar verantwoordelijk voor het *aanjagen* van de uitvoering hiervan. Aan de hand van de beantwoording van de eerste deelvraag wordt duidelijk of dit in de werkelijkheid op een vergelijkbare wijze vorm krijgt.

#### *1. Wat is de huidige rol van gebiedsmakelaars bij de creatie van publieke waarde?*

Respondenten geven aan dat zij meer binnen werken dan dat zij buiten zijn. Voor een gebiedsmakelaar is het volgens de gemeente Amsterdam de bedoeling dat deze 70% van zijn tijd buiten is. De respondenten van dit onderzoek geven aan dat zij gemiddeld 58% binnen werken. Te zien is dat de respondenten veel tijd besteden aan hun kerntaken *signaleren*, *agenderen* en *aanjagen*, maar tegelijkertijd besteden zij ook een groot deel van hun tijd aan klachten, meldingen en bestuurlijke besluitvorming. Bovendien gaven zij aan dat ze relatief veel tijd aan administratieve taken en e-mail kwijt waren. Uit de meervoudige regressieanalyse bleek dat netwerken bijdraagt aan de mate waarin een gebiedsmakelaar buiten actief is en dat gebiedsmakelaars door het behandelen van klachten en meldingen minder buiten kunnen zijn. Uit de observaties bleek dat de gebiedsmakelaars ervoor kiezen om veel naar buiten te gaan, als zij daarvoor de kans krijgen. Anderzijds is het belangrijk om ook binnen te zijn omdat daar zicht op beschikbare middelen gecreëerd wordt. Zo waren er veel afspraken met collega's uit lijnafdelingen om gebiedsgerichte inzet af te stemmen. Het startpunt hiervan was echter zelden een stakeholder uit het gebied maar vaker een beleidsdoelstelling. De gebiedsmakelaars trachten zodoende met hun kennis uit het gebied kansen te verzilveren. Het lijkt of de gebiedsmakelaars hiermee soms neigen naar opportunisme, met een focus op middelen zoeken in plaats van de collega's mee te nemen in de opgave.

Bij sommige interne en externe afspraken leek het of de gebiedsmakelaar niet altijd wist wat zijn/haar rol aan tafel precies was en in andere gevallen juist wel. Bij alle observaties waren gebiedsmakelaars bewust bezig na te denken over hun rol of werd dit besproken binnen het team. De gebiedsmakelaars leken allen een redelijke samenwerkingsrelatie te hebben met het bestuur. Bij de eerste observatie agendeerden de bestuurders af en toe wel 'spoedjes'. Deze kunnen agendabepalend zijn voor de gebiedsmakelaar. Bij de tweede observatie werd veel in de buurt gewerkt en was flexibel budget en online ondersteuning beschikbaar om initiatieven te agenderen.

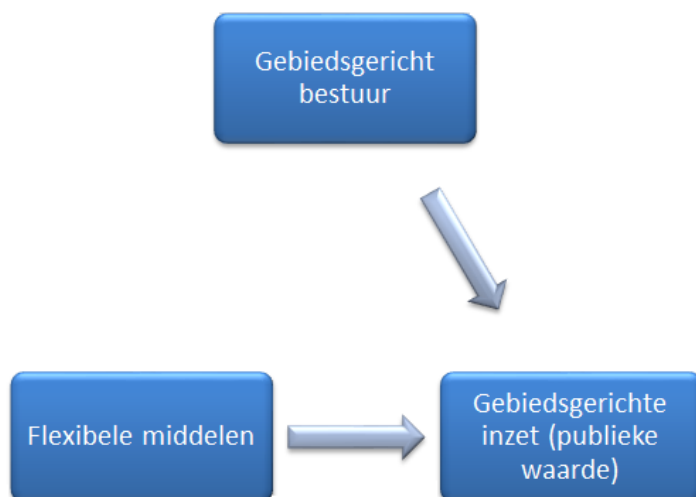
Het antwoord op de deelvraag luidt als volgt:

Gebiedsmakelaars lijken hun kerntaken signaleren, agenderen en aanjagen op een zeker basisniveau uit te voeren. De rol van de gebiedsmakelaar is in sommige gevallen nog onduidelijk, met name als mogelijkheden ontbreken om een opgave gerealiseerd te krijgen. Gebiedsmakelaars lijken geneigd tot opportunisme omdat zij benaderd worden door collega's en op zoek zijn naar beschikbare middelen om hun gebiedsgerichte opgave te realiseren, oftewel om publieke waarde te creëren. Hiermee zijn gebiedsmakelaars zonder een duidelijke rolverdeling soms overgeleverd aan de willekeur van collega's. Administratieve lasten, klachten en meldingen lijken daarnaast ten koste te gaan van de tijd die de gebiedsmakelaar aan haar kerntaken kan besteden.

## *2. Wat is de invloed van de bestuurlijke en ambtelijke context op de creatie van publieke waarde door de gebiedsmakelaar?*

In het theoretische kader is onderbouwd dat gebiedsgericht werken past binnen de sturingsfilosofie van *network governance* met als doel publieke waardecreatie. Gebiedsgericht werken kan dus gezien worden als publieke waardecreatie in samenwerking met en als startpunt bewoners en ondernemers. Zij bepalen immers wat publieke waarde is.

Uit de meervoudige regressieanalyse kan worden opgemaakt dat zowel de beschikbaarheid van flexibele middelen, als de mate waarin het bestuur een gebiedsgerichte focus heeft, belangrijk zijn om beter gebiedsgericht te kunnen werken. Hiermee wordt het conceptuele model uitgedrukt in figuur 5, dat stelt dat legitimiteit en de beschikbaarheid van middelen invloed hebben op publieke waardecreatie bevestigd.



*Figuur 5. Moderators publieke waardecreatie*

Te zien is dus dat een gebiedsgericht bestuur in de perceptie van de gebiedsmakelaar helpt om gebiedsgerichte inzet te realiseren. Hoewel de gebiedsgerichtheid van het bestuur verschilt tussen stadsdelen, wordt door gebiedsmakelaars het belang ingezien van een bestuur dat informeel en benaderbaar samenwerkt met gebiedsteams. In de beantwoording van de vorige deelvraag bleek al dat gebiedsmakelaars vaak afhankelijk zijn van beleidsdoelstellingen en gerelateerde middelen. Respondenten geven aan dat zij moeite hebben om gebiedsgerichte opgaves gerealiseerd te krijgen. Respondenten pleiten ervoor om meer flexibele budgetten te creëren en om hen vroeg te betrekken bij het realiseren van beleidsdoelstellingen, zodat hun input meegenomen kan worden.

Het antwoord op de deelvraag luidt als volgt: De gebiedsgerichte focus van het bestuur en de beschikbaarheid van flexibele middelen bepalen voor een deel de creatie van publieke waarde. Een laagdrempelig en informeel benaderbaar bestuur is voor de gebiedsmakelaar een manier om gebiedsgerichte vraagstukken te positioneren en agenderen. De beschikbaarheid van flexibele middelen helpt in de perceptie van gebiedsmakelaars om gebiedsgerichte opgaven sneller te realiseren, omdat zij anders in een afhankelijkheidspositie met collega's terecht komen.

### *3. Welke daaraan gerelateerde kansen en belemmeringen ondervinden gebiedsmakelaars bij de creatie van publieke waarde?*

Uit de beantwoording van de vorige deelvraag bleek dat gebiedsmakelaars zich in een bepaalde mate in een afhankelijkheidspositie met het bestuur en collega's bevinden. Uit de beantwoording van de vragenlijst bleek dat respondenten de samenwerking met collega's wisselend beoordelen. Over het algemeen lijken persoonlijke contacten en nabijheid redenen voor een goede samenwerking. De samenwerking met RVE's, die meer op afstand staan, wordt bijvoorbeeld vaak genoemd als knelpunt. Zo bestaat er onder respondenten ook de angst dat de samenwerking met de afdeling beheer en openbare ruimte zal verslechteren zodra deze gecentraliseerd wordt. Het is opvallend om te zien dat de samenwerking met bewoners en ondernemers hoger wordt beoordeeld dan die met collega's. Dit beeld is ook terug te zien in de mening dat bewoners de rol van de gebiedsmakelaar beter lijken te begrijpen dan collega's dat doen, aldus de respondenten van de vragenlijst.

Het is eveneens opvallend om te zien dat gebiedsmakelaars relatief vaak zelf uitvoerende taken oppakken of taken uitvoeren waarvan ze zich afvragen of dit wel onder hun takenpakket valt. Zo blijkt ook dat respondenten van de vragenlijst niet altijd weten hoe ze een opgave in de organisatie kunnen beleggen. Uit de meervoudige regressieanalyse blijkt dat er een negatief verband is met de beschikbaarheid van flexibele middelen. Dat wil zeggen dat respondenten over het algemeen minder zelf uitvoerend werken als er meer flexibele middelen beschikbaar zijn. De onzekerheid over de eigen rol is echter van veel grotere invloed, blijkt uit de analyse. Een handelingsrepertoire waarin deze rol helder is weergegeven kan vermoedelijk bijdragen aan het behouden van de juiste rol bij de creatie van publieke waarde. Over de invloed van het bestuur op het zelf uitvoeren van werkzaamheden door de gebiedsmakelaar is op basis van de regressieanalyse moeilijk een conclusie te trekken. De nabijheid en de benaderbaarheid van het bestuur worden echter wel zeer gewaardeerd.

Met de informatie uit de casestudies kan beter worden bekeken wat de gebiedsmakelaar beweegt wanneer hij of zij wordt geconfronteerd met een casus die moeilijk binnen de organisatie te realiseren is. Uit deze casussen blijkt dat de gebiedsmakelaar eerst zelf de gebiedsgerichte opgave probeert ontleden, om vervolgens collega's te betrekken. Hiermee wordt de gebiedsmakelaar probleemeigenaar. Wanneer deze collega's van inhoudelijke vakafdelingen betreft, zien deze niet altijd de urgentie van samenwerking met bewoners in. Vaak blijft de gebiedsmakelaar te lang met de casus onder zijn of haar arm proberen een oplossing te zoeken, in een geval door deze zelf uit te voeren. De achterliggende drijfveren voor de gebiedsmakelaar zijn samenwerking en pragmatisme. De gebiedsmakelaar heeft dus te maken met een dilemma: ga ik pragmatisch te werk en voer ik het zelf snel uit of pak in mijn juiste rol en pak ik deze taak in samenwerking met collega's op? Het lijkt alsof de laatste keuze soms meer tijd kost omdat de rolverdeling in sommige gevallen nog onduidelijk is.

Het antwoord op de derde deelvraag luidt derhalve als volgt:

De nabijheid van collega's en bestuur is een kans om bij te dragen aan de positie van de gebiedsmakelaar voor de creatie van publieke waarde omdat gebiedsmakelaars zich in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van de beschikbaarheid van gebiedsgericht inzetbare middelen bevindt. Het op afstand plaatsen van collega's is een potentiële belemmering voor de gebiedsmakelaar om resultaten te kunnen bereiken. Een onheldere rolperceptie is een belemmering voor de gebiedsmakelaar omdat deze hierdoor zelf taken gaat uitvoeren die afleiden van zijn of haar kerntaken signaleren, agenderen en aanjagen.

#### *4. Met welk handelingsrepertoire kunnen gebiedsmakelaars kansen benutten en belemmeringen wegnemen ten behoeve van de creatie van publieke waarde?*

In de beantwoording van de eerste drie deelvragen is belangrijke kennis opgedaan om deze deelvraag te beantwoorden. Het is opvallend dat gebiedsmakelaars schijnbaar minder moeite hebben om met bewoners en ondernemers samen te werken dan met hun directe collega's. Hierdoor dreigt de gebiedsmakelaar probleemeigenaar te worden van gebiedsgerichte opgaven. Gebiedsmakelaars gaan hierdoor zelf activiteiten uitvoeren en neigen naar opportunisme bij de zoektocht naar middelen. De opgave volgt zegge de middelen en de middelen niet de opgave. Dit zijn indicaties dat de gemeente Amsterdam nog niet altijd soepel mee kan bewegen met de opgaven die uit gebieden worden opgehaald. Maar is de opgave die door Amsterdammers wordt gezien dan heilig? En wie waakt er voor het maatschappelijk belang?

Juist dit lijkt waar bestuurders (legitimiteit) en collega's (middelen) belangrijk zijn om de opgave te vertalen naar gezamenlijke publieke waardecreatie. Een gemiste kans die voortkomt uit het zelf uitvoeren van taken door de gebiedsmakelaar is dat waardevolle input, waaronder knelpunten en capaciteitsvraagstukken, niet worden geagendeerd, waardoor er minder zicht is op wat de organisatie nodig heeft om gebiedsgericht te kunnen werken. De kans om reflexief beleid te ontwikkelen wordt hierdoor niet aangegrepen. Bovendien wordt het voor collega's en externen minder duidelijk wat de rol van de gebiedsmakelaar is. Uit de casestudies is gebleken dat een duidelijk handelingsrepertoire kan bijdragen aan de rolverheldering van de gebiedsmakelaar. Rolverwarring is namelijk de zwaarstwegende oorzaak van het zelf uitvoeren van projecten. De gebiedsmakelaar voert haar kerntaken *signaleren*, *agenderen* en *aanjagen* op een bepaald basisniveau uit maar wordt hiervan afgeleid door administratieve lasten, klachten en meldingen.

Te zien is dat het conceptuele model van dit onderzoek bevestigd wordt en dat het bestuur en de beschikbaarheid van middelen in zekere zin bepalen welke gebiedsgerichte resultaten de gebiedsmakelaar kan behalen. Deze elementen zijn bouwstenen van publieke waardecreatie. Indien een gebiedsmakelaar in het gebied met bewoners en ondernemers een opgave signaleert, dan loopt hij of zij het risico om probleemeigenaar te worden, doordat hij of zij laat inhoudelijke afdelingen betreft of doordat hij of zij zelf uitvoering geeft aan de opgave. Het is dus belangrijk dat de gebiedsmakelaar vroegtijdig inhoudelijke collega's verbindt aan de opgave. De verwarring over de rollen binnen deze samenwerking lijkt een belemmering te zijn om dit proces te stroomlijnen. De nabijheid en de samenwerking met het bestuur en vakinhoudelijke collega's zijn werkbare ingrediënten om effectief gebiedsgericht te kunnen werken. Uit de casestudies en de focusgroepen bleek dat het agenderen kan worden gefaciliteerd door opdrachtgeverschap helder vorm te geven.

Iedere belemmering die in dit proces naar voren komt is een kans om de organisatie en beleidsvorming door te ontwikkelen.

### Beantwoording van de hoofdvraag

Met de beantwoording van de laatste deelvraag komt dit onderzoek tot de beantwoording van de hoofdvraag:

#### *Hoe kunnen gebiedsmakelaars publieke waardecreatie in de gemeente Amsterdam vergroten?*

Voordat een antwoord wordt gegeven, volgt eerst een korte onderbouwing van het antwoord.

Gebiedsmakelaars beogen bij te dragen aan publieke waardecreatie door gebiedsgericht te werken zoals de gemeente Amsterdam dit voorschrijft. Door veel in het gebied te zijn signaleert de gebiedsmakelaar samen met bewoners en ondernemers de gebiedsgerichte opgave. De gebiedsmakelaar agendeert deze opgave in de eigen organisatie, waarbij vakinhoudelijke afdelingen samen met bewoners en ondernemers aan de slag gaan met deze opgave. De gebiedsmakelaar jaagt de uitvoering aan en is verantwoordelijk voor het rapporteren over de voortgang.

Bij de creatie van publieke waarde is de gebiedsmakelaar afhankelijk van het bestuur (legitimiteit) en collega's (middelen). De samenwerking met bewoners en ondernemers verloopt hierbij relatief goed. De gebiedsmakelaar heeft echter niet altijd heldere samenwerkingsafspraken met collega's en bestuurders om gesignaleerde opgaven gezamenlijk vorm te geven. Hierdoor pakt de gebiedsmakelaar in bepaalde gevallen opgaven zelf op. Hierdoor vertroebelt de rolverdeling en soms neigt de gebiedsmakelaar hierdoor naar opportunisme door zelf op zoek te gaan naar middelen. Dit lijkt minder effectief omdat middelen leidend worden in plaats van de gebiedsgerichte opgave. Daarnaast is de gebiedsmakelaar een generalist en geen specialist. Juist collega's zijn nodig om de opgave te vertalen vanuit hun vakgebied. Bestuurders zijn er om het maatschappelijk belang te bewaken. Niet voor niets zijn alle drie de elementen (legitimiteit, middelen en de maatschappelijke vraag voorop) voorwaarden voor de creatie van publieke waarde.

Door de kernactiviteiten van de gebiedsmakelaar *signaleren, agenderen en aanjagen* te versterken binnen het handelingsrepertoire, kan hij of zij de bijdrage aan publieke waardecreatie vergroten. Werkbare ingrediënten hiervoor zijn het vroegtijdig betrekken van collega's bij opgaven en het organiseren van helder opdrachtgeverschap. Klachten en niet gebiedsgerichte opgaven moeten zo snel en efficiënt mogelijk bij inhoudelijke afdelingen worden belegd en terugkerende belemmeringen moeten op een hoger schaalniveau worden geagendeerd. Het lijkt daarbij minstens even belangrijk om constant vanuit het handelingsrepertoire te reflecteren op het eigen handelen en om dit te doen samen met betrokken collega's van verschillende schaalniveaus en afdelingen.

Het antwoord op de hoofdvraag luidt dan ook als volgt:

Gebiedsmakelaars kunnen de creatie van publieke waarde in de gemeente Amsterdam vergroten door gebruik te maken van een handelingsrepertoire dat richting geeft aan de kernactiviteiten *signaleren, agenderen* en *aanjagen*, zodat zij samen met Amsterdammers, bestuurders en collega's vormgeven aan gebiedsgericht werken. Het is belangrijk dat zij hierbij constant met hun collega's blijven reflecteren op het eigen handelen om te blijven bouwen aan hun vakmanschap.

## 6. DISCUSSIE EN REFLECTIE

---

### 6.1 Interpretatie van dit onderzoek

Met dit onderzoek is aangetoond dat de betrokkenheid van gebiedsmakelaars bij de ontwikkeling van gebiedsgericht werken lonend kan zijn, omdat het sturingsinformatie levert aan managers, handelingsperspectief biedt aan practitioners en indirect beoogde waarde creëert voor en met Amsterdammers. Het ontwerp is een onderdeel van een constant ontwikkelende werkwijze genaamd gebiedsgericht werken. Dit alles speelt zich af in een context van een maatschappelijke ontwikkeling naar een participatiesamenleving, waarin de overheid zich probeert aan te passen door de sturingsfilosofie van *Network Governance*. Deze positionering betekent iets voor de interpretatie van dit onderzoek. Dit onderzoek beoogt niet de oplossing voor alle problemen rondom gebiedsgericht werken te zijn, noch is het de heilige graal voor de nieuwe overheidsprofessional. Het onderzoek richt zich erop om inzicht te bieden in wat deze beweging in de Amsterdamse praktijk betekent. Het onderzoek hoopt eveneens een bescheiden bijdrage te leveren aan de rolbewustheid van een generatie nieuwe ambtenaren.

### 6.2 Toepassingsgerichtheid van dit onderzoek

Dit onderzoek is toepassingsgericht omdat het eindproduct een beoogde praktijkwaarde heeft. Maar hoe ziet deze praktijkwaarde eruit?

Het ontworpen handelingsrepertoire is bedoeld om houvast te geven aan gebiedsmakelaars in de gemeente Amsterdam bij de creatie van publieke waarde. Het is echter een belangrijk gegeven dat de praktijk van de gebiedsmakelaar niet in beton gegoten kan worden. Daarvoor is haar omgeving te veranderlijk en volatiel. In deze zin moet het aangeboden handelingsrepertoire dan ook gezien worden als startpunt van een voortdurend aan te passen en te verfijnen praktijkgerichte werkwijze. Daarbij is het besef dat het proces er in het echt vaak anders uitziet dan op papier belangrijk. Soms doe je een stapje terug, neem je een omweg of een snellere route. In die zin moet het handelingsrepertoire geen incentive worden om procedureler of bureaucratischer te gaan werken. Het ontwerp dient eerder als vehikel voor discussie en een middel om rolbewustheid te creëren. Het kan vragen uitlokken zoals: zit ik nu wel in mijn juiste rol? En in welke fase van dit co-creatie proces zit ik nu eigenlijk?

### 6.3 Adviezen voortkomend uit dit onderzoek

Naast het ontwerp voor het handelingsrepertoire levert dit onderzoek nog een aantal adviezen aan de opdrachtgevers van dit onderzoek, de gezamenlijke gebiedsmanagers. Gebiedsmakelaars hebben hun managers en coördinatoren hard nodig om hun publieke waardecreatie te kunnen vergroten. De wisselwerking tussen leidinggevend en gebiedsmakelaars is daarbij erg belangrijk.

- De rol van de gebiedsmakelaar is onder collega-ambtenaren onduidelijk. De algemene kennis van relevante collega's over gebiedsgericht werken verdient aandacht;
- Blijf reflecteren op het handelingsrepertoire van de gebiedsmakelaar om dit door te kunnen ontwikkelen aan de hand van praktijkervaringen;

- Hou de stedelijke werkgroep met gebiedsmakelaars uit ieder stadsdeel in stand om zicht te houden op de voortgang van ontwikkelingen in de praktijk;
- Blijf als gezamenlijke gebiedsmanagers ontvankelijk voor deze informatie en creëer een veilige omgeving om belemmeringen als ontwikkelkansen te zien;
- De impact van klachten en meldingen op het werk van de gebiedsmakelaar verkleinen zou hiervoor een goed startpunt kunnen zijn;
- Nabijheid van het bestuur verdient constante aandacht omdat hiermee vraagstukken kunnen worden gepositioneerd. Daarbij is het belangrijk dat de gebiedsmanager de gebiedsmakelaar beschermt voor opdrachten die buiten het takenpakket vallen;
- Het ontkokeren van middelen verdient eveneens constante aandacht, zodat middelen de opgave volgen en niet andersom;
- Organiseer een duidelijk proces voor opdrachtgeverschap van gebiedsgerichte opgaven binnen elk stadsdeel.

## 6.4 Beperkingen van dit onderzoek

De eigenschappen van dit onderzoek hebben een aantal beperkingen tot gevolg. Ten eerste zijn er een aantal zaken waar dit onderzoek niet over gaat. Dit onderzoek waagt zich bijvoorbeeld niet aan een discussie over de zin en onzin van gebiedsgericht werken, hoewel hier een hoop voors en tegens voor te verzinnen zijn. Zo heeft de gemeente een goede reden om het onderhoud van de straat grootschalig te doen en niet per melding van een bewoner over een losliggende tegel. Men kan zich bijvoorbeeld ook afvragen of niet alleen de sociaaleconomisch ontwikkelde mensen profiteren van gebiedsgericht werken. Dit is echter een geheel andere discussie die buiten de scope van dit onderzoek valt.

Ten tweede is dit onderzoek geschreven vanuit het perspectief van de gebiedsmakelaar. Daarbij zijn weinig andere betrokkenen geconsulteerd, terwijl dit veel aanvullende informatie of andere inzichten had kunnen opleveren. De achtergrond van de onderzoeker heeft bij deze afbakening een keuze gespeeld omdat deze zelf als gebiedsmakelaar vanuit het eigen referentiekader benieuwd is naar praktijkervaringen van directe collega's. Deze zijn gemakkelijker te vergelijken dan die van bewoners of andere collega's. Ook praktische redenen zoals tijd en gewenste versmalling van de scope hebben ten grondslag aan deze keuze gelegen. Dit betekent dat alle conclusies uit dit onderzoek vanuit het perspectief van de practitioner gedaan zijn.

Ten derde lijkt er binnen gebiedsteams een beweging van rolbewustwording op gang te zijn gebracht. Het ontworpen handelingsrepertoire is wel besproken maar nog niet in de praktijk getoetst. Met uitspraken over de bruikbaarheid hiervan moet dus een slag om de arm worden gehouden. In theorie lijkt dit een nuttig stappenplan, nu nog de praktijk.

## 6.5 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Dikwijls leidt onderzoek tot een behoefte aan aanvullend onderzoek, zo ook nu. Zo leidt een aantal beperkingen van dit onderzoek al gauw tot nieuwsgierigheid. Omdat het ontwerp van het handelingsrepertoire nog niet uitvoerig uitgetest is in de praktijk, zou het interessant zijn om te onderzoeken of dit inderdaad bijdraagt aan het werk van de gebiedsmakelaar en publieke waardecreatie. Op deze wijze kan op het handelingsrepertoire gereflecteerd worden en kan een doorontwikkeling plaatsvinden.

De beperking dat het onderzoek uitsluitend is uitgevoerd met gebiedsmakelaars als respondenten, maakt het interessant om gelijke onderzoeksvragen onder bewoners, managers, collega's van andere afdelingen en bestuurders uit te voeren. Wat zijn hun percepties ten aanzien van gebiedsgerichte samenwerking? Ook hieruit kunnen elementen worden gehaald die voor de werkpraktijk van gebiedsteams en makelaars van waarde zijn.

Ten slotte zou een herhaling van een soortgelijk onderzoek als deze op termijn interessant zijn om te onderzoeken welke ontwikkeling er plaatsvindt binnen het vakmanschap van de gebiedsmakelaar. Want als er een ding duidelijk is, dan is het wel dat gebiedsgericht volop in ontwikkeling is.

## LITERATUUR

---

- Balon, R. (2017). *You're irrational: How to Avoid Cognitive Blind Spots in Qualitative Analysis*. Geraadpleegd op 2 december 2017, van <https://conversionxl.com/blog/youre-irrational-avoid-cognitive-blind-spots-qualitative-analysis/>
- Beenhakker, J. (2015). De nieuwe ambtenaar binnen het directiemodel: de tijdbom tikt. *Expertisecentrum Plato*. Plaats onbekend.
- De Boer, F. (2006). Mixed Methods: een nieuwe methodologische benadering. *Kwalon*, 11(2), 5-13.
- Geuijen, K. (2013). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe? *Bestuurswetenschappen*, 68 (1), 87-96
- Gemeente Amsterdam 'auteur'. (2014). Beschrijving werking onderdelen stadsdeelorganisatie: gebiedsteams-gebiedspool-staf. (organisatieplan). Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam 'auteur'. (2016a). Organisatiescan basisniveau gebiedsgericht werken bij stadsdelen. (rapport). Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (2016b). *Werken in een gebied: gewoon doen*. Geraadpleegd op 10 november 2017, van <http://projectmanagementbureau.businesscatalyst.com/voorwoord.html>
- Hulst, O. V. (2017). *Local line leaders als begeleiders van betekenisgeving. Onderzoek naar de rol van operationeel leidinggevenden in processen van betekenisgeving bij bottom up verandering* (Master thesis, Open Universiteit Nederland).
- Kwee, A.H. (2016). *Het is flexibel**tijd** voor de overheid*. Essay in het kader van de HVA Master Urban Management, Amsterdam.
- Kwee, A.H. (2017a). *Fysiek is sociaal: een essay over de dynamiek van fysieke participatieve projecten*. Essay in het kader van de HVA Master Urban Management, Amsterdam.
- Kwee, A.H. (2017b). *Het leren waarderen van maatschappelijk initiatief: Een essay over publieke waarden van de nieuwe zorgformule carebnb als startpunt van een nieuwe samenwerking*. Essay in het kader van de HVA Master Urban Management, Amsterdam.
- Maaskant, F. (2016). Betrokken in Zuid. Een kwalitatief onderzoek naar het gebiedsgericht werken in de gemeente Amsterdam stadsdeel Zuid (Master's thesis, Universiteit Utrecht).
- Majoor, S. (2016). *Gaat gebiedsgericht werken echt werken?* Gemeente Amsterdam: Amsterdam. Geraadpleegd op 7 november 2017, van <https://ruimtevolk.nl/2016/02/13/gaat-gebiedsgericht-echt-werken/>
- Meijer, A. , Noordegraaf, M. & Geuijen, K. (2011), Publieke managers: Een quick fix is er niet, Sociale Vraagstukken. Geraadpleegd op 7 november 2017, van <https://www.socialevraagstukken.nl/publieke-managers-een-quick-fix-is-er-niet/>
- Spilt, J. (2017). Positief diffuus, op weg naar public value: een casestudie naar ervaren kansen en belemmeringen door het netwerk gebiedsgericht werken in De Baarsjes, Amsterdam West (Master thesis, Hogeschool van Amsterdam).

Steen, M. A., Twist, M. J. W., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie. Den Haag: NSOB.

Steijn, A. J. (2009). Over de competenties van de 'nieuwe' ambtenaar. Erasmus University. Thiel, S. V. (2010). Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding. Bussum: Coutinho.

Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance?. The American review of public administration, 36(1), 41-5

Talbot, C. (2006). Paradoxes and prospects of "Public Value". Paper presented at Tenth International Research Symposium on Public Management. April 10–12, 2006 Glasgow.

Talbot, C. (2011). Paradoxes and prospects of 'public value'. *Public Money & Management*, 31(1), 27-34.

t Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB.

Thiel, S. V. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Van Beek, K. (2014). *Over publieke waarde*. Geraadpleegd op 10 september 2016, van: <http://krijnvanbeek.nl/creer-jij-publieke-waarde/>