

Beleid, uitvoering en organisatiecultuur

*Een onderzoek naar organisatiecultuur bij twee gemeentelijke organisaties
met een beleids- en een uitvoeringstaak.*

Door Dennis Duis

Voorwoord

Het tot stand komen van deze scriptie heeft nogal wat voeten in de spreekwoordelijke aarde gehad. Niet alleen waar het de arbeid betreft die in het onderzoek voor en het schrijven van een scriptie dient te worden geïnvesteerd. In mijn geval heeft onder andere tijd eveneens een voorname rol gespeeld. Het is niet gebruikelijk zo lang te doen over het schrijven van een scriptie. Toch stemt het mij positief dat ik de scriptie heb voltooid en daarmee de studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De titel van deze scriptie is: "Beleid, uitvoering en organisatiecultuur". Het empirische onderzoek voor deze scriptie is uitgevoerd bij twee gemeentelijke organisaties. Beide organisaties hebben zowel een beleidsmatige als een uitvoerende taak. Bij beide organisaties is onderzoek gedaan naar organisatiecultuur. Een combinatie van deze zaken levert de titel van deze scriptie op.

Een scriptie komt niet alleen door de student tot stand. Veel dank ben ik verschuldigd aan de medewerkers van de sector stadsdeelwerken van het stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer in Amsterdam en de medewerkers van de dienst stadsbeheer van het stadsdeel Loosduinen in Den Haag. Beide organisaties hebben meegewerkt aan het empirische gedeelte van dit onderzoek.

Tevens ben ik veel dank verschuldigd aan Dr. Vincent Homburg en Dr. Peter Hupe. Beiden hebben mij begeleid bij het schrijven van de scriptie en een enorme bijdrage geleverd in het voltooien van de scriptie. Hun betrokkenheid in de vorm van commentaar, opmerkingen en aansporing om de scriptie te voltooien zijn van onschatbare waarde geweest.

Tot slot wil ik van de gelegenheid gebruik maken om m'n ouders te bedanken voor het vertrouwen dat zij in mij gesteld hebben, ondanks de lengte van het afstudeertraject.

Amsterdam, februari 2004

Inhoudsopgave

▪ Hoofdstuk 1. Inleiding	1
▪ 1.1 Aanleiding van het onderzoek	1
▪ 1.2 Keuze van het onderzoeksobject	2
▪ 1.3 De bestudeerde organisaties	4
▪ 1.4 Maatschappelijke relevantie	5
▪ 1.5 Wetenschappelijke relevantie	5
▪ 1.6 Centrale vraagstelling en deelvragen	6
▪ 1.7 Methode van onderzoek	7
▪ Hoofdstuk 2. Organisatiecultuur	10
▪ 2.1 Inleiding	10
▪ 2.2 Het ontstaan van het begrip organisatiecultuur	10
▪ 2.3 Andere cultuurtheorieën	12
▪ 2.4 Interne en externe cultuurdeterminanten	15
▪ 2.4.1 Externe aanpassingen	15
▪ 2.4.2 Interne integratie	18
▪ 2.5 Culturele verdieping	21
▪ 2.5.1 De aannames met betrekking tot waarheid	22
▪ 2.5.2 De aannames met betrekking tot tijd	23
▪ 2.5.3 De aannames met betrekking tot ruimte	23
▪ 2.5.4 De aannames met betrekking tot menselijke aard	24
▪ 2.5.5 De aannames met betrekking tot menselijk gedrag	24
▪ 2.5.6 De aannames met betrekking tot menselijke relaties	24
▪ 2.6 De dynamiek van organisatiecultuur	25
▪ 2.6.1 Identiteit	26
▪ 2.6.2 Binding	26
▪ 2.6.3 Fragmentatie	27
▪ 2.7 Waarneming van organisatiecultuur	27
▪ 2.7.1 Actieve en passieve zingeving	28
▪ 2.7.2 Identiteit als proces en product	28
▪ 2.7.3 Binding als proces en product	29
▪ 2.7.4 Fragmentatie als proces en product	29
▪ 2.8 Conclusie	29
▪ Hoofdstuk 3. Beschrijving van de bestudeerde organisaties	35
▪ 3.1 Stadsdeel Geuzenveld/ Sloterveer	35
▪ 3.1.1 Bevolkingssamenstelling	35
▪ 3.1.2 Inrichting van het stadsdeel	36

▪ 3.1.3 Sociaal beeld stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer	37
▪ 3.1.4 Stadsdeel organisatie	38
▪ 3.1.5 De sector stadsdeelwerken	39
▪ 3.1.6 Samenvatting	41
▪ 3.2 Stadsdeel Loosduinen	41
▪ 3.2.1 Bevolkingssamenstelling	41
▪ 3.2.2 Inrichting van het stadsdeel	42
▪ 3.2.3 Sociaal beeld stadsdeel Loosduinen	43
▪ 3.2.4 Stadsdeel organisatie	44
▪ 3.2.5 De dienst stadsbeheer	45
▪ 3.2.6 Samenvatting	47
▪ Hoofdstuk 4. Analyse van de bestudeerde organisaties	49
▪ 4.1 Sector stadsdeelwerken stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer	49
▪ 4.1.1 Identificatie als proces	49
▪ 4.1.2 Identificatie als product	51
▪ 4.1.3 Binding als proces	53
▪ 4.1.4 Binding als product	55
▪ 4.1.5 Fragmentatie als proces	58
▪ 4.1.6 Fragmentatie als product	59
▪ 4.2 Dienst stadsbeheer stadsdeel Loosduinen	61
▪ 4.2.1 Identificatie als proces	61
▪ 4.2.2 Identificatie als product	63
▪ 4.2.3 Binding als proces	64
▪ 4.2.4 Binding als product	66
▪ 4.2.5 Fragmentatie als proces	68
▪ 4.2.6 Fragmentatie als product	69
▪ Hoofdstuk 5. Overeenkomsten en verschillen tussen de onderzochte organisaties	71
▪ 5.1 Identificatie als proces	71
▪ 5.2 Identificatie als product	74
▪ 5.3 Binding als proces	76
▪ 5.4 Binding als product	78
▪ 5.5 Fragmentatie als proces	81
▪ 5.6 Fragmentatie als product	82
▪ Hoofdstuk 6. Conclusie	86
▪ 6.1 Organisatiecultuur van de bestudeerde organisaties	86
▪ 6.1.1 De sector stadsdeelwerken van stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer	86
▪ 6.1.2 De dienst stadsbeheer van stadsdeel Loosduinen	87

▪ 6.2 Beantwoording van de centrale vraagstelling	88
▪ Hoofdstuk 7. Literatuurlijst	92

1. Inleiding

Dit is een scriptie ter afronding van mijn studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderwerp van deze scriptie is organisatiecultuur in het algemeen en overeenkomsten en verschillen tussen twee organisaties uit de publieke sector in het bijzonder. In dit hoofdstuk zal de aanleiding van dit onderzoek worden besproken, alsmede de keuze voor het onderzoeksobject en de bestudeerde organisaties. Deze drie onderwerpen komen respectievelijk aan bod in de paragrafen 1.1, 1.2 en 1.3. Vervolgens zal respectievelijk in de paragrafen 1.4 en 1.5 de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek uiteen worden gezet. De centrale vraagstelling en de daaruit voortvloeiende deelvragen komen in paragraaf 1.6 aan bod. Tot slot zal in paragraaf 1.7 de methode van onderzoek worden behandeld.

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Zoals eerder gesteld heeft deze scriptie organisatiecultuur als onderwerp. Organisatiecultuur is een 'hot item' bij het bestuderen van organisaties. Bij het (in of door de publieke opinie) evalueren van de prestaties van organisaties wordt het begrip organisatiecultuur vaak gebezigd als een factor die veranderd dient te worden, om welke reden dan ook. Dit laatste heeft mijn interesse gewekt. De vragen die ik mezelf in dit soort gevallen stelde waren: wat wordt verstaan onder organisatiecultuur? Wat is de beoogde verandering en hoe moet deze verandering bewerkstelligd worden? Ik heb van zeer dicht bij een situatie meegemaakt, waarin een organisatie een cultuuromslag doelbewust wilde bewerkstelligen. Ook in dit geval stelde ik mezelf de eerder genoemde vraag. Bij het meerdere malen stellen van die vraag kwam ik erachter dat het antwoord op een dergelijke vraag niet eenvoudig en eenduidig te formuleren is. Wat me bij de eerder genoemde organisatie, waarbij ik nauw betrokken ben, opviel was dat er een hoop verschillende meningen binnen de organisatie waren over wat exact de cultuur van de organisatie was. Daarnaast bleken er naast een aantal overeenkomsten ook een aantal verschillen te zijn, voor wat betreft de organisatiedoelstellingen en de beoogde veranderingen die zouden moeten worden bewerkstelligd. In het licht van de beoogde verandering van de organisatiecultuur stelde verschillende afdelingen en locaties verschillende prioriteiten. Dit allemaal in het kader van de interpretatie van de organisatiecultuur en de veronderstelde veranderingen. Echter, er zijn nog meer verschillen en overeenkomsten waar te nemen binnen de organisatie. Welke functie heeft welke beslissingsbevoegdheid, verschillen en overeenkomsten in organisatiestructuur, de perceptie en de invloed van actoren buiten de organisatie. Worden deze verschillen en overeenkomsten eveneens veroorzaakt door het fenomeen

organisatiecultuur of zijn er andere factoren van invloed. Al met al constatering die meer vragen oproepen dan antwoorden verschaffen.

Geboeid door het begrip organisatiecultuur heb ik daarom besloten dat het onderwerp van mijn scriptie, in het kader van mijn studie bestuurskunde, organisatiecultuur diende te zijn. Naar aanleiding van het bovenstaande wil ik antwoord geven op de vraag wat organisatiecultuur is, welke elementen het bevat en welke factoren bijdragen aan verschillen en overeenkomsten in organisatiecultuur.

Gezien de beperkte lengte van de scriptie was het niet mogelijk om alle vragen, zoals eerder gesteld aan de hand van een of meerdere 'case studies' uitgebreid te beantwoorden. Om organisatiecultuur te bestuderen dient het begrip handen en voeten te worden geven. Met andere woorden waar spreek men over als over organisatiecultuur wordt gesproken. Indien er een formulering van het begrip organisatiecultuur is, hoe is het begrip dan te meten? Met in het achterhoofd de drie vragen uit de vorige alinea (wat is organisatiecultuur, wat is de beoogde verandering en hoe moet die verandering bewerkstelligd worden?) zijn naast een exacte duiding van het begrip organisatiecultuur ook elementen nodig waaruit organisatiecultuur is opgebouwd. Aan de hand van deze elementen kan vervolgens organisatiecultuur worden gemeten. Met behulp van deze elementen is het eveneens mogelijk verschillen en overeenkomsten in organisatiecultuur te beschrijven. Verder kan met de elementen van organisatiecultuur eventuele verschillen en overeenkomsten over een lange tijdsperiode binnen een organisatie worden vastgesteld. Tot slot is het eveneens mogelijk om eventuele organisatieculturele verschillen en overeenkomsten tussen meerdere, afzonderlijke organisaties in kaart te brengen.

1.2 De keuze van het onderzoeksobject

Ik heb gekozen om meerdere, vergelijkbare en afzonderlijke organisaties als onderwerp voor deze scriptie te nemen. Op deze wijze worden meerdere organisaties met elkaar vergeleken op een bepaald moment in de tijd. Een alternatief was om een organisatie over een zeer lange tijdsperiode te analyseren. Echter, het duiden van organisatiecultuur en eventuele verschillen en overeenkomsten binnen een organisatie vergt een zeer lange tijdsperiode. De mogelijkheid hiertoe was niet voorhanden, niet wat betreft publieke organisatie en niet wat betreft tijd.

Na de keuze om meerdere organisaties te bestuderen drong de vraag zich op hoeveel organisaties onderzocht diende te worden. Een groot aantal organisaties bestuderen brengt

met zich mee dat het aanzienlijk moeilijker is om een rode lijn tussen de organisaties te vinden. Daarnaast geldt een beperking voor wat betreft de lengte van de scriptie. Een groot aantal organisaties bestuderen zou in de praktijk leiden tot een minder nauwkeurig onderzoek (en verslag) dan een studie met minder organisaties. Ik heb ervoor gekozen om twee vergelijkbare organisaties te bestuderen. De kans is aanwezig dat conclusies worden getrokken die specifiek zijn voor deze twee organisaties. Maar door slechts twee organisaties te bestuderen is de mogelijkheid om uitgebreider onderzoek te verrichten en hiervan verslag te doen in deze scriptie groter.

Wat voor soort organisaties moeten onderwerp van onderzoek zijn? Een eerste vereiste is dat het organisaties uit de publieke sector zijn. Bestuurskunde is een wetenschap die zich bezig houdt met een descriptieve en prescriptieve analyse van het openbaar bestuur¹. Een organisatie uit de publieke sector is derhalve een vereiste als onderwerp van een scriptie ter afronding van een studie bestuurskunde.

De publieke sector is een veelsoortige sector. Er dient derhalve een keuze te worden gemaakt wat voor soort organisaties uit de publieke sector bestudeerd gaan te worden. Vooruitlopend op het theoretische deel van deze scriptie zal organisatiecultuur zich zichtbaarder manifesteren op het niveau van culturele artefacten, dan op het niveau van culturele waarden of culturele assumpties. Met dit in het achterhoofd wilde ik organisaties bestuderen die naast een beleidstaak ook een uitvoerende taak binnen haar competentiesfeer herbergen. Deze twee terreinen van de publieke sector kunnen met elkaar op gespannen voet staan, waardoor culturele verschillen binnen organisaties duidelijker waarneembaar zijn dan bij organisaties die nadrukkelijk op een van de genoemde terreinen actief zijn.

Vervolgens heb ik de keuze gemaakt om twee organisaties te kiezen op gemeentelijk niveau. Op dit niveau in de publieke sector zijn meer vergelijkbare organisaties te vinden. Op bijvoorbeeld rijks- of provinciaal niveau zijn er organisatieonderdelen die op elk departement terug komen. Echter, er zijn veel minder onderdelen die zowel een beleidstaak als een uitvoerende taak hebben. Daarnaast zijn de onderdelen actief op verschillende beleidsterreinen. Op gemeentelijk niveau zijn meer organisatieonderdelen te vinden die geschikter zijn voor een vergelijking waar het beleidsterrein betreft. Gemeentelijke organisaties hebben meer te maken met het speelveld tussen de burger (uitvoerende taak) enerzijds en hogere overheden en politiek (beleidsmatige taak) anderzijds. Door deze twee,

¹ Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, *Openbaar bestuur: organisatie, politieke omgeving en beleid*, Alphen aan den Rijn 1987.

soms conflicterende krachten, zullen organisatie culturele aspecten duidelijker waarneembaar zijn.

1.3 De bestudeerde organisaties

De twee organisaties die voor dit onderzoek zijn bestudeerd zijn een sector stadsdeelwerken en een dienst stadsbeheer. Ik heb voor dit terrein gekozen omdat elke gemeente een dergelijke afdeling in haar organisatie heeft opgenomen. Weliswaar zijn er ook andere afdelingen die binnen gemeenten terug komen, maar of het takenpakket verschilt of er is geen sprake van een beleidsmatige en een uitvoerende taak. De sectoren worden door elke gemeente vaak iets anders genoemd. De twee stadsdelen in deze studie hebben dit ook gedaan. Echter, het takenpakket is vrijwel identiek. De sector stadsdeelwerken van het stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer in Amsterdam en de dienst stadsbeheer van het stadsdeel Loosduinen in Den Haag zijn bestudeerd in het kader van dit onderzoek.

Beide organisaties houden zich bezig met hetzelfde beleidsterrein, namelijk met het beleid betreffende en het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in het betreffende stadsdeel. Stadsdelen in Amsterdam zijn onafhankelijker van de centrale gemeentelijke organisatie dan stadsdelen in Den Haag. Stadsdelen in Den Haag hebben een sterkere binding met de centrale gemeentelijke stadsdeel organisatie dan in Amsterdam het geval is omdat stadsdelen in Den Haag onderdeel zijn van de centrale gemeentelijke organisatie. In Amsterdam kunnen stadsdelen, op een aantal beleidsterreinen na, onafhankelijk van de centrale gemeentelijke organisatie functioneren. Voor de vergelijkbaarheid van de twee organisaties is dit geen bezwaar. Weliswaar wordt een gedeelte van het beleid voor de betreffende sector/ dienst op een verschillend niveau gemaakt, toch hebben beide organisaties naast hun uitvoerende taak eveneens een duidelijke beleidsmatige taak. In Den Haag worden de grote lijnen van het beleid door de centrale gemeentelijke organisatie uitgezet. Echter, de dienst stadsbeheer heeft wel degelijk invloed op het bepalen van deze lijn. Daarnaast vindt de concrete invulling van de algemene beleidslijn plaats in samenspraak met of door de dienst stadsbeheer. In Amsterdam is de sector stadsdeelwerken eveneens nauw betrokken bij de beleidsbepaling op het terrein waarop de sector actief is. Dit in ogenschouw nemend, is er sprake van twee vergelijkbare organisaties.

Naast hetzelfde beleidsterrein en een beleidsmatige taak, hebben beide organisaties ook een vergelijkbare uitvoerende taak. Beide organisaties zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in het betreffende stadsdeel. Om deze taak uit te voeren hebben beide organisaties uitvoerend personeel in dienst. In het geval van de dienst

stadsbeheer in Den Haag wordt de uitvoering van een aantal taken uitbesteed aan derden. De sector stadsdeelwerken in Amsterdam besteedt, in vergelijking met de dienst stadsbeheer in Den Haag, minder uitvoeringswerkzaamheden uit. Echter, de dienst stadsbeheer in Den Haag heeft van de centrale gemeentelijke organisatie een zogenoemde gedwongen winkelnering opgelegd gekregen. Dit houdt in dat de dienst de helft van haar uitvoeringsbudget gedwongen dient te besteden bij de gemeentelijke productgroepen. Net als in het stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer in Amsterdam wordt het leeuwendeel van de uitvoerende taken door de dienst zelf of door een andere gemeentelijke instelling uitgevoerd.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Met deze scriptie wordt de organisatiecultuur van twee organisaties met elkaar vergeleken en worden gevonden verschillen en overeenkomsten verklaard. Aan de hand van de verklaringen voor de gevonden overeenkomsten en verschillen kan misschien een verband worden gelegd tussen het leiden van een organisatie en het effect van organisatiecultuur hierop. De laatste jaren stellen burgers meer eisen aan de overheid op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Tevens is de mate van vertrouwen in de overheid van burgers sterk aan verandering onderhevig. De omgeving van de bestudeerde organisaties zal een effect hebben op de organisatiecultuur van de betreffende organisaties en vice versa. Kan organisatiecultuur op een zodanige wijze worden beïnvloed dat dit een vooraf gecalculiseerd effect heeft op het te voeren beleid van een organisatie? Kan, met andere woorden, het beleid dat een organisatie voor ogen heeft worden beïnvloed door een doelbewuste verandering op het gebied van de organisatiecultuur? Is de overheid in staat bijvoorbeeld om het gevoel van leefbaarheid en veiligheid bij burgers te veranderen door een bewuste verandering van haar organisatiecultuur? Door organisatiecultuur te duiden kan misschien een bijdrage worden geleverd aan de beleidsvorming en beleidsrealisatie van de overheid in de uitoefening van haar taken. Hierin is de maatschappelijke relevantie van deze scriptie gelegen.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Bestuurskunde is de wetenschap die zich bezig houdt met een descriptieve en prescriptieve analyse van het openbaar bestuur². Met deze omschrijving in het achterhoofd stelde ik mezelf de vraag of verschillen en overeenkomsten tussen twee overheidsorganisaties uit dezelfde sector te verklaren zijn aan de hand van het begrip organisatiecultuur. Analooq aan

² Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, *Openbaar bestuur: organisatie, politieke omgeving en beleid*, Alphen aan den Rijn 1987.

het verhaal uit de voorgaande paragraaf geldt hier eveneens de vraag welke rol organisatiecultuur speelt bij de diverse organisaties uit het openbaar bestuur. Indien organisatiecultuur ten grondslag ligt aan de verschillen en overeenkomsten, dan is de volgende vraag hoe aspecten van organisatiecultuur te beïnvloeden zijn in het licht van het functioneren van een organisatie. Door middel van deze vraag hoop ik mijn bijdrage te kunnen leveren aan de eerder vermelde descriptieve en prescriptieve analyse van het openbaar bestuur. Met andere woorden kan de overheid haar beleidsdoelstellingen verwezenlijken door doelbewust veranderingen te bewerkstelligen in haar organisatiecultuur.

Kort gesteld dient het onderzoek in deze scriptie een kennisdoel. Aan de hand van de beantwoording van de centrale vraagstelling en de bijbehorende deelvragen dient een bijdrage te worden geleverd aan het kennisobject van het begrip organisatiecultuur. Door middel van de analyse van de twee gekozen organisaties zal worden getracht conclusies te trekken en aanbevelingen te doen met betrekking tot organisatiecultuur.

1.6 Centrale vraagstelling en deelvragen

Zoals uit de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk kan worden afgeleid is de centrale vraagstelling van deze scriptie de vraag in hoeverre verschillende organisatieculturen kunnen worden vastgesteld bij verschillende organisaties en welke achterliggende factoren die verschillen kunnen verklaren.

De centrale vraagstelling valt uiteen in een aantal deelvragen. Bij het beantwoorden van de centrale vraagstelling, zoals die hierboven is gepresenteerd, dient eerst de vraag te worden beantwoord wat organisatiecultuur nu eigenlijk is. Om een vergelijking te maken tussen de twee organisaties dient eerst helder te zijn op welke (organisatieculturele) criteria de betreffende organisaties worden vergeleken. De analyse van de betrokken organisaties op de betreffende criteria maakt het mogelijk om organisatiecultuur te operationaliseren en zodoende organisatiecultuur in kaart te brengen. Aan de hand van de opgestelde criteria kan een ander deel van de centrale vraagstelling worden bestreken, namelijk op welke wijze organisatiecultuur binnen de bestudeerde organisaties en in de omgeving van de bestudeerde organisaties tot uitdrukking komt. Het laatste gedeelte van de centrale vraagstelling kan vervolgens aan bod komen. Indien duidelijk is hoe organisatiecultuur binnen de organisaties en in hun omgeving tot uitdrukking komt is het mogelijk om op basis van de eerder geformuleerde criteria van organisatiecultuur een vergelijking te maken tussen de geanalyseerde organisaties. De gevonden overeenkomsten en verschillen in

organisatiecultuur kunnen dan worden bestudeerd en de factoren die hieraan ten grondslag liggen worden geduid.

Met het geven van een verklaring van de gevonden verschillen en overeenkomsten wordt in deze scriptie bedoeld verklaren in een interpretivistische benadering van begrijpen. Binnen de stroming van het interpretivisme is het kernbegrip begrijpen ('Verstehen'). Het doel is niet verklaren in de zin van een zaak uitleggen en vervolgens in wetmatigheden vast leggen. Verklaren in de interpretivistische benadering is het begrijpen en interpreteren van sociale constructen. Aan de hand van de resultaten kan vervolgens een begin worden gemaakt met het begrijpen van de reactie van actoren op bepaalde situaties³.

Concluderend staan de volgende vier deelvragen centraal in deze scriptie. De eerste deelvraag is de vraag wat organisatiecultuur eigenlijk is. Deze deelvraag zal in hoofdstuk twee worden beantwoord. In dit hoofdstuk zal ook de tweede deelvraag worden beantwoord, namelijk de vraag op welke wijze organisatiecultuur kan worden geanalyseerd. De derde deelvraag is de vraag hoe organisatiecultuur zich binnen de bestudeerde organisaties en in hun omgeving zich manifesteert. Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk vier van deze scriptie. De vierde en laatste deelvraag is het onderkennen en verklaren van factoren die verschillen en overeenkomsten op organisatiecultureel gebied veroorzaken. Deze vraag zal worden beantwoord in het vijfde hoofdstuk van deze scriptie.

1.7 Methode van onderzoek

Het onderzoek bij de twee betrokken organisaties zal door middel van vergelijkend onderzoek worden uitgevoerd. Het doel hiervan is om de centrale vraagstelling en de deelvragen te beantwoorden. Gekozen is voor vergelijkend onderzoek omdat dit type onderzoek het mogelijk maakt om verschillen en overeenkomsten op basis van vooraf opgestelde criteria te duiden. Weliswaar is het moeilijker om processen over een lange tijdsperiode te duiden met behulp van vergelijkend onderzoek, echter dat is niet de bedoeling van deze scriptie. De scriptie wil een vergelijking trekken tussen twee organisaties op basis van vooraf gestelde organisatieculturele criteria op een bepaald moment in het bestaan van de betrokken organisaties. Zoals uit hoofdstuk twee zal blijken heeft organisatiecultuur een dynamische component en maakt dit een vergelijking van twee organisaties over een zeer lange periode lastiger. Immers, organisatiecultuur is voortdurend aan het veranderen waardoor het duiden van organisatiecultuur als fenomeen moeilijker wordt.

Het vergaren van data is in dit onderzoek gedaan door middel van documentstudie, interviews en observatie. De documentstudie is gedaan aan de hand van de beleidsnota's en andere door de organisatie uitgebrachte publicaties, organisatiegeschiedenis en door derden gepubliceerde stukken. Bij dit laatste moet gedacht worden aan bijvoorbeeld verslaggeving in de geschreven pers.

Bij elk van de betrokken organisaties heb ik een aantal leden van de organisatie geselecteerd waarmee interviewsessies zijn gehouden. De selectie van de leden is gebaseerd op de organisatiestructuur. Uit elke laag van de organisatiecultuur zijn minimaal drie leden geselecteerd, welke vervolgens is gevraagd mee te werken aan het onderzoek. Alle geselecteerde respondenten waren bereid mee te werken aan het onderzoek. Interviews zijn gedaan op individueel niveau en op groepsniveau. De interviews op groepsniveau vonden op twee manieren plaats. Er zijn groepsinterviews gehouden met leden van de organisatie die op hetzelfde hiërarchische niveau werkzaam zijn. De leden waren afkomstig van verschillende afdelingen binnen de dienst/ sector. Vervolgens heeft er een groepsinterview plaatsgevonden met alle geselecteerde leden van de organisatie die op dezelfde afdeling werkzaam waren. De laatste vorm van een groepsinterview vond plaats met alle, geselecteerde leden van de organisatie. De reden voor deze verschillende groepssamenstellingen is gelegen in het zoveel mogelijk reduceren van sociaal wenselijke antwoorden.

Tot slot is er voor dit onderzoek gebruik gemaakt van observatie. Met een aantal uitvoerende afdelingen is een werkdag doorgebracht. Met de beleidsafdelingen heb ik een aantal vergaderingen als observator meegemaakt.

Nadat elk van de twee organisaties hun medewerking aan dit onderzoek toezegde is er een documentstudie gestart. Allereerst is de geschiedenis van het betreffende stadsdeel bestudeerd. Daarnaast is er een verdieping geweest in de huidige sociale samenstelling van het stadsdeel. Vervolgens is er gezocht naar publicaties van derden en zijn deze bestudeerd. Na deze documentstudie is er een oriënterend gesprek geweest met het hoofd van de dienst/ sector. Tijdens dit gesprek werd het onderzoek besproken en werd de dienst/ sector uitvoerig doorgenomen op het gebied van structuur, doelstellingen en dagelijks functioneren. Naar aanleiding van dit gesprek werden de overige leden van de organisatie geselecteerd die aan het onderzoek hebben meegewerkt.

³ Bruinsma, G.J.N. en M.A. Zwanenburg, *Methodologie voor bestuurskundigen, stromingen en methoden*, Muiderberg 1992.

Vervolgens is er wederom gebruik gemaakt van documentstudie. Dit maal werden de beleidsnota's en andere publicaties van de betrokken organisaties onderzocht. Dit ter voorbereiding van het groepsinterview met alle geselecteerde leden van de organisatie. Na het groepsinterview met alle leden werden er groepsinterviews gehouden met hiërarchisch gelijke leden van verschillende afdelingen. In navolging hiervan werd het observatieonderzoek gehouden en de individuele interviews. Na de individuele sessie is er nog een groepsessie gehouden met de leden van dezelfde afdeling binnen de dienst/sector. Tot slot heeft er een (afronddend) groepsinterview plaats gevonden met alle geselecteerde leden van de organisatie.

Zoals al eerder is gesteld is voor deze opzet gekozen om sociaal wenselijke antwoorden zoveel mogelijk te voorkomen. Het houden van groepsinterviews had tot doel om te voorkomen dat afdelingen een veel te positief beeld van zichzelf zouden creëren. Door andere afdelingen in hetzelfde interview te betrekken is geprobeerd een zo genuanceerd mogelijk beeld van de organisatie te scheppen. Tevens verschaftte dit de mogelijkheid om de consensus die tussen de verschillende leden, al dan niet bewust, is bereikt duidelijker aan de oppervlakte te laten komen. De groepsinterviews met hiërarchisch gelijke leden van verschillende afdelingen hadden de bedoeling om eventuele verschillen en overeenkomsten op het gebied van organisatiecultuur tussen de verschillende hiërarchische niveaus te duiden. Met het groepsinterview met de afdelingen is gepoogd om de organisatieculturele aspecten tussen de verschillende afdelingen in het algemeen en tussen uitvoerende afdelingen en beleidsafdelingen in het bijzonder te toetsen. Tot slot zijn er interviews op individueel niveau gehouden. Dit had tot doel om met de leden van de organisatie die onderwerpen te bespreken die niet goed of helemaal niet in een groeps gesprek aan bod kwamen. Tussendoor heeft observatieonderzoek plaats gevonden, waarbij gevoerde gesprekken een informeler karakter droegen. Dit observatieonderzoek heeft tot doelstelling om de leden in hun 'natuurlijke' omgeving aan het werk te zien en ze in een voor hen vertrouwde omgeving aan het werk te zien en te spreken. Tot slot heeft er een algemeen groepsinterview plaats gevonden waarbij de leden van de organisatie geconfronteerd werden met de resultaten van het onderzoek.

Een andere reden dat is gekozen voor het interview als methode voor het verzamelen van data is de mogelijkheid die het interview biedt om door te vragen op bepaalde onderwerpen en verduidelijking te geven op gestelde vragen en te vragen op gegeven antwoorden.

2. Organisatiecultuur

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de eerste twee deelvragen, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 1, worden beantwoord. De eerste deelvraag is wat organisatiecultuur nu eigenlijk is. Als we spreken over organisatiecultuur, waar hebben we het dan over? In dit hoofdstuk zal aan de hand van een schets van de theorie een definitie worden gepresenteerd van het begrip organisatiecultuur.

De tweede deelvraag die hier centraal staat is de vraag op welke wijze organisatiecultuur kan worden geanalyseerd. Als antwoord op deze vraag zal een waarnemingsschema worden gepresenteerd aan de hand waarvan organisatiecultuur kan worden geconcretiseerd en vervolgens kan worden beschreven.

Dit hoofdstuk begint met een beknopte weergave van de geschiedenis van het begrip organisatiecultuur. Vervolgens zal er een definitie van het begrip organisatiecultuur worden gepresenteerd. Na de presentatie van de definitie van organisatiecultuur zal nader worden ingegaan op het cultuurmodel zoals dat wordt gehanteerd in deze scriptie. Tot slot zal er een waarnemingsschema worden gepresenteerd aan de hand waarvan organisatiecultuur zal worden geanalyseerd.

2.2 Het ontstaan van het begrip organisatiecultuur

Organisatiecultuur is een begrip dat in relatie tot uiteenlopende organisationele aspecten wordt gebruikt. Tegelijkertijd is organisatiecultuur een begrip dat moeilijk te definiëren is. Edgar Schein verwoordde het treffend door te stellen dat er vaak overeenstemming is dat organisatiecultuur bestaat, maar dat een concrete invulling van het begrip organisatiecultuur een veelvoud aan meningen oplevert.¹ In dit hoofdstuk zullen enkele theorieën met betrekking tot organisatiecultuur worden gepresenteerd, waarna er op een tweetal theorieën dieper wordt ingegaan. Vervolgens zal de vraag worden beantwoord wat in deze studie onder organisatiecultuur zal worden verstaan en aan de hand van welk waarnemingsschema de twee betrokken organisaties zullen worden bestudeerd.

¹ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership*, second edition, San Francisco 1992.

De eerste maal dat er aandacht werd besteed aan informele organisatieprocessen was door de zogenoemde 'Hawthorne studies'. Deze studie werd van 1924 tot 1927 in de Western Electric Company gehouden en produceerde voor die tijd opmerkelijke resultaten. De reeks experimenten toonde aan dat aandacht voor de informele organisatieaspecten belangrijk was om het functioneren van een organisatie te kunnen begrijpen. De 'Hawthorne studies' en andere studies leidde ertoe dat in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw een stroming ontstond. Deze stroming wordt de 'human relations school' genoemd en richtte de aandacht op informele groepsprocessen en interpersoonlijke relaties².

De 'Hawthorne studies' zorgden er voor dat informele (groeps)processen en interpersoonlijke relaties in het voetlicht werden geplaatst. Van een onderzoek naar organisatiecultuur als fenomeen was echter nog geen sprake. Het begrip organisatiecultuur werd uitvoerig bestudeerd in het jaren tachtig van de vorige eeuw. In die jaren was er sprake van een economische recessie. De bedrijfsresultaten van diverse ondernemingen in Europa en Noord-Amerika stonden onder druk. In zuidoost Azië bleek echter dat er een groot aantal ondernemingen waren die, ondanks de recessie positieve bedrijfsresultaten lieten noteren. Een aantal auteurs zocht naar een verklaring voor dit feit. De boeken van Peters en Waterman ("In search of excellence", 1982) en Deal en Kennedy ("Corporate cultures", 1982) zorgen ervoor dat informele organisatieprocessen worden opgenomen in het bredere begrip organisatiecultuur. De auteurs schreven het Aziatische succes toe aan het feit dat de organisatieculturen in dit deel van de wereld beter ontwikkeld waren. Een aantal, door de auteurs, onderscheiden kenmerken werden door de onderzochte Aziatische organisaties anders ingevuld dan bij Amerikaanse bedrijven. Hierdoor ontstond er een gemeenschappelijk doel voor de medewerkers van de Aziatische bedrijven en hadden de medewerkers een groot aantal waardepatronen en rituelen gemeenschappelijk. De betrokkenheid van de medewerkers bij de organisatie had een positieve bijdrage aan het functioneren van de organisatie. Deal en Kennedy³ onderscheiden vijf elementen die tezamen een organisatiecultuur vormen. Als eerste onderscheiden zij de omgeving van een organisatie. De auteurs stellen dat elke organisatie te maken heeft met per organisatie verschillende afzetmarkten, klanten technologie, wet- en regelgeving door de overheid, concurrenten, et cetera. Dit soort factoren zorgt ervoor dat elke organisatie (-cultuur) er verschillend uitziet. Naast de omgeving onderscheiden Deal en Kennedy waarden. Volgens hen zijn waarden de basis begrippen en opvattingen van een organisatie. Deze begrippen en opvattingen vormen het hart van de cultuur van een organisatie. De waarden bepalen voor de leden van de

² Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, *Openbaar bestuur: organisatie, politieke omgeving en beleid*, Alphen aan den Rijn 1987.

³ Deal, T.E. en A.A. Kennedy, *Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life*, Londen 1982.

organisatie de criteria waaraan de organisatie voor hen aan moet voldoen. De waarden geven tevens aan wat in de organisatie als niet acceptabel wordt beschouwd en wat als lovenswaardig wordt gezien. De leden van de organisatie zullen niet tolereren dat andere leden van de organisatie van het waardepatroon afwijken. Als derde factor onderscheiden Deal en Kennedy de helden van een organisatie. Zij worden door de leden van de organisatie als de verpersoonlijking van de, in de organisatie heersende waarden. Tevens dienen de helden van een organisatie als voorbeeld voor de overige leden van de organisatie. 'Rites and rituals' vormen een vierde bouwsteen van een organisatiecultuur. Het zijn de systematische en geprogrammeerde routines van elke dag, zoals die in de organisatie 'aanwezig' zijn. Aan de leden van een organisatie wordt middels de 'rites and rituals' aangegeven welk gedrag van hun verwacht wordt. Als laatste bouwsteen van een organisatiecultuur onderscheiden de beide auteurs het culturele netwerk van een organisatie. Het culturele netwerk is de drager van de waarden en de mythen van de organisatie. De auteurs concluderen dat alleen via het culturele netwerk de organisatiecultuur van een organisatie kan worden begrepen en geïnterpreteerd. Met andere woorden, het culturele netwerk van een organisatie wordt door Deal en Kennedy beschouwd als de essentie van een organisatiecultuur.

2.3 Andere cultuurtheorieën

De onderzoekers Verweel en David beschouwen cultuur als een sociale constructie die, in de organisatie sluimerende aspecten van dubbelzinnigheid en ongewisheid in een systeem van betekenissen giet. Deze systemen van betekenissen drukken de belevenissen van de leden van een organisatie uit in symbolen, verhalen, taal en werkwijzen. Met behulp van deze systemen van betekenissen en de uitdrukking hiervan ordenen de leden van de organisatie de omgeving binnen de organisatie en de omgeving buiten de organisatie. De grondslag voor deze ordening heeft een rationeel, een gerationaliseerd en een irrationeel karakter.⁴ Verweel en David stellen verder dat macht cultuur beïnvloedt en vice versa. Deze twee factoren samen geven een organisatie vorm.

Sanders en Neuijen trekken een vergelijking tussen organisatiecultuur en een computer. Beide auteurs omschrijven organisatiecultuur (door hen bedrijfscultuur genoemd) als een gemeenschappelijke verstandhouding tussen twee kernelementen, te weten verstandhouding en gemeenschappelijkheid. (Organisatie)cultuur zit volgens de beide auteurs in het bewustzijn van de mensen. Deze mensen zijn de programmatuur waardoor de

⁴ Verweel, P. en K. David, *De verborgen dimensies: cultuur en macht in fusies*, Utrecht 1995.

computer functioneert.⁵ De auteurs stellen dat cultuur niet direct zichtbaar is, maar wel kan worden afgeleid uit de manier waarop mensen zich gedragen en waarop zaken in een organisatie zijn vorm gegeven. Van een organisatiecultuur is in de visie van de auteurs alleen sprake indien deze door mensen in een organisatie wordt gedeeld. Opvattingen en meningen van een enkel individu maken geen deel uit van een organisatiecultuur, maar van de betreffende persoon zijn of haar 'persoonlijke bagage'. Sanders en Neuijen hanteren een model om organisatiecultuur te bestuderen dat grote gelijkenissen vertoont met het model zoals Deal en Kennedy dat hanteren. Het enige verschil is gelegen in het feit dat bij Sanders en Neuijen organisatiecultuur uit 'slechts' vier elementen is samengesteld: symbolen, helden, rituelen en waarden en grondbeginselen. Symbolen omschrijven zij als voorwerpen, woorden of handelingen die, naast een dagelijkse betekenis, tot uitdrukking brengen wat de organisatie wil zijn of wil betekenen. Helden omschrijven zij hetzelfde als Deal en Kennedy doen. Idem voor rituelen. Waarden en grondbeginselen zijn volgens de auteurs onlosmakelijk met elkaar verbonden. Waarden beïnvloeden het waarnemen, denken, voelen en handelen van de leden van de organisatie. De leden van de organisatie ontleen aan de waarden en grondbeginselen hoe ze zich behoren te gedragen en wat in de organisatie wel en niet wordt geaccepteerd. Grondbeginselen vallen dan ook samen met wat stilzwijgend voor waar en gewenst wordt aangenomen. Sanders en Neuijen maken de metafoor met een ui. Organisatiecultuur is volgens beide auteurs een ui die is opgebouwd uit verschillende lagen, de bouwstenen van een organisatiecultuur. De buitenste schil van de ui is de meest oppervlakkige van de bouwstenen en naarmate de schillen dichterbij de kern van de ui komen worden de bouwstenen ook belangrijker van aard. De buitenste laag wordt gevormd door de symbolen, de laag daaronder bestaat uit de bouwstenen van de helden, de laag vlak bij de kern van de ui bestaat uit de rituelen en de kern van de ui, en de organisatiecultuur, wordt gevormd door de waarden en grondbeginselen.

Gesteld kan worden dat de hierboven genoemde auteurs met hun cultuurmodellen niet veel afwijken van wat Deal en Kennedy hebben gepubliceerd. Het cultuurmodel van Schein⁶ borduurt eveneens voort op het cultuurmodel van Deal en Kennedy. Schein geeft in zijn boek aan dat veel mensen bij het begrip organisatiecultuur wel de bel horen luiden, maar niet weten waar de klepel hangt. Volgens Schein verwarren deze mensen het begrip organisatiecultuur met een uitdrukking, die wel het begrip weergeeft, maar niet de essentie raakt. Onder organisatiecultuur verstaat Schein "...a pattern of shared basic assumptions that the group learned as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new

⁵ Sanders, G. en B. Neuijen, *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeding*, Assen/ Maastricht 1992.

⁶ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992.

members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems.⁷ Schein hanteert zelf ook een model van culturele diepteniveaus. In zijn model gaat Schein uit van drie niveaus waarop organisatiecultuur zich manifesteert: het niveau van de artefacten, dat van de waarden en het niveau van de basisassumpties. Deze drie niveaus zijn niet alle even dominant aanwezig en zichtbaar. Het niveau van de artefacten is duidelijk zichtbaar, maar het is niet duidelijk welke onderliggende patronen ze vertegenwoordigen. Een bedrijfslogo zegt meestal niet veel over hoe de leden van de organisatie principieel ten opzichte van bepaalde zaken staan. Een niveau dieper is het niveau van de waarden. De waarden zijn een gezamenlijke set van (impliciete) richtlijnen van de leden van de organisatie, over wat wel en wat niet in de organisatie als acceptabel wordt beschouwd. Deze waarden worden doorgegeven aan nieuwe werknemers en overtreding van de geldende waarden wordt door de overige leden van de organisatie gesanctioneerd. Een voorbeeld is het te laat op het werk verschijnen van medewerkers in een organisatie waar te laat op het werk komen niet wordt geaccepteerd. Indien leden van de organisatie te laat op het werk verschijnen, zullen andere leden deze persoon straffen door bijvoorbeeld niet tegen hem of haar te praten of door die persoon in de lunchpauze te laten doorwerken. De kern van een organisatiecultuur wordt gevormd door de basisassumpties. Veenswijk stelt dat basisassumpties kunnen worden beschouwd als vooronderstellingen met betrekking tot oorzaak en gevolg. In deze vooronderstellingen liggen de betekenissen omtrent het bestaan van de organisatie en de leden van die organisatie verankerd.⁸ Basisassumpties worden onwillekeurig voor waar aangenomen en zijn onzichtbaar. Bij basisassumpties kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een organisatie die als basisassumptie heeft dat alle klanten van de organisatie de intentie hebben de organisatie op te lichten, indien ze daartoe de kans krijgen.

Een betoog over organisatiecultuur kan niet gehouden worden zonder het boek "Organizational culture and leadership" van Edgar Schein (Schein, 1992) de revue te laten passeren. Veel onderzoekers die zich hebben bezig gehouden met het fenomeen "organisatiecultuur" ontleen het operationele gedeelte van hun onderzoek geheel of gedeeltelijk aan het 'gedachtegoed van Schein, zoals gepresenteerd in het eerder genoemde boek. In de volgende twee paragrafen zal de theorie van Schein uiteen worden gezet.

⁷ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992, pag. 12.

⁸ Veenswijk, M., *Departementale cultuur: ijzeren kooi, bron van versplintering of politiek werktuig?*, Delft 1995.

2.4 Interne en externe cultuurdeterminanten

In de vorige paragraaf kwam de cultuurdefinitie van Schein al ter sprake. In de cultuurdefinitie zoals Schein die geeft staan twee elementen centraal: externe aanpassing en interne integratie. Volgens Schein zijn deze twee elementen de belangrijkste bestanddelen van een organisatiecultuur.

2.4.1 Externe aanpassing

Met externe aanpassing doelt Schein op het vermogen van een organisatie om zich aan te passen aan een veranderende organisatieomgeving. Met aanpassen wordt hier bedoeld de veranderingen die plaatsvinden in de basis assumpties van een organisatie om haar bestaansrecht in de externe omgeving van de omgeving te rechtvaardigen. Schein zegt hierover: "The issues or problems of external adaptation and survival basically specify the coping cycle that any system must be able to maintain in relation to its changing environment."⁹ De "coping cycle" bestaat uit vijf elementen. Het eerste element is de "shared assumptions" omtrent missie en strategie. Welke consensus hebben de leden van de organisatie bewust en/ of onbewust bereikt met betrekking tot de primaire taak van de organisatie en op welke wijze dient deze geconcretiseerd te worden. Schein stelt dat de formulering van de missie (primaire taak) en de strategie om deze te verwezenlijken een interactie is tussen de diverse actoren, waarmee elke organisatie te maken heeft. De machts- en invloedsverhoudingen van de diverse actoren, of beter gesteld de balans daarin, is bepalend voor de totstandkoming van de missie en de strategie van een organisatie.

De gemeenschappelijke aannames over de organisatiedoelen is het tweede element van de "coping cyclus". De doelen van de organisatie zijn een afgeleide van de missie van de organisatie. De missie van een organisatie is vaak abstract en de vertaling van de missie in concrete doelen is geen vanzelfsprekendheid. Elke actor, die betrokken is bij een organisatie kan de missie op zijn of haar eigen wijze interpreteren en vervolgens concretiseren in organisatiedoelen. Over organisatiedoelen kan pas gesproken worden indien de actoren betrokken bij een organisatie bewust en/ of onbewust overeenstemming hebben bereikt over de vertaling van de missie in organisatiedoelen. Alhoewel de organisatiedoelen het resultaat zijn van een consensus tussen de diverse actoren, houdt dit niet in dat de wijze waarop deze doelen dienen te worden bereikt eenduidig zijn. Daarnaast kunnen begrippen en termen die gebruikt worden bij de formulering van doelen eveneens een rol spelen. Actoren kunnen aan een begrip in grote lijnen dezelfde definitie toekennen. De implicaties die uit de

⁹ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992, pag. 52.

nuanceverschillen voortvloeien, kunnen er echter voor zorgen dat actoren over hetzelfde begrip denken te praten, maar in feite langs elkaar heen praten. Anders gesteld, men denkt over dezelfde onderwerpen te praten, maar door een verschillende invulling praat men over verschillende onderwerpen. Het stellen van prioriteiten kan hier mede een rol spelen. De specifieke functie van bijvoorbeeld twee afdelingen binnen een organisatie kan ervoor zorgen dat ondanks een overeenstemming in doelen, de perceptie van de onderlinge importantie tussen de doelen verschillend wordt ingevuld. Schein zegt over het verschil tussen het eerste en het tweede element dat "...mission and strategy can be rather timeless, while goals must be formulated for what to do next year, next month, and tomorrow. Goals concretize the mission and facilitate the decisions on means."¹⁰

In het vorige element kwam het derde element van de cyclus al ter sprake; de gemeenschappelijke aannames met betrekking tot de middelen. Hier draait het om het komen tot een consensus tussen de actoren met betrekking tot de middelen die nodig zijn om de gestelde organisatiedoelen te bereiken. Te denken valt hierbij aan bijvoorbeeld het ontwerpen van een organisatiestructuur, een systeem van arbeidsverdeling, beloningssystemen en autoriteitssystemen. "One can have ambiguous goals, but one must agree on how to design, finance, build, and sell the good or service if anything is to happen at all. From the particular pattern of these agreements will emerge not only the "style" of the organization but also the basic design of tasks, division of labour, organization structure, reward and incentive systems, control systems, and information systems."¹¹ De wijze waarop een goed en/ of dienst tot stand komt is een wezenlijke uitdrukking van een organisatiecultuur. In een organisatie waar bijvoorbeeld een non-interventiebeginsel heerst, is de kans zeer gering dat het opzetten van een productiemethoden geschiedt volgens een methode waarbij diverse afdelingen elkaar advies geven over hoe elke afdeling het beste haar bijdrage aan het geheel van de organisatiedoelen kan optimaliseren. Het bepalen van terreinen van competentie van diverse actoren kan bij dit element een belangrijke rol spelen. Status en identiteit zijn zeer belangrijk. Actoren aan welke door de andere actoren een hoge status en een belangrijke identiteit worden toegekend met betrekking tot de verwezenlijking van de organisatiedoelen, zullen een grote invloed hebben bij de bepaling van de middelen welke nodig zijn bij de verwezenlijking van diezelfde organisatiedoelen.

Het vierde element in de cyclus is de gemeenschappelijke aannames over "measurement". Dit element zorgt ervoor dat de actoren in een organisatie maatstaven ontwikkelen, die algemeen aanvaardt worden en die ervoor zorgen dat het functioneren van de organisatie

¹⁰ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992, pag. 56.

¹¹ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992, pag. 58.

kwalitatief kan worden getoetst. Het zijn niet alleen de criteria die hier een rol spelen. Ook de mechanismen waarmee het functioneren van de organisatie wordt 'gemeten' spelen een rol. Door het ontwikkelen van een toetsingsmechanisme kunnen de actoren bepalen of de organisatie in hun ogen goed functioneert. Indien de actoren niet tevreden zijn over het functioneren van de organisatie, zullen ze actie ondernemen om de organisatie beter te laten functioneren. Het draait hier niet alleen om de aard van de criteria. Criteria kunnen bijvoorbeeld financieel, maatschappelijk of kwantitatief van aard zijn. Tevens speelt de tijdsspanne waarin een evaluatie omtrent het functioneren van de organisatie wordt gemaakt een rol. Wordt het succes van een organisatie vastgesteld in een tijdsperiode van een week, een maand, een kwartaal of een aantal jaren? In het geval dat er geen consensus tussen de actoren wordt bereikt over de maatstaven en het mechanisme van meting, kan de organisatie problemen ondervinden in het aanpassen aan de externe omgeving van de organisatie. Immers de actoren van de organisatie kunnen niet gezamenlijk vast stellen of de organisatie succesvol is of niet. Het vast stellen van het succes van de organisatie is volgens Schein een van de meest onderschatte elementen uit de "coping cyclus". Volgens hem wordt er vaak gerept door bijvoorbeeld nieuwe directeuren dat de organisatiecultuur veranderd zal worden. Echter, wat wordt veranderd is de aard van de criteria en/ of het meetmechanisme. Werd bijvoorbeeld eerst het succes van de organisatie afgemeten aan het marktaandeel in de consumentenmarkt, nu wordt het succes afgemeten aan de winstmarge per geproduceerde eenheid. In dit geval wordt slechts één element van de organisatiecultuur/ de "coping cyclus" veranderd. "If only the results signals are changed, without concern for mission, goals, and means, very little actual change may occur."¹²

Het laatste element in de cyclus is de gemeenschappelijke aannames over correctie van de organisatie. Welke mechanismen worden in werking gezet, indien de organisatie niet als succesvol wordt beoordeeld. Naast het in werking zetten van de mechanismen speelt de aanvaardbaarheid van een mechanisme ook een rol. Indien een organisatie door de actoren als niet succesvol wordt aangemerkt, dan kunnen de actoren consensus hebben bereikt over het feit dat er een mechanisme ter correctie moet worden ingezet. Als men het echter niet eens is over welk mechanisme het juiste is om de organisatie succesvol te laten worden, dan zal dat het veranderingsproces niet bevorderen. Maar correctie op het functioneren van de organisatie hoeft niet alleen in gang te worden gezet in een situatie waarin de organisatie als niet succesvol wordt beoordeeld. Als de organisatie als succesvol wordt beoordeeld door de actoren, kunnen deze besluiten om een groeiproces in te zetten of het groeiproces te versnellen. Andere correcties, zoals gecontroleerde groei of verbreding van het werkterrein van de organisatie behoren eveneens tot de mogelijkheden.

¹² Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992, pag. 64.

Het begrip cyclus kan de indruk wekken dat er sprake is van een proces dat zich in achtereenvolgende stappen voltrekt. Dit is niet het geval bij de “coping cyclus”. Alle vijf de elementen zijn afhankelijk van elkaar en kunnen in willekeurige volgorde of tegelijkertijd aan verandering onderhevig zijn. Schein: “The most important conclusion to be derived ... is that (organizational, DD) culture is a multidimensional, multifaceted phenomenon.”¹³

2.4.2 Interne integratie

Het tweede bestandsdeel in de cultuurdefinitie van Schein is interne integratie. Om de organisatie zich te laten aanpassen aan haar omgeving is het noodzakelijk dat de leden van de organisatie een serie van interne relaties met elkaar opbouwen en in stand houden. De processen die hiermee gepaard gaan vinden tegelijk plaats met de “coping cyclus”. Organisatiecultuur is dan ook een samenspel tussen externe aanpassing en interne integratie. Schein onderscheidt zes aspecten van interne integratie van de leden van de organisatie¹⁴.

Ten eerste dienen de leden van de organisatie een gemeenschappelijke ‘taal’ en een gemeenschappelijk conceptueel kader te ontwikkelen. Immers de leden moeten met elkaar kunnen communiceren en elkaar begrijpen, omdat ze anders geen groep vormen en de organisatie als los zand aan elkaar hangt. Het elkaar begrijpen en het plaatsen van communicatie in een conceptueel kader zorgt ervoor dat de leden in staat zijn hun gedachten op een manier te ordenen, waardoor ze in staat zijn om zaken die irrelevant zijn voor het functioneren in en van de organisatie buiten beschouwing te laten. Het stelt de leden in staat zich te concentreren op die factoren die noodzakelijk zijn om te functioneren binnen de organisatie (interne integratie). Een gemeenschappelijke taal en conceptueel kader zullen er eveneens voor zorgen dat aan woorden en begrippen een connotatie wordt toegekend. In communicatie met elkaar, verbaal of non-verbaal, zullen de leden aan de woordkeus van andere leden begrijpen wat bijvoorbeeld de importantie van een zaak is of de aard van de complexiteit.

Het tweede aspect van interne integratie is het bepalen van de reikwijdte van de groep. Anders gesteld, welke personen maken deel uit van de groep en welke personen worden beschouwd als ‘buitenstaanders’. En volgens welke criteria wordt dit bepaald. Nieuwe leden van de organisatie zullen moeilijk kunnen functioneren indien ze niet zeker zijn of ze wel of niet deel uitmaken van de groep. De criteria met betrekking tot lidmaatschap dienen duidelijk

¹³ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992, pag. 68.

¹⁴ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992.

te zijn voor de leden van de organisatie om een groepsidentiteit te ontwikkelen. Volgens Schein bepaalt de stichter en/ of leider van een groep de criteria voor lidmaatschap van de groep, waarna interactie tussen de leden van de groep ervoor zal zorgen dat die criteria gevalideerd worden en dat er consensus is over de criteria tussen de leden onderling. Veranderingen van de criteria zullen volgens hetzelfde proces plaats vinden als de eerste validatie van de criteria door de leden¹⁵. Dit aspect houdt nauw verband met het eerste aspect. Leden van de organisatie zullen die personen, die als 'buitenstaanders' worden aangemerkt, een etiket 'opplakken'. De leden zullen de 'buitenstaanders' in hun conceptuele kader een plaats geven en bepaalde eigenschappen toekennen om zo de niet-leden van de organisatie in één of meerdere categorieën te plaatsen. Op deze manier wordt de omgeving van de organisatie overzichtelijker gemaakt en zo concentreren de leden zich op zaken en categorieën buitenstaanders, waarvan de groep van mening is dat ze een bijdrage kunnen leveren aan het succes van de organisatie of het succes juist in de weg staan. Dit mechanisme is vergelijkbaar wat in de sociale psychologie wordt verstaan onder vooroordelen en stereotypen¹⁶.

De verdeling van macht en status is het derde aspect van interne integratie. Elke groep heeft een pikorde en criteria waarmee macht kan worden verkregen of juist kan worden verloren. Schein: The process of group formation will involve a complex mutual testing of who will grant how much influence to whom, and who will seek how much influence from whom. ... Some members will be given formal positions associated with power and authority, and some rules about how to make decisions will be specified.¹⁷ Het voorgaande is overigens niet alleen van toepassing bij de formatie van een groep. Op het moment dat nieuwe leden in de groep worden opgenomen zal er in meer of mindere mate een evaluatie van de status-quo plaatsvinden. De verdeling van macht en status op dat moment zal opnieuw worden bekeken om het nieuwe lid in te passen in de hiërarchie. Vervolgens zullen de leden van de organisatie de aangepaste verdeling van macht en status dienen te valideren.

Het vierde aspect van interne integratie handelt over de normen van intimiteit, vriendschap en geborgenheid. Waar ligt de grens waar het betreft onderlinge relaties en emoties. Welk gedrag wordt op dit gebied wel getolereerd en welk gedrag is in de ogen van de leden van de organisatie onaanvaardbaar. Middels dit aspect wordt door de leden van de organisatie bepaald op welke momenten welk gedrag gerechtvaardigd is in de ogen van de leden. Zo kan het bijvoorbeeld in organisatie A een normale zaak zijn om in een vergadering je emoties

¹⁵ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992.

¹⁶ Lahey, B.B., *Psychology: an introduction, fourth edition*, Dubuque 1992.

¹⁷ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992, pag. 79.

te tonen en wordt het gezien als een teken van betrokkenheid bij de onderwerpen die besproken worden. In organisatie B daarentegen wordt het tonen van emoties in een vergadering als onprofessioneel beschouwd en kun je als 'zondaar' macht en status binnen de organisatie verliezen. Het vierde aspect draait ook om de vraag met welk mensbeeld in gedachten de leden van de organisatie andere leden en niet leden van de organisatie benaderen. Gaan ze ervan uit dat mensen de organisatie gebruiken om hun eigen belangen te verwezenlijken of gaan ze van het mensbeeld uit dat ieder mens bereid is de organisatie te helpen bij het verwezenlijken van haar doelen.

Het toekennen van beloning en straf is het vijfde element dat wordt onderscheiden bij interne integratie. De eerste vraag waar de leden van de organisatie overeenstemming over dienen te bereiken is wat wordt verstaan onder beloning en wat onder straf. Daarna komt de vraag aan de orde in welke situatie de leden van de organisatie ermee instemmen dat een lid wordt beloond of gestraft en in welke vorm dit gebeurt. Deze vragen zijn voor elke organisatie verschillend te beantwoorden en vaak ligt de beantwoording van de vraag in subtiliteiten van de beloning en de straf. Zo kan het voorkomen dat promotie een straf is. In het hypothetische geval dat een manager van een kleine afdeling dat een belangrijk middel voor de organisatie ontwikkeld als straf wordt benoemd als manager van een veel grotere afdeling. Immers, de nieuwe afdeling is wel groter, waardoor de indruk ontstaat van meer status, maar de afdeling wordt als niet van significant belang voor het functioneren van de organisatie gezien door de leden. Bij de vraag wat beloning en wat straf is dient ook nog rekening te worden gehouden met beloning en straf op korte en lange termijn. Zo kan op de korte termijn een financiële bonus een beloning op korte termijn zijn en promotie een beloning op lange termijn.

Het zesde en laatste element dat bij interne integratie een rol speelt is het omgaan met onverklaarbare gebeurtenissen. In het bestaan van een organisatie zal het voorkomen dat de leden van de organisatie worden geconfronteerd met situaties die de leden van de organisatie niet kunnen verklaren en/ of niet kunnen beheersen. Beheersen wordt hier bedoeld in de zin van de situatie onder controle hebben. De kwestie die bij dit element centraal staat is de wijze waarop en welke zingeving wordt gegeven aan deze situaties. Daarnaast speelt de vraag een rol hoe de leden van de organisatie met de onzekerheid omgaan die sommige situaties met zich meebrengen. In het geval dat een situatie niet rationeel verklaard kan worden zullen de leden van de organisatie hun toevlucht nemen tot ideologieën en/ of religie. Schein hierover: "Religious beliefs can provide a ... (meaningful, DD) context and can also offer justification for events that might otherwise seem unfair and

meaningless.”¹⁸ Naast zingeving biedt religie ook een oplossing voor de vraag hoe de leden van de organisatie zich in situaties van onzekerheid dienen te gedragen. Uit de oplossing voor de ontstane situatie zullen de leden van de organisatie een stelsel van straf en beloning toekennen zoals eerder in deze paragraaf besproken. Op deze wijze wordt een ideologie ontwikkeld die door de leden een plaats zal worden toegekend in het geheel van de organisatiecultuur.

De elementen die zorgen voor externe adaptatie van de organisatie en haar leden aan de omgeving en de interne integratie van de leden onderling hangen nauw met elkaar samen. Indien de leden van een organisatie over elementen met betrekking tot interne integratie geen consensus hebben bereikt, zal de kans op het bereiken van het organisatiedoel zeer gering zijn. De leden zullen constant op zoek zijn naar culturele houvast binnen de organisatie, waardoor ze de elementen van externe adaptatie verwaarlozen en het voortbestaan van de organisatie in gevaar kan komen. Overigens kan het ook zijn dat de externe adaptatie van de organisatie en haar leden de interne integratie beïnvloedt. Indien een organisatie in een situatie verzeild raakt waarbij haar voortbestaan op het spel staat, kunnen de elementen van externe adaptatie ervoor zorgen dat er snel consensus door de leden wordt bereikt over geschillen die betrekking hebben op de interne integratie. “The internal integration and external adaptation issues”, aldus Schein “are interdependent. The environment sets limits on what the organization can do, but within those limits not all solutions will work equally well. Feasible solutions are also limited by the characteristics of the members of the group. The culture that eventually evolves in a particular organization is thus a complex outcome of external pressures, internal potentials, responses to critical events, and probably to some unknown degree, chance factors that could not be predicted from a knowledge of either the environment or the members.”¹⁹

2.5 Culturele verdieping

In de vorige paragraaf werd aangegeven dat cultuur een interactie is tussen twee dynamieken; het omgaan van de organisatie met externe aanpassing en interne integratie. Een niveau dieper dan deze twee elementen zijn de basisaannames die Schein onderscheidt met betrekking tot waarheid, tijd, ruimte, menselijke aard, menselijk gedrag en menselijke relaties. Deze zes aannames zijn van grote invloed op de externe aanpassing en de interne integratie van organisaties. De zes aannames zijn als het ware het fundament waarop de

¹⁸ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992, pag 89.

¹⁹ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992, pag. 93.

externe aanpassing en de interne integratie is 'gebouwd'. Deze zes aannames staan niet op zichzelf en hangen met elkaar samen.

2.5.1 De aannames met betrekking tot waarheid

Hoe gaan de actoren die bij een organisatie zijn betrokken om met het begrip waarheid. Het draait hierbij om de volgende vraagstukken. Wat is volgens de actoren waarheid en waar ligt de grens tussen waar en niet waar. Hoe wordt waarheid bepaald, gebeurt dit door ontdekking of openbaart waarheid zichzelf aan de actoren. Kort gezegd, welke informatie wordt door de actoren, die bij de organisatie betrokken zijn, als relevant beschouwd en via welke weg wordt bepaald welke informatie relevant is en welke niet.

Er zijn verschillende vormen van waarheid te onderscheiden. Allereerst is er de externe fysieke waarheid. Deze waarheid heeft betrekking op die zaken die empirisch kunnen worden vastgesteld of die kunnen worden vastgesteld door middel van (wetenschappelijke) test. Wat waar te nemen is of aannemelijk kan worden gemaakt is waarheid, maar aan de periferie is externe fysieke waarheid het resultaat van consensus. Zo kan een spirituele waarheid in sommige culturen als empirische waarheid worden beschouwd. Een voorbeeld hiervan is het Aziatische 'Feng Shui'. Dit is de leer waarbij onder andere kantoren volgens diverse richtlijnen dienen te worden ingericht, omdat anders de persoon, die in het kantoor werkt, rampspoed te wachten staat. Indien er tussen de mensen, die deel uitmaken van een bepaalde cultuur, consensus heerst dat er een verband bestaat tussen het inrichten van een kantoor en voorspoed, dan kan dit tot de externe fysieke waarheid worden gerekend.

Externe fysieke waarheid grenst hier aan sociale waarheid. Sociale waarheid heeft betrekking op die zaken, die door de actoren gemeenschappelijk als waarheid worden aangenomen. Het verschil met de vorige vorm van waarheid is dat het bij sociale waarheid handelt om consensus tussen de actoren binnen een sociale eenheid. Dit in tegenstelling tot consensus bij externe fysieke waarheid. Daar handelt het om consensus binnen een cultuur. Voorts is er nog de individuele waarheid. Deze vorm van waarheid richt zich op het niveau van het individu en is gebaseerd op de levenservaring en kennis van dat individu. Voor elk individu afzonderlijk is deze vorm van waarheid enig en absoluut. Het is niet mogelijk om deze vorm van waarheid te delen met andere personen. Culturele aannames hebben minder betrekking op externe fysieke waarheid. Immers de waarheid wordt vaak aangetoond door (wetenschappelijk) onderzoek. Culturele aannames hebben veel vaker betrekking op de sociale waarheid. Bij deze vorm van waarheid is een objectief onderzoek niet mogelijk en zijn de actoren die bij een organisatie zijn betrokken aangewezen op consensusvorming over welke zaken als waarheid worden beschouwd en welke zaken niet.

2.5.2 De aannames met betrekking tot tijd

De basisassumpties, die betrekking hebben op de aard van tijd, richten zich op de vragen hoe tijd wordt gedefinieerd en gemeten, welke vormen van tijd er kunnen worden onderscheiden en de importantie van tijd binnen een organisatie. Schein stelt dat tijd één van de belangrijkste aspecten is in het functioneren van een groep. "The perception and experience of time are among the most central aspects of how any group functions; when people differ in their experience of time, tremendous communication and relationship problems typically emerge."²⁰ Illustratief hiervoor is de geïrriteerde reactie die een persoon kan veroorzaken door te laat te komen op een afspraak. Tijd is een fenomeen dat in zekere zin onzichtbaar is, maar waar iedereen wel een perceptie van heeft. De complexiteit van tijd wordt versterkt doordat personen geschillen, die betrekking hebben op tijd moeilijk onder woorden kunnen brengen. Dit is mede het gevolg van de beperkte zichtbaarheid en het hebben van een (individuele) perceptie. Misverstanden met betrekking tot de gehanteerde tijd zijn geen uitzondering.

2.5.3 De aannames met betrekking tot ruimte

Ruimte wordt in dit verband niet alleen bedoeld in de betekenis van fysieke ruimte, zoals bijvoorbeeld bij de inrichting van een gebouw het geval is. Ruimte wordt eveneens gebruikt in de betekenis van virtuele ruimte, zoals de ruimte die twee individuen elkaar laten binnen hun relatie met elkaar. Vragen als hoe ruimte is verdeeld, wie het recht op het gebruik van ruimte heeft en welke rol ruimte speelt in onderlinge relaties tussen actoren die bij de organisatie betrokken zijn spelen een rol. Net als voor de aard van tijd geldt voor de aard van ruimte dat beperkte zichtbaarheid en (individuele) perceptie voor de nodige heftige reacties kunnen zorgen bij actoren die bij de organisatie betrokken zijn. Schein zegt hierover dat: "the basic reason for this is that space comes to have very powerful symbolic meanings, as expressed in the ... phrase , "Don't get into my 'space'".²¹" Zoals in het voorgaande citaat al naar voren komt, kan ruimte een sterke symbolische betekenis hebben. Organisaties ontwikkelen verschillende normen die de grenzen van aanvaardbaarheid van die symbolische betekenis vastleggen. Met andere woorden, de actoren die betrokken zijn bij de organisatie zijn (onbewust) overeengekomen welke symbolische betekenis aanvaardbaar is en welke niet. Één symbolische betekenis van ruimte is status. Vaak wordt de hoge status van leden binnen een organisatie tot uitdrukking gebracht middels een groot kantoor, of door een kantoor met een mooi uitzicht, of door een kantoor op een specifieke locatie in een gebouw.

²⁰ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992, pag. 105.

²¹ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992, pag. 115.

2.5.4 De aannames met betrekking tot menselijke aard

De gemeenschappelijke aannames op dit gebied 'worstelen' met de vraag welke waarden aangeboren zijn of juist aangeleerd. Is de menselijke aard goed, neutraal of juist slecht? Is het mogelijk dat de menselijke aard in verloop van tijd kan veranderen? Wat motiveert mensen en is hun instelling ten opzichte van anderen? Zijn mensen alleen op zoek naar het maximaliseren van hun eigen winst? Of is de instelling dat mensen graag onderdeel willen uitmaken van een groep en een goede verstandhouding willen nastreven met de andere leden van die groep. De kijk op de menselijke aard van de actoren, die bij een organisatie zijn betrokken wordt sterk beïnvloed door de overkoepelende cultuur waarbinnen de organisatie functioneert. "At the organizational level, the basic assumptions about the nature of human nature ... will, no doubt, reflect the more basic assumptions of the host culture. However, each organization will also build up its own elaborations of such assumptions. And the broader cultural assumptions may leave a great deal of latitude in that human nature may be considered highly variable."²²

2.5.5 De aannames met betrekking tot menselijk gedrag

Welk gedrag wordt beschouwd als het gepaste gedrag voor mensen in relatie tot de omgeving waarin zij zich bevinden. Op het organisationele niveau handelt het om de vraag wat de relatie is tussen de organisatie en haar omgeving en wat gepast gedrag is van de actoren ten opzichte van de omgeving van de organisatie. De aard van menselijk gedrag hangt nauw samen met de aard van de menselijke aard. Een bepaalde aanname over de menselijke aard heeft tot gevolg dat bepaalde aannames met betrekking tot de aard van menselijk gedrag onwaarschijnlijk zijn. Als er bijvoorbeeld van wordt uitgegaan dat mensen van nature alleen uit zijn op het maximaliseren van het eigen belang, dan is gedrag als zelfopoffering ten faveure van anderen zeer onwaarschijnlijk. Hetzelfde geldt voor organisaties. Een organisatie waar de opvatting heerst dat de organisatie haar omgeving kan beïnvloeden zal zich anders opstellen in de richting van die omgeving, dan een organisatie waar de opvatting heerst dat de organisatie geen invloed heeft op haar omgeving.

2.5.6 De aannames met betrekking tot menselijke relaties

Welke grenzen worden er aan menselijk relaties gesteld door de actoren die bij een organisatie betrokken zijn. Dit element 'regelt' onder andere de hiërarchische relaties binnen een organisatie en de inhoud van die relatie. Wat mag een leidinggevende van een ondergeschikte verwachten en wat is de basis van de positie die binnen deze relatie ten opzichte van elkaar wordt ingenomen. Waarom bekleedt de leidinggevende juist die positie

²² Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992, pag. 124.

en waarom wordt dat door de andere actoren die bij de organisatie zijn betrokken geaccepteerd.

2.6 De dynamiek van organisatiecultuur

Het in de vorige twee paragrafen geschetste cultuurmodel van Schein is nogal statisch van aard. Organisatiecultuur volgens Schein is een fenomeen dat nauwelijks te veranderen is en als organisatiecultuur al verandert, dan is dit incrementeel. Hakvoort en Veenswijk beschrijven in hun boek "Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties" (Delft, 1998) een beeld van organisatiecultuur dat dynamischer van aard is, in vergelijking met het beeld van organisatiecultuur zoals dat door Schein beschreven is.

Hakvoort en Veenswijk nemen de theorie van Schein als uitgangspunt voor hun theoretische beschouwing over organisatiecultuur²³. In hun studie beschouwen ze organisatiecultuur als "het proces en product van collectieve zingeving dat zich binnen en rondom de leefwereld van verzelfstandigde organisaties ontwikkelt²⁴". Uit de definiëring van het begrip organisatiecultuur komt al naar voren dat de beide auteurs zich richten op de organisatiecultuur van zelfstandige bestuursorganen. In concreto hebben ze onderzocht in welke mate de organisatiecultuur van een verzelfstandigde organisatie verandert na een verzelfstandiging. Tevens stelden de onderzoekers zich de vraag welke factoren te duiden waren, indien er inderdaad sprake was van een organisatie culturele verandering. Hakvoort en Veenswijk onderscheiden twee kernbegrippen in hun vraagstelling; institutionele transformatie en organisatiecultuur. Institutionele transformatie is het veranderingsproces dat in werking treedt wanneer organisaties als gevolg van het introduceren van nieuwe waarden veranderen. De beide auteurs onderscheiden drie vormen van institutionele transformatie, te weten geplande institutionalisering, dynamische institutionalisering en fragmentarische institutionalisering.

Op het niveau van de organisatiecultuur onderscheiden Hakvoort en Veenswijk binding, identificatie en fragmentatie als centrale elementen. Ongeacht de vorm van institutionalisering, zorgen deze drie elementen ervoor dat het zingevingskader binnen een organisatie, maar ook rondom de organisatie aan verandering onderhevig is.

²³ Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998.

²⁴ Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998, pag. 16.

2.6.1 Identiteit

Waardenoriëntaties en culturele artefacten van de leden van een organisatie zijn volgens Hakvoort en Veenswijk meer dan de passieve representaties van basisassumpties. Culturele processen worden volgens de onderzoekers juist gekenmerkt doordat actoren op strategische wijze met de uiterlijke kanten van cultuur omgaan om op deze manier de identiteit ten opzichte van de omringende groep veilig te stellen en te communiceren. Identiteit heeft, op deze manier beschouwt, een passieve component en een actieve component van zingeving²⁵.

Identiteit is voor de leden van een organisatie een punt van herkenning. Het lid legitimeert zijn of haar plaats en positie in de organisatie aan de hand van de identiteit die hij of zij voor zichzelf heeft gecreëerd. Deze passieve toepassing van identiteit herbergt volgens de beide auteurs een paradox. Al naar gelang de complexiteit van een organisatie toeneemt, zal het lid zich genoodzaakt zien om zijn of haar identiteit op een zodanige strategische wijze te gebruiken dat de eigen positie binnen de organisatie gelegitimeerd blijft. Met andere woorden de identiteit zal op een zodanige wijze worden aangepast en geaccentueerd, dat het lid zijn eigen functioneren binnen de organisatie in het licht van de dan heersende sociale context kan verantwoorden. Deze verantwoording geldt zowel naar het lid zelf toe, als naar de overige leden van de organisatie.

2.6.2 Binding

Binding heeft betrekking op de wijze waarop zingevingskaders in de organisatie verankerd zijn. De diverse groepen van actoren binnen en rondom een organisatie verbinden zich met elkaar indien het heersende thema daarom vraagt. Op deze manier ontstaat er een proces van bureaupolitiek, waarbij de diverse groepen van actoren 'coalities' vormen rondom een bepaald onderwerp, dat op dat moment binnen en rondom de organisatie als belangrijk wordt beschouwd. Op het moment dat het onderwerp aan importantie verliest en/ of als 'afgesloten' wordt beschouwd, vallen de 'coalities' uiteen en worden nieuwe 'coalities' gevormd rondom een nieuw thema. Op de momenten dat de diverse groepen elkaar 'vinden' rondom een thema, wordt er een gezamenlijk beeld van de werkelijk gecreëerd. Het handelen wordt op basis van deze creatie bepaald. Hakvoort en Veenswijk beschouwen binding dan ook als een onderdeel van het proces van zingeving dat zich in organisatorische verbanden voltrekt²⁶.

²⁵ Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998.

²⁶ Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998.

Maar ook het cultuurelement binding heeft een paradoxaal karakter. Binding suggereert samenhang in handelen en eenheid en betrokkenheid bij het doel van de organisatie. Tegelijkertijd kan binding eigen initiatief en vindingrijkheid smoren.

2.6.3 Fragmentatie

In het proces van zingeving treedt ambiguïteit op. Deze tweeslachtigheid wordt op een strategische wijze door de actoren gebruikt en is daarmee een belangrijke stimulans voor het derde, te onderscheiden cultuurelement fragmentatie. Actoren wisselen van mening en identiteit al naar gelang de sociale context dit, naar de mening van de actoren, verlangt. Op deze manier creëren actoren hun eigen interpretatiekaders en betekenissen ten aanzien van de organisatie. Het gevolg is dat er interpretatieverschillen tussen de diverse actoren ontstaan, met versplintering van werkelijkheidsdefinities als resultaat.

Net als de andere twee cultuurelementen heeft ook fragmentatie een paradoxaal karakter. Enerzijds veroorzaakt fragmentatie interpretatieverschillen, anderzijds kunnen alternatieve werkelijkheidsdefinities alleen tot stand komen als ze gemeenschappelijke elementen als taal en elementaire logica bevatten²⁷.

2.7 Waarneming van organisatiecultuur

In het vervolg van dit betoog zal worden uitgegaan van de cultuurdefinitie en operationalisering, zoals Hakvoort en Veenswijk, die in hun studie naar cultuurverandering en verzelfstandiging hebben geschetst²⁸. Indien over het begrip "organisatiecultuur" zal worden gesproken, dan wordt bedoeld op "het proces en product van zingeving dat zich in en rondom ... organisaties ontwikkelt²⁹". Centraal in deze omschrijving staat het begrip "zingeving". Zingeving is te omschrijven als "de waardering en significantie die actoren toekennen aan gebeurtenissen waarmee zij werden geconfronteerd.³⁰" Een gebeurtenis wordt door een organisatielid als belangrijk ervaren worden, als hij of zij er een betekenis aan kan toekennen vanuit het individuele en organisationele zingevingskader en het vervolgens kan inpassen in het individuele en organisationele zingevingskader.

Leden van een organisatie gebruiken cultuur om zichzelf een positie te verschaffen binnen een organisatie. Naast het positioneren binnen de organisatie, wordt tevens een positie ingenomen naar de omgeving van de organisatie toe. Overigens voltrekt dit proces zich ook

²⁷ Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998.

²⁸ Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998.

²⁹ Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998, pag. 41.

in het proces van 'coalitievorming', zoals beschreven in paragraaf 2.6.2. Zingeving en daarmee organisatiecultuur wordt door Hakvoort en Veenswijk geconcretiseerd in de in paragraaf 2.6 genoemde elementen: identiteit, binding en fragmentatie.

2.7.1 Actieve en passieve zingeving

De beide auteurs onderscheiden een actieve en een passieve kant van zingeving. De actieve kant van zingeving heeft betrekking op de wijze waarop actoren een van de drie onderscheiden elementen van zingeving concreet vorm geven. Actieve zingeving wordt door de beide onderzoekers ook wel omschreven als zingeving als proces³¹. Naast de actieve variant van zingeving is er ook een passieve variant. Deze wordt door Hakvoort en Veenswijk ook wel omschreven als zingeving als product. Deze passieve variant komt tot uitdrukking in de 'tasbare dimensie' van zingeving. Deze 'tasbare dimensie' zijn de gestolde culturele artefacten, waarden en basisassumpties, zoals die door Schein (zie paragraaf 2.4 en 2.5) zijn onderscheiden. Deze tastbare dimensie is onder meer af te leiden uit bijvoorbeeld de inrichting van een gebouw of beleidsnota's³². Indien deze twee varianten worden toegepast op het niveau van de elementen van zingeving ontstaan er zes elementen die te onderscheiden zijn in een organisatiecultuur.

2.7.2 Identiteit als proces en product

Identiteit ontlent organisatielieden aan de eigen referentiepunten, die centraal staan in de organisatie³³. Identiteit kan worden onderverdeeld in identiteit als proces en identiteit als product. Identiteit als proces is te omschrijven als de identificatie strategieën die actoren ontwikkelen, om zichzelf ten opzichte van andere groepen in de organisatie te positioneren. De vraag die in deze studie met betrekking tot identiteit als proces zal worden gesteld is met behulp van welke (organisatie)elementen de actoren zich positioneren binnen de organisatie ten opzichte van andere actoren? Naast identiteit als proces is identiteit als product te onderscheiden. Bij identiteit als product staat niet de individuele identiteit van een actor centraal, maar is het de vraag op welke wijze de organisatie haar identiteit afbakt ten opzichte van de organisatieomgeving. Hoe positioneert de organisatie zich als geheel in haar omgeving? Deze vraag zal centraal staan bij het inzichtelijk maken van identiteit als product.

³⁰ Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998, pag. 41.

³¹ Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998.

³² Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998.

³³ Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998.

2.7.3 Binding als proces en product

Binding heeft betrekking op de betrokkenheid van de actoren bij de processen en producten, zoals deze zich in de organisatie manifesteren. Met andere woorden, in welke mate sluit het handelen van een actor vanuit zijn of haar zingevingskader aan bij de organisatiedoelen van de organisatie waarvan men lid is. Zingeving als proces omvat de inclusiestrategieën die actoren hanteren om deel uit te maken van wisselende groepssamenstelling binnen de organisatie. Volgens welke processen worden er rondom heersende thema's coalities gesmeed binnen de organisatie? Deze vraag zal worden gebruikt met betrekking tot het in kaart brengen van binding als proces. Binding als product richt zich "op de bovenindividuele arrangementen, die de samenhang van een organisatie op het oog hebben."³⁴ Welke culturele artefacten in het algemeen, en rituelen en mythen in het bijzonder, hebben de samenhang en eenheid van de organisatie als kernpunt? Deze vraag staat bij de bestudering van de beide organisaties centraal, als het erom gaat binding als product te beschrijven.

2.7.4 Fragmentatie als proces en product

Fragmentatie heeft betrekking op de diversiteit aan opvattingen, die binnen een organisatie opgeld doen. Analoog aan de elementen identiteit en binding kan ook fragmentatie worden onderverdeeld in een proces aspect en een product aspect. Fragmentatie als proces richt zich op het proces van actie en reactie, die het polariseren van de zingevingskaders, zoals deze door de diverse groepen binnen een organisatie zijn gevormd, als consequentie heeft. Bij de bestudering van de onderzoeksobjecten zal fragmentatie als proces worden behandeld als antwoord op de volgende vraag. Met behulp van welke mechanismen worden gebeurtenissen, waarmee de organisatie wordt geconfronteerd, verklaard? Fragmentatie als product heeft betrekking op de tweeslachtigheid, die op de verschillende culturele diepteniveaus, zoals onderscheiden door Schein³⁵, binnen een organisatie tot ontwikkeling komen³⁶. Met andere woorden, welke interpretaties ten aanzien van de organisatiedoelen zijn er binnen de organisatie te onderscheiden? Fragmentatie als product wordt met behulp van deze vraag worden behandeld.

2.8 Conclusie

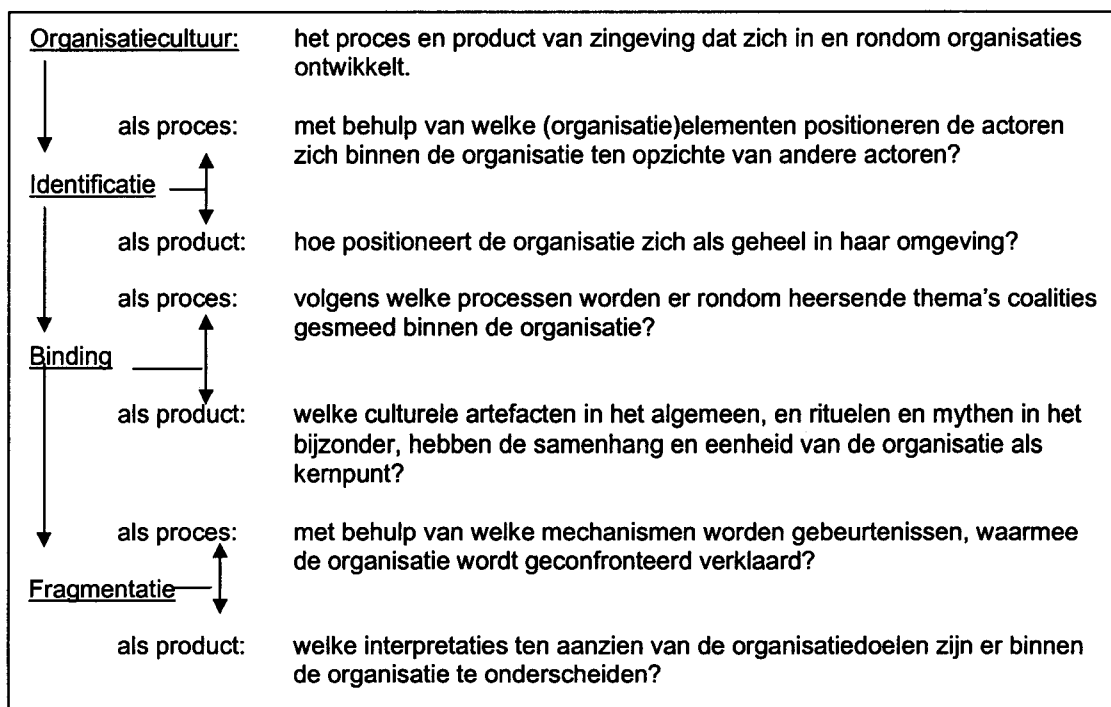
In de inleiding van dit hoofdstuk werden de eerste twee deelvragen van deze scriptie gepresenteerd. De eerste deelvraag was wat organisatiecultuur nu eigenlijk is. De tweede deelvraag was de vraag hoe organisatiecultuur geanalyseerd kan worden.

³⁴ Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998, pag 45.

³⁵ Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992.

³⁶ Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998.

De conclusie van dit hoofdstuk is dat organisatiecultuur het proces en product van zingeving is dat zich in en rondom organisaties ontwikkelt. In deze omschrijving van organisatiecultuur wordt met het begrip zingeving gerefereerd aan de waardering en significantie die actoren toekennen aan gebeurtenissen waarmee zij worden geconfronteerd. Het begrip zingeving valt, naar voorbeeld van Hakvoort en Veenswijk (1998), uiteen in drie elementen. De drie elementen zijn identiteit, binding en fragmentatie. Elk van deze elementen heeft een statische en een dynamische component. Een en ander is in figuur 1 schematisch weergegeven.



Figuur 1: conceptueel raamwerk organisatiecultuur

De tweede deelvraag was hoe organisatiecultuur geanalyseerd kan worden. De drie elementen hebben, zoals eerder gesteld, een dynamische en een statische component. Elk van deze elementen is onderverdeeld in een aantal concrete vragen aan de hand waarvan organisatiecultuur in dit onderzoek zal worden geanalyseerd.

Bij identificatie als proces dienen vier vragen beantwoord te worden. De eerste vraag is waarmee status binnen de organisatie wordt verkregen. Identificatie als proces draait om de vraag hoe de actoren zich binnen de organisatie positioneren ten opzichte van de andere actoren binnen de organisatie. Indien een actor status binnen een organisatie geniet, komt dit doordat deze persoon zich, middels een bepaald element, onderscheidt van de andere actoren binnen de organisatie? De ene actor positioneert zich hiermee ten opzichte van de andere actoren. De tweede vraag die beantwoord dient te worden bij identificatie als proces

is welke criteria er gelden ten aanzien van succes. Hoe kun je als actor binnen de organisatie succes boeken en wat is wel en wat is niet geoorloofd om als succesvol te worden beschouwd binnen de organisatie. Anders gesteld draait het om de vraag waarmee een actor in de ogen van de andere actoren zichzelf positief binnen de organisatie kan profileren. De vraag hoe nieuwe leden van de organisatie worden geselecteerd, is de derde vraag die bij identificatie als proces een rol speelt. Bij het aannemen van nieuw personeel wordt er een functieomschrijving gegenereerd en wordt er een omschrijving gemaakt van de (karakter)eigenschappen, welke het nieuwe lid van de organisatie dient te bezitten. De twee omschrijvingen zullen elementen bevatten die de leden van de organisatie het meest waarderen. Immers, het nieuwe lid van de organisatie moet in de organisatie worden opgenomen en dient op die elementen hoog te scoren die de huidige leden van de organisatie het meest waarderen in zichzelf en de organisatie. Het nieuwe lid van de organisatie dient een van 'hen' te worden. Tot slot van identificatie als proces wordt de vraag gesteld met behulp van welke aspecten de leden hun competentie ten opzichte van elkaar legitimeren. Aan de hand van welke aspecten worden leden van de organisatie door de andere leden als competent ervaren?

Drie vragen staan centraal bij identificatie als product. Allereerst de vraag met welke strategie de organisatie naar externe actoren toe optreedt. De tweede vraag is hoe de organisatie zich profileert in haar omgeving. De derde en laatste vraag is wat de aard van de relatie tussen de organisatie en de actoren uit haar omgeving is. Identificatie als product draait om de vraag hoe de organisatie zich als geheel profileert in haar omgeving. De drie vragen dienen identificatie als product in kaart te brengen. Bij de eerste vraag ligt de nadruk op de vraag met welk doel de organisatie actoren uit haar omgeving benadert. Hoe ziet de organisatie de actoren uit de omgeving en op welke manier speelt ze hierop in. Bij de tweede vraag staat centraal hoe de organisatie zichzelf profileert in haar omgeving. Hoe ziet de organisatie zichzelf in relatie tot haar omgeving en hoe geeft ze daar invulling aan? De laatste vraag heeft te maken met de functionele relatie tussen de organisatie en haar omgeving. Hoe ziet de organisatie de relatie met de actoren uit de omgeving en op welke wijze wordt hierop ingespeeld in relatie tot de doelstellingen van de organisatie?

Bij binding als proces staan vragen omtrent agendavorming, coalitievorming, historie van coalitievorming en de hechtheid van coalities centraal. Bij binding als proces staat de vraag centraal rondom welke heersende thema's coalities worden gesmeed. Wat achterhaald dient te worden is hoe coalities worden gevormd. Niet alleen de vraag volgens welk proces dit gebeurt, is hierbij relevant, maar ook de thema's waar coalities rond worden gevormd zijn relevant. Immers de thema's laten een beeld zien welke onderwerpen de organisatie en haar

leden als belangrijk beschouwen. De wijze waarop coalities worden gevormd laat zien wat door de leden van de organisatie als wenselijk gedrag wordt beschouwd bij dit proces. De hechtheid en het historisch besef van de organisatie op het gebied van coalitievorming geeft eveneens een beeld van de opvattingen van de organisatie met betrekking tot rituelen en rituelen die binnen de organisatie aanwezig zijn. Laat de organisatie zich bijvoorbeeld leiden door het verleden of zijn er thema's rond coalitievorming sterk aan het stellen van prioriteiten onderhevig? Willen en/ of kunnen de leden van de organisatie afwijken van vaste patronen of worden coalities uitsluitend middels een vast patroon gesmeed?

Culturele artefacten die samenhang en eenheid van de organisatie als kernpunt hebben staan centraal bij binding als product. De vragen die bij dit element dienen te worden beantwoord bij de analyse van organisatiecultuur zijn viervoudig. Ten eerste dient de vraag te worden beantwoord hoe (formele) communicatie naar de organisatie als geheel plaats vindt. Daarnaast is er de vraag welke mythen er binnen de organisatie bestaan over de leden en de organisatie zelf. Het organiseren van organisatiefeestiviteiten en de fysieke inrichting van de organisatie worden eveneens onder de loep genomen. De vormen van communicatie tussen de leden van de organisatie geeft weer op welke wijze de eenheid en de samenhang van de organisatie als geheel worden bewerkstelligd. Is er veelvuldig communicatie en op welk moment en welke wijze gebeurt dit? Communicatie binnen een organisatie brengt de leden van de organisatie op de hoogte wat de andere leden doen en kan leden bij de organisatie betrekken. De vorm en het moment van communiceren geeft aan hoe leden zichzelf en de andere leden van de organisatie zichzelf zien. Worden bepaalde groepen binnen een organisatie bijvoorbeeld heel laat ingelicht? En heeft dit bijvoorbeeld als oorzaak dat deze groepen als niet relevant worden beschouwd? Welke mythen zijn er binnen de organisatie aanwezig en wat is de invloed hiervan op de organisatie? Hoe gaan de leden van de organisatie om met de mythen en hoe geven ze het een plaats in hun functioneren binnen de organisatie. Hebben het organiseren van festiviteiten een bepaalde reden en hoe wordt dit beleefd door de leden van de organisatie? Beschouwen de leden het als een noodzakelijk fenomeen of geven ze er een andere betekenis aan? Tot slot dient de fysieke inrichting van de organisatie bestudeerd te worden. Heeft de inrichting (onbedoeld) een diepere betekenis? Wat is die betekenis en wat is de invloed van de inrichting op het functioneren van de organisatie als geheel en op het functioneren van de leden individueel?

Wie profileert zich in het geval van calamiteiten? Hoe wordt door de leden van de organisatie gereageerd op interne en externe veranderingen? Deze vragen dienen te worden beantwoord bij de analyse van fragmentatie als proces. Met andere woorden, hoe worden

gebeurtenissen binnen en in de omgeving van de organisatie verklaard? Met de eerste vraag wordt in kaart gebracht welke groepen zich binnen de organisatie laten gelden en op welke wijze ze dit doen. Daarnaast is het van belang wat de motivering van hun gedrag is en hoe ze gevolg geven aan hun gedrag. Hoe reageert de organisatie op interne veranderingen? Hoe gaan de leden van de organisatie met interne gebeurtenissen om en hoe duiden ze deze in het kader van de doelstellingen van de organisatie en hun eigen functioneren? Daarnaast kunnen er veranderingen in de omgeving van de organisatie optreden. Hoe reageren de leden van de organisatie hierop en welke betekenis kennen ze aan de gebeurtenissen toe?

Over interpretatieverschillen op het gebied van organisatiedoelen wordt gesproken bij fragmentatie als product. Het eerste wat vast gesteld dient te worden binnen de organisatie is of er daadwerkelijk sprake is van interpretatieverschillen. Indien dit het geval is, welke interpretatieverschillen zijn er binnen de organisatie aanwezig en welke groep heeft welke interpretatie van de organisatie doeleinden? Hoe geven de leden van de organisatie inhoud aan de verschillende interpretaties die er leven en op welke wijze beïnvloedt dit de samenhang binnen de organisatie? Welke invloed hebben interpretatieverschillen op de relatie tussen de organisatie en haar omgeving?

Bij de analyse van organisatiecultuur is uitgegaan van bovenstaande vragen. In figuur 2 is het waarnemingsschema samen gevat. Het waarnemingsschema is een leidraad om de zes elementen van organisatie cultuur, zoals schematisch weergegeven in figuur 1, bij de twee onderzochte organisaties in kaart te brengen. De vragen zijn het uitgangspunt om de zes elementen in kaart te brengen. Aanverwante verschijnselen, die kunnen helpen bij het in kaart brengen van een van de zes elementen van organisatiecultuur, zijn tijdens de interviews eveneens ter sprake gekomen en in het onderzoek verwerkt. Hetzelfde geldt voor de documenten studie bij beide organisaties. De vragen fungeren daar als leidraad met als doel het beschrijven van de organisatiecultuur van de onderzochte organisaties aan de hand van de zes elementen van organisatiecultuur.

<u>Identificatie als proces:</u>	<ul style="list-style-type: none">✓ waarmee wordt binnen de organisatie status verkregen?✓ welke criteria gelden er ten aanzien van succes?✓ op welke criteria worden nieuwe leden geselecteerd?✓ met behulp van welke aspecten legitimeren leden hun competentie zich ten opzichte van de andere organisatieleden?
<u>Identificatie als product:</u>	<ul style="list-style-type: none">✓ met welke achterliggende strategie treedt de organisatie naar externe actoren toe op?✓ op welke wijze en met welke bedoeling profileert de organisatie zich in haar omgeving?✓ is er een relatie met actoren uit de omgeving van de organisatie en wat is de aard van deze relatie?
<u>Binding als proces:</u>	<ul style="list-style-type: none">✓ hoe vindt agendavorming binnen de organisatie plaats?✓ rond welke thema's vindt er coalitievorming plaats?✓ hebben eerder gesloten coalities invloed op coalities rond andere thema's?✓ hoe hecht zijn rond een thema gesloten coalities?
<u>Binding als product:</u>	<ul style="list-style-type: none">✓ hoe vindt (formele) communicatie naar de leden van de organisatie als eenheid plaats?✓ welke mythen bestaan er in de organisatie over de leden en de organisatie zelf?✓ worden er organisatiefeestviteiten georganiseerd?✓ is er een bedoeling met de fysieke inrichting van de organisatie?
<u>Fragmentatie als proces:</u>	<ul style="list-style-type: none">✓ indien de organisatie met calamiteiten is geconfronteerd, welke groepen binnen de organisatie profileren zich?✓ op welke wijze reageren de leden van de organisatie op veranderingen in de organisatieomgeving?✓ op welke wijze reageren de leden van de organisatie op veranderingen binnen de organisatie?
<u>Fragmentatie als product:</u>	<ul style="list-style-type: none">✓ indien er interpretatieverschillen zijn, welke inhoud wordt er aan de interpretaties gegeven door de betreffende leden?✓ wat is de samenhang tussen eventuele interpretatieverschillen en gevormde coalities rond heersende thema's?✓ welke invloed hebben eventuele interpretatieverschillen op samenwerking met andere groepen binnen de organisatie en in de omgeving van de organisatie?

Figuur 2: waarnemingsschema organisatiecultuur

3. Beschrijving van de bestudeerde organisaties

In dit hoofdstuk zal een beschrijving worden gegeven van de onderzochte organisaties. De organisaties zullen in een sociale context worden geplaatst. Daarnaast wordt de stadsdeelorganisatie van de betrokken organisaties uiteengezet en de interne organisatie van de onderzochte organisaties.

3.1 Stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer

Stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer is een van de 13 stadsdelen in Amsterdam. Het stadsdeel is gelegen in het westelijk deel van de stad en is gebouwd vlak na de tweede wereldoorlog. Samen met onder meer de stadsdelen Osdorp en Slotervaart behoort stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer tot de zogenaamde Westelijke Tuinsteden. Het stadsdeel was onderdeel van de uitbreiding van Amsterdam vlak na de tweede wereldoorlog. Het acute gebrek aan woningen vlak na de oorlog maakte de bouw van een groot aantal woningen noodzakelijk. Voor naoorlogse begrippen zijn de huizen relatief klein en de huren relatief laag. Tot ongeveer tien jaar terug lag het percentage etnische minderheden dat in het stadsdeel woonde rond of onder het stedelijk gemiddelde. De laatste tien jaar is het aantal etnische minderheden dat zich in de wijk heeft gevestigd toegenomen. Op dit moment behoort iets meer dan de helft van het aantal inwoners van het stadsdeel tot een etnische minderheid.

3.1.1 Bevolkingssamenstelling

Het stadsdeel heeft een inwoneraantal van bijna 40.000 personen. De laatste tien jaar is het aantal allochtone inwoners in het stadsdeel toegenomen. Met name allochtone gezinnen met jonge kinderen trokken vanuit de centraler gelegen stadsdelen in Amsterdam naar de randen van de stad toe. Tegelijk met dit verschijnsel trokken de autochtone bewoners, die het zich financieel konden veroorloven, naar relatief duurdere (koop)woningen elders in Amsterdam of in de regio Amsterdam. De minder draagkrachtige (oudere) autochtone bewoners zijn in het stadsdeel blijven wonen. Het gevolg hiervan is dat de leeftijdsgroep waarin de schoolgaande jeugd zich bevindt en de leeftijdsgroep waarin ouderen zich bevinden zijn oververtegenwoordigd in de bevolkingssamenstelling. In tabel 2 wordt de bevolking naar leeftijdsgroepen weergegeven. Op de derde regel is ter vergelijking het percentage van iedere leeftijdsgroep op de totale bevolking van Amsterdam weergegeven.

leeftijdsgroep	0 – 4 jaar	5 – 19 jaar	20 – 34 jaar	35 – 49 jaar	50 – 64 jaar	65 jaar en ouder	totaal
aantal inwoners stadsdeel	2.871	7.760	8.774	8.247	5.465	6.645	39.672
percentage van totaal stadsdeel	7,2%	19,5%	22,1%	20,7%	13,8%	16,7%	100%
percentage van totaal Amsterdam	6,1%	14,5%	28,2%	24,6%	14,6%	12,0%	100%

Tabel 1: bevolking stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer naar leeftijdsgroepen in 2002
(bron: Bureau Onderzoek en Statistiek gemeente Amsterdam)

Het aantal allochtone inwoners van het stadsdeel ligt boven de helft van het totaal aantal inwoners van het stadsdeel. In vergelijking met het beeld van de totale stad Amsterdam ligt dit percentage hoger. Na Nederlanders vormen mensen met de Marokkaanse en Turkse nationaliteit de grootste etnische groepen in het stadsdeel. Met name in de laatste twee etnische groepen zijn gezinnen met relatief veel kinderen vertegenwoordigd, waardoor de gemiddelde woonbezetting in het stadsdeel (2,24 personen per woning) hoger ligt dan gemiddeld in Amsterdam (1,98 personen per woning). In tabel 2 is een onderverdeling van de bevolking in stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer naar etnische groepen gemaakt. Ook hier een vergelijking met het beeld in Amsterdam als geheel.

etnische groep	aantal inwoners stadsdeel	percentage van totaal stadsdeel	percentage van totaal Amsterdam
Antillianen	390	1,0%	1,6%
Marokkanen	7.137	18,0%	7,8%
Nederlanders	17.424	43,9%	53,7%
overige geïndustrialiseerde landen	2.380	6,0%	9,6%
overige niet geïndustrialiseerde landen	3.366	8,4%	10,4%
Surinamers	3.179	8,0%	9,8%
Turken	5.060	12,8%	4,8%
zuid Europeanen	736	1,9%	2,3%
Totaal	39.672	100%	100%

Tabel 2: bevolking stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer naar etnische groepen in 2002
(Bron: Bureau Onderzoek en Statistiek gemeente Amsterdam)

3.1.2 Inrichting van het stadsdeel

Het stadsdeel heeft een totale oppervlakte van bijna 1.005 hectare en beslaat daarmee 4,5% van het oppervlak van Amsterdam. Het overgrote deel van het woningbestand in het stadsdeel bestaat uit sociale huurwoningen. Het percentage koopwoningen op het totaal aantal woningen in het stadsdeel is ongeveer gelijk aan het percentage voor de totale gemeente Amsterdam (ongeveer 15%). Een concentratie koopwoningen bevindt zich in het westen van het stadsdeel. De overige koopwoningen bevinden zich verspreid over het stadsdeel. Met uitzondering van de woningen in het westen van het stadsdeel zijn bijna alle woningen gebouwd in de jaren vijftig. Op dit moment, ruim vijftig jaar later, zijn de woningen in bouw- en woontechnisch opzicht aan vernieuwing toe. Het stadsdeelbestuur wil de vernieuwing tevens aangrijpen om het woningbestand te voorzien van duurdere (koop)woningen. Verkoop van sociale huurwoningen moet dit bewerkstelligen. De grootste impuls dient echter te komen van de grootschalige stadsvernieuwing. De stadsvernieuwing is

opgedeeld in drie fasen. De plannen voor de tweede fase zijn in 2003 afgerond en de plannen voor de derde fase zullen later volgen. De eerste fase van de stadsvernieuwing is in volle gang en het grootste project is het project De Geuzenbaan. Een voormalige dijk waarop een weg lag is afgegraven. Op de plek waar voorheen de dijk lag worden circa 750 nieuwbouwwoningen gerealiseerd. De huizen verschillen aanzienlijk in prijs en variëren van sociale huurwoningen tot stadsvilla's. Honderd woningen zullen als sociale huurwoning worden opgeleverd en de overige 650 woningen zullen allen koopwoningen worden. Het stadsdeel hoopt hierdoor andere bewoners binnen de stadsdeelgrenzen te halen en huidige bewoners van het stadsdeel de mogelijkheid te bieden op een wooncarrière binnen het stadsdeel. Met dit laatste wordt bedoeld de mogelijkheid voor bewoners om hun huidige woning uit de jaren vijftig te verruilen voor een (duurdere en grotere) nieuwbouwwoning. In het verleden waren inwoners gedwongen om het stadsdeel te verlaten, indien ze zich een duurdere woning konden veroorloven.

Toen het stadsdeel werd gebouwd in de jaren vijftig, werd het rijkelijk voorzien van groen. Het huidige stadsdeel is nog steeds een van de groenste stadsdelen van Amsterdam. Geuzenveld/ Slotermeer kent vier parken: Sloterpark, Eendrachtspark, Gerbrandypark en natuurpark De Kuil. Tevens kent het stadsdeel twee sportparken, sportpark De Eendracht en sportpark Spieringhorn. Binnen het stadsdeel bevinden zich tevens zes volkstuincomplexen. Project De Geuzenbaan zal eveneens rijkelijk voorzien worden van groen.

3.1.3 Sociaal beeld stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer

In het stadsdeel heerst een werkloosheidspercentage van iets meer dan 13% van de beroepsbevolking. Ter vergelijking, het werkloosheidspercentage in Amsterdam bedraagt 10% van de beroepsbevolking. Een groot gedeelte van de werklozen in het stadsdeel is langdurig werkloos en heeft een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Bijna 7% van de inwoners van het stadsdeel ontvangt een uitkering van de sociale dienst. Dit is gelijk aan het beeld dat Amsterdam als geheel laat zien. Het gemiddeld besteedbaar inkomen daarentegen ligt met €19.283 onder dat van Amsterdam als geheel. Het gemiddeld besteedbaar inkomen in Amsterdam bedraagt iets meer dan €20.000.

Vandalisme is een terugkerend probleem in het stadsdeel. Tevens kent het stadsdeel enkele probleemgebieden, welke een aantal maal het lokale en nationale nieuws hebben gehaald vanwege uitbarstingen van geweld en vandalisme. Probleem jongeren behoren ook tot de inwoners van het stadsdeel. Overigens is deze problematiek niet uniek voor stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer. Een significant aantal andere stadsdelen in Amsterdam kent, in meer of mindere mate, vergelijkbare problemen.

3.1.4 Stadsdeel organisatie

Net als alle andere stadsdelen in Amsterdam bestaat de politieke organisatie van het stadsdeel uit een stadsdeelraad en een dagelijks bestuur. In stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer wordt het dagelijks bestuur gevormd door drie portefeuillehouders en een portefeuillehouder/ stadsdeelvoorzitter. Het hoofd van de ambtelijke stadsdeelorganisatie wordt gevormd door de stadsdeelsecretaris. De stadsdeelsecretaris staat aan het hoofd van een organisatie die werkgelegenheid biedt aan ongeveer 285 werknemers.

De stadsdeel organisatie van Geuzenveld/ Slotermeer bestaat uit 5 sectoren. Er zijn drie lijnsectoren: de sector welzijn en onderwijs, de sector wonen en werken en de sector stadsdeelwerken. De sector welzijn en onderwijs bestaat uit twee afdelingen; welzijn en onderwijs. Bij de sector als geheel zijn ongeveer 30 mensen werkzaam. De afdeling welzijn heeft als taak beleid te ontwikkelen en te implementeren dat is afgestemd op de behoeften van het stadsdeel. Beleid richt zich met name op onderwerpen als werkgelegenheid, nieuwkomers, jongeren, ouderen en migranten. De afdeling onderwijs fungeert als lokale overheid voor het gehele onderwijs in het stadsdeel en ontwikkelt het onderwijsbeleid in het stadsdeel. Tevens draagt de afdeling zorg voor de uitvoering van wetten en verordeningen zoals gesteld door de wetgever.

De sector wonen en werken bestaat uit een afdeling. De sector is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid en het implementeren hiervan, met betrekking tot zaken als ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, economische zaken, milieu en volkshuisvesting en bouw- en woontoezicht. Tevens is de sector verantwoordelijk voor de exploitatie en het beheer van de markt in het stadsdeel. De sector stadsdeelwerken wordt, als object van deze studie, besproken in paragraaf 3.1.5.

Naast de drie lijnsectoren zijn er twee stafsectoren, te weten de sector algemene zaken en de sector personeel, organisatie en financiën. De sector algemene zaken richt zich met haar ongeveer 50 medewerkers op de interne en externe dienstverlening. De sector geeft juridisch advies aan alle geledingen van het stadsdeel en heeft onder meer het bestuurssecretariaat in haar takenpakket. Met betrekking tot de externe dienstverlening draagt de sector zorg voor de communicatie naar de inwoners van het stadsdeel en heeft de sector onder andere de verantwoordelijkheid over de afdeling burgerzaken.

De tweede stafsector is de sector personeel, organisatie en financiën. De sector draagt de verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid en de ontwikkeling en uitvoering hiervan. Het voeren van een financiële administratie en het verzorgen van rapportages, met betrekking tot

de financiën van het stadsdeel maakt eveneens deel uit van het takenpakket van de sector. Als uitvloeisel van het voeren van een financiële administratie kan de interne controle functie van de sector worden beschouwd.

3.1.5 De sector stadsdeelwerken

Het object van studie voor deze scriptie in stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer is de sector stadsdeelwerken. De sector wordt geleid door het sectorhoofd. Het sectorhoofd is lid van het management team, waarin de stadsdeelsecretaris en de hoofden van de andere sectoren vertegenwoordigd zijn. Het sectorhoofd is tevens de schakel tussen de politiek en het ambtelijk apparaat.

De sector stadsdeelwerken bestaat uit zes afdelingen. Deze afdeling sectorondersteuning is de eerste afdeling. De afdeling verzorgt de ondersteunende taken voor de hele sector stadsdeelwerken op het gebied van secretariaat, beleidsvoorbereiding, opstellen van begrotingen, planning & control en andere algemene administratieve taken. Naast het hoofd telt de afdeling nog vier medewerkers, twee administratief medewerkers en twee beleidsmedewerkers.

Het projectbureau is de tweede afdeling. Dit bureau is belast met de voorbereiding en uitvoering van projecten zoals de sloop van gebouwen en het bouwrijp maken van terreinen, de aanleg en herinrichting van wegen, groenvoorzieningen en speelplaatsen. Het projectbureau heeft eveneens een hoofd, dat leiding geeft aan zes projectleiders, twee medewerkers van het bedrijfsbureau en twee opzichters.

De afdeling woonbuurten en haar werknemers zorgen voor het dagelijks onderhoud in het stadsdeel. De afdeling wordt geleid door het afdelingshoofd. Het hoofd geeft leiding aan een technische dienst, welke bestaat uit vier werknemers. Twee medewerkers van de afdeling houden zich bezig met bomen en speelplaatsen en daarnaast is er een centrale veegploeg. Deze veegploeg is verantwoordelijk voor het schoonhouden van het stadsdeel, maar houdt zich niet bezig met het inzamelen van afval. De afdeling bestaat voorts uit 5 teams van buurtverzorgers. Een team van buurtverzorgers bestaat uit medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de openbare ruimte. Een buurtverzorger is een multifunctionele medewerker die op drie gebieden actief is, te weten op het gebied van onderhoud van groenvoorzieningen, bestrating en reiniging.

Het beheer van de vier parken en twee sportparken is ondergebracht bij de afdeling sportparken en buitengebieden. Deze afdeling is verantwoordelijk voor het onderhoud van

alle groenvoorzieningen in het stadsdeel en heeft 14 personeelsleden die zich bezig houden met het onderhoud van het groen in het stadsdeel en de parken en sportparken.

De afdeling inzameling afvalstoffen is belast met het gescheiden verzamelen van diverse soorten afval. Te denken valt hierbij aan huisvuil, chemisch afval, papier, glas en dergelijke. Tevens beschikt de afdeling over een aantal reinigingsagenten, die toezicht houden op het gebruik van de leefomgeving in het stadsdeel. Het hoofd van de afdeling geeft leiding aan twee units. De eerste unit is de unit huisvuil. Deze unit bestaat uit vuilniswagenchauffeurs en beladers, die het (huis)vuil in het stadsdeel verzamelen. De tweede unit waaraan het hoofd leiding geeft is de unit grofvuil, welke verantwoordelijk is voor het verzamelen van het grofvuil in het stadsdeel.

Tot slot is er de afdeling facilitaire dienst. Deze afdeling verzorgt het beheer en onderhoud van de stadsdeelwerf en biedt daarnaast ondersteuning aan de uitvoerende afdelingen die op de werf actief zijn. Het beheer van het afvalpunt is eveneens een taak van de afdeling facilitaire dienst. Het personeelsbestand van de afdeling bestaat uit 20 personeelsleden, die zijn onderverdeeld in vier units. De eerste unit is de administratie. De administratie verzorgt alle centrale administratieve werkzaamheden voor de sector, waarbij onder meer te denken valt aan het regelen van vergunningen. De tweede unit bestaat uit werkvoorbereiders en planners. De derde unit is die van de voertuigen. De afdeling voert het beheer van het voertuigenpark van de sector. Om deze taak uit te oefenen heeft de unit twee personeelsleden. De vierde unit draagt zorg voor het beheer en het functioneren van het afvalpunt op de stadsdeelwerf. Dit afvalpunt is een van de vijf afvalpunten in de stad Amsterdam.

De sector stadsdeelwerken is de grootste sector binnen het stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer voor wat betreft het aantal arbeidsplaatsen. De sector biedt werkgelegenheid aan 137 werknemers. Dit relatief grote aantal komt doordat de sector belast is met de uitvoerende taken van het stadsdeel, wat een relatief grote inzet van personeel vergt. De personeelsleden zijn verspreid over vier locaties. De afdelingen sectorondersteuning en projectbureau zijn tezamen met het sectorhoofd gevestigd in het tuinstadhuis. De overige afdelingen zijn gevestigd op de stadsdeelwerf, ook wel de Borkorf genoemd. De afdeling sportparken en buitengebieden heeft daarnaast nog personeel dat gevestigd is op de twee sportparken.

3.1.6 Samenvatting

Stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer is een stadsdeel, waarin veel kleine huizen staan met een relatief lage huur. Als gevolg hiervan wonen er in het stadsdeel veel inwoners met een jaarinkomen, dat lager ligt dan het gemiddelde van de stad Amsterdam als geheel. Er heerst een relatief hoge werkloosheid onder de inwoners, wat mede het lage gemiddelde inkomen verklaart. Het stadsdeel is bezig om het woningaanbod binnen het stadsdeel te veranderen door middel van grote stadsvernieuwingsprojecten.

Schoolgaande jeugd en bejaarden zijn oververtegenwoordigd in de bevolkingssamenstelling van het stadsdeel. Het stadsdeel kampt tevens met een aantal sociale problemen, al heeft dit niet de omvang van de problemen waarmee enkele andere stadsdelen in Amsterdam kampen.

De sector wordt aangestuurd door een sectorhoofd, welk in direct contact staat met de stadsdeelwethouder. Het stadsdeel beschikt over veel groengebieden. De uitvoerende taken van de sector stadsdeelwerken worden uitgevoerd door medewerkers van de sector stadsdeelwerken.

3.2 Stadsdeel Loosduinen

Stadsdeel Loosduinen is een van de acht stadsdelen in Den Haag. Loosduinen is het enige stadsdeel in Den Haag dat ooit een zelfstandige gemeente is geweest (1811-1923). In 1923 werd Loosduinen bij de gemeente Den Haag gevoegd. Tevens werd de commissie Loosduinen ingesteld, welke het gemeentebestuur, al dan niet gevraagd, van advies dient. Van oudsher is Loosduinen een tuindersdorp. Echter, in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw werd op de meeste tuinbouwgrond woningen gebouwd. Het groene karakter van Loosduinen is daarmee overigens niet verloren gegaan. In de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw werd in Loosduinen een relatief groot aantal nieuwe woningen gebouwd. In het westelijk deel van het stadsdeel staat een beperkt aantal hoogbouw woningen. De rest van het stadsdeel bestaat bijna uitsluitend uit laagbouw, in het bijzonder uit eengezinswoningen.

3.2.1 Bevolkingssamenstelling

In de ongeveer 22.500 huizen, die in het stadsdeel staan, wonen bijna 48.000 mensen. De verhuismobiliteit is in stadsdeel Loosduinen relatief laag. Iets meer dan 11% van de inwoners van stadsdeel Loosduinen verhuist. In vergelijking met het beeld van de gemeente Den Haag als geheel is dit een laag cijfer. De gemeente Den Haag kent een verhuismobiliteit van ruim 18%. Overigens vestigen zich meer inwoners in stadsdeel Loosduinen, dan er uit het

stadsdeel verhuizen. Dit beeld is tegengesteld aan dat van de gemeente Den Haag als geheel. In de gehele gemeente Den Haag verhuizen meer inwoners dan er zich in de stad vestigen. Het aantal inwoners van stadsdeel Loosduinen, dat ouder is dan 56 jaar, ligt ver boven het gemiddelde van de gemeente Den Haag. Reden hiervoor is de lage verhuismobiliteit. De inwoners van het stadsdeel blijven lang in het stadsdeel wonen en zorgen zo voor een vergrijzing van het stadsdeel. Overigens zal door natuurlijke afname van het aantal bejaarde inwoners over ongeveer tien jaar de trend van vergrijzing worden doorbroken. Jongere mensen zullen zich in het stadsdeel vestigen, waardoor zich een trend van verjonging zal gaan inzetten. In de onderstaande tabel 3 wordt de bevolking naar leeftijdsgroepen weergegeven. Op de derde regel is ter vergelijking het percentage van iedere leeftijdsgroep op de totale bevolking van Den Haag weergegeven.

Leeftijdsgroep	0 – 6 jaar	7 – 12 jaar	13 – 20 jaar	21 – 55 jaar	56 – 64 jaar	65 jaar en ouder	totaal
aantal inwoners stadsdeel	2.584	2.823	4.163	22.156	4.977	11.149	47.852
percentage van totaal stadsdeel	5,4%	5,9%	8,7%	46,3%	10,4%	23,3%	100%
percentage van totaal Den Haag	8,2%	6,6%	8,9%	53,0%	7,9%	15,4%	100%

Tabel 3: bevolking stadsdeel Loosduinen naar leeftijdsgroepen in 2002
(Bron: gemeente Den Haag)

Het aantal autochtone inwoners in het stadsdeel Loosduinen ligt ver boven het Haags gemiddelde. Meer dan driekwart van de inwoners van Loosduinen is van Nederlandse afkomst. Dit cijfer ligt voor de gemeente Den Haag als geheel een stuk lager, ruim de helft van het aantal inwoners. In de onderstaande tabel 4 is een onderverdeling van de bevolking van stadsdeel Loosduinen naar etniciteit weergegeven. Tevens is er een vergelijking met het beeld van de gemeente Den Haag als geheel.

etnische groep	aantal inwoners stadsdeel	percentage van totaal stadsdeel	percentage van totaal Den Haag
Antillianen/ Arubanen	383	0,8%	2,1%
Marokkanen	526	1,1%	4,8%
Nederlanders	36.893	77,1%	57,6%
overige geïndustrialiseerde landen	4.929	10,3%	9,6%
overige niet geïndustrialiseerde landen	2.345	4,9%	8,9%
Surinamers	1.866	3,9%	9,5%
Turken	431	0,9%	6,1%
zuid Europeanen	479	1,0%	1,4%
Totaal	47.852	100%	100%

Tabel 3: bevolking stadsdeel Loosduinen naar etnische groepen in 2002
(Bron: gemeente Den Haag)

3.2.2 Inrichting van het stadsdeel

Stadsdeel Loosduinen beslaat een oppervlakte van 1.402 hectare en beslaat daarmee iets meer dan 20% van de oppervlakte van de gemeente Den Haag. Stadsdeel Loosduinen is dan ook het op één na grootste stadsdeel van Den Haag. Een groot gedeelte van het woningbestand in het stadsdeel Loosduinen bestaat uit koopwoningen. Om precies te zijn,

43% van het woningbestand bestaat uit koopwoningen, wat hoger ligt dan het Haags gemiddelde van bijna 38%. Met name de wijken in het noorden van stadsdeel Loosduinen bestaan voor het merendeel uit koopwoningen. In de andere wijken is het aantal koopwoningen op het woningbestand een stuk lager, maar toch nog altijd minimaal een kwart van de totale woningvoorraad in de wijk.

In het zuidwesten van het stadsdeel staan hoogbouwflats en dure eengezinswoningen in de huursector. In het zuidoosten van het stadsdeel staan voornamelijk woningen, die in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw zijn gebouwd. Tevens staan hier relatief kleine huurwoningen. In dit gedeelte van het stadsdeel is er tevens een klein gebied waar sprake is van overlast en vandalisme door probleemjongeren. In vergelijking met andere probleemwijken in Den Haag zijn de problemen die zich in stadsdeel Loosduinen voordoen minder ernstig van aard. In het oosten van het stadsdeel staan een groot aantal vooroorlogse woningen en woningen, die in de jaren '70 van de vorige eeuw zijn gebouwd in het kader van de stedelijke vernieuwing. Stedelijke vernieuwing werd in andere stadsdelen van Den Haag uitgevoerd en de inwoners, die om deze reden moesten verhuizen werden, opgevangen in dit deel van stadsdeel Loosduinen.

Het stadsdeel bestaat voor een groot gedeelte uit groen- en recreatiegebieden. De drie voornaamste gebieden zijn Madestein, de Uithof en Westduinen. Daarnaast zijn er verdeeld over de wijk nog meer groene stroken en gebieden. Hiermee is stadsdeel Loosduinen één van de groenste stadsdelen in Den Haag. Op het grondgebied van het stadsdeel Loosduinen ligt tevens een strand.

3.2.3 Sociaal beeld stadsdeel Loosduinen

In stadsdeel Loosduinen is 3,9% van de beroepsbevolking werkloos. In vergelijking met de gemeente Den Haag is dit een bijzonder laag percentage. De werkloosheid voor de gemeente Den Haag als geheel bedraagt 8,5% van de beroepsbevolking. Bijna 5% van de werklozen die in stadsdeel Loosduinen woont, is woonachtig in het oosten van het stadsdeel. 4,3% Van de inwoners van het stadsdeel Loosduinen ontvangt een uitkering van de sociale dienst. Ongeveer de helft van de inwoners die een uitkering ontvangt, doet dit al langer dan drie jaar. Ook het percentage inwoners dat een uitkering ontvangt, ligt beduidend lager dan het gemiddelde van de gemeente Den Haag. Op het niveau van de gemeente Den Haag ligt het percentage inwoners dat een uitkering van de sociale dienst ontvangt op 7,2%. Het gemiddeld besteedbaar inkomen in Loosduinen bedraagt 24.807 euro en dit cijfer ligt hoger dan dat van het Haags gemiddelde van 21.373 euro. In het noordwesten van het stadsdeel is

het gemiddeld besteedbaar inkomen bijna een derde hoger dan het gemiddelde van het stadsdeel Loosduinen, namelijk 34.124 euro.

Zoals in de vorige paragraaf al werd aangestipt, heeft ook stadsdeel Loosduinen te maken met probleem jongeren en vandalisme. Echter, de mate waarin is gering in vergelijking met andere stadsdelen in Den Haag. Een ander terugkerend probleem is parkeeroverlast in de zomer. De vele recreatiegebieden en het dichtbijgelegen strand trekken in de zomer bij mooi weer veel bezoekers met de nodige parkeeroverlast als gevolg.

3.2.4 Stadsdeel organisatie

Het politieke bestuur van de gemeente Den Haag wordt gevormd door het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad. De ambtelijke organisatie van de gemeente valt uiteen in 14 diensten. Elke dienst wordt bestuurd door een directie. De uitvoerende taken worden op decentraal niveau door de acht stadsdelen in Den Haag vervuld. Voor de uitvoering zijn de stadsdelen verantwoording schuldig aan de directie van de betreffende dienst waaronder ze vallen.

De bestuursdienst fungeert als stafdienst voor het bestuur van de gemeente Den Haag. De dienst adviseert en ondersteunt het bestuur en stelt tevens kaders, op het gebied van financiën, personeel, organisatie, automatisering, juridische zaken, informatievoorziening en communicatie, bestuurlijke stukkenstroom en besluitvormingsprocedures, op. De bestuursdienst vervult eveneens een planning- en controletaak op de genoemde beleidsterreinen. De bestuursdienst is ook verantwoordelijk voor de coördinatie van beleid op hoofdlijnen of bij grote projecten. De directe dienstverlening van de dienst (verstrekken van bijvoorbeeld paspoorten en het registreren van geboorten en overlijden, etc.) is ondergebracht bij de stadsdelen.

De dienst gemeentebelastingen is belast met de heffing en invordering van de diverse gemeentelijke belastingen. Daarnaast geeft de dienst uitvoering aan de Wet WOZ.

De derde, te onderscheiden dienst, is de dienst griffie. De belangrijkste taak van de dienst is het ondersteunen van de gemeenteraad in de breedst mogelijke betekenis.

De dienst onderwijsbegeleiding heeft tot taak een effectieve bijdrage te leveren aan de leerprocessen van kinderen en van andere die werkzaam zijn in en om het onderwijs.

De Haeghe Groep is eveneens een dienst binnen de gemeente Den Haag. Deze groep is belast met de uitvoering van de wet sociale werkvoorziening (WSW). In het kader van deze Wet wordt werkgelegenheid geboden aan mensen, die om uiteenlopende redenen een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. In verband hiermee ontplooit de Haeghe Groep een groot aantal (commercieel gerichte) activiteiten, die is ondergebracht in verschillende bedrijven. Deze bedrijven leveren talloze producten en diensten aan verschillende afnemers.

De dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) is verantwoordelijk voor het realiseren van voorzieningen en activiteiten op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn en gezondheidszorg.

De openbare bibliotheek is eveneens een dienst binnen de gemeentelijke organisatie van Den Haag. De dienst is, naast het uitlenen en beschikbaar stellen van boeken en informatie, ook verantwoordelijk voor het aanbieden van educatieve en digitale producten aan de inwoners en organisaties binnen de Haagse stadsgrenzen.

De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW) is belast met de uitvoering van de Algemene Bijstandswet.

De dienst stadsbeheer is onderwerp van deze scriptie en wordt uitvoerig besproken in paragraaf 3.2.5.

De Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid. DSO valt uiteen in drie directies: een directie beleid, een directie Haags ontwikkelingsbedrijf en een directie bouwen, toezicht en dienstverlening.

Tot slot vormt de brandweer een aparte dienst binnen de gemeente Den Haag. Die dienst is belast met de bestrijding en preventie van brand. Daarnaast heeft de dienst een rol bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.

3.2.5 De dienst stadsbeheer

De tweede organisatie, waarbij onderzoek werd gedaan in het kader van deze scriptie, was de dienst stadsbeheer van het stadsdeel Loosduinen in Den Haag. De dienst is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van zaken op het gebied van de openbare ruimte. Tevens is de dienst verantwoordelijk voor het afgeven van diverse milieuvergunningen.

De dienst is onderverdeeld in 26 bedrijfsonderdelen en wordt geleid door drie directieleden, die kantoor houden op het stadhuis in het centrum van Den Haag. Er zijn vier bedrijfsonderdelen stedelijk beheer, welke zich richten op de gehele stad en belast zijn met het ontwikkelen en formuleren van het gemeentelijk beleid. Naast die vier bedrijfsonderdelen zijn er acht productgroepen. Deze houden zich voornamelijk bezig met de uitvoerende taken van de dienst stadsbeheer. De zes bedrijfsonderdelen middelen zijn ondersteunend aan alle bedrijfsonderdelen en de directie van de dienst.

Tot slot zijn er nog de acht stadsdelen. Deze stadsdelen zijn belast met het dagelijks beheer en onderhoud van de openbare ruimte en fungeren tevens als aanspreekpunt voor de burger. Een centrale rol is hierbij weggelegd voor het gemeentelijk contactcentrum. Burgers met vragen, klachten en/ of opmerkingen kunnen contact opnemen met het contactcentrum. Dit centrum werkt voor alle stadsdelen en legt de vraag neer bij de juiste persoon in het juiste stadsdeel. Het contactcentrum werkt met een volledig geautomatiseerd systeem, waardoor het analyseren van trends en het volgen van geregistreerde meldingen via het centrum mogelijk is.

De dienst stadsbeheer wordt op het niveau van het stadsdeel geleid door de stadsbeheermanager. Deze manager is de schakel tussen de politiek en de ambtelijke organisatie. De stadsbeheermanager is tevens de hoogste ambtenaar van de dienst stadsbeheer.

De dienst stadsbeheer bestaat uit vijf lijnafdelingen en een stafafdeling. Één van de lijnafdelingen is de afdeling publieksfuncties. Aan het hoofd staat het hoofd publieksfuncties, welke tevens de coördinator beheer is. Het hoofd geeft leiding aan een drietal functiegroepen. De eerste functiegroep is de inspectie openbare ruimte. Er zijn drie inspecteurs van de openbare ruimte. Deze zijn belast met inspectie van de openbare ruimte in het stadsdeel. Daarnaast is er een functiegroep boswachters. Deze functiegroep telt eveneens drie medewerkers. Deze drie boswachters werken in de beboste gebieden in het stadsdeel en zijn belast met de dagelijkse gang van zaken in deze gebieden. De derde functiegroep is de groep vergunningen en informatie. Bij deze functiegroep zijn eveneens drie ambtenaren werkzaam. De medewerkers zijn belast met het afgeven van vergunningen en het verstrekken van informatie aan de inwoners van het stadsdeel.

De tweede lijnafdeling is het groenbeheer. Deze afdeling is belast met het beheer en onderhoud van het groen in stadsdeel Loosduinen. De groenbeheerder is het hoofd van de afdeling en heeft twee assistenten.

De derde lijnafdeling is belast met wegenbeheer. Op deze afdeling werkt één medewerker, de wegenbeheerder. Deze ambtenaar houdt zich bezig met het beheer en onderhoud van de openbare wegen in het stadsdeel.

De derde lijnafdeling is de afdeling milieubeheer. Deze afdeling wordt geleid door de beheerder milieu, die wordt geassisteerd door een medewerker. De afdeling is belast met het beheer van het milieu in het stadsdeel. In het bijzonder met het ophalen van afval en de andere reinigingstaken van het stadsdeel.

De vierde afdeling is de afdeling strandbeheer. Deze afdeling telt één medewerker, namelijk de strandbeheerder. Deze ambtenaar is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het strand, dat binnen de grenzen van stadsdeel Loosduinen is gelegen.

De enige stafafdeling van de dienst stadsbeheer is het bedrijfsbureau, waar twee administratief medewerkers werkzaam zijn.

In totaal zijn er 20 medewerkers werkzaam binnen de dienst stadsbeheer van het stadsdeel Loosduinen. De beheers- en onderhoudstaken van de dienst worden uitbesteed. Hierbij is sprake van een zogenaamde gedwongen winkelnering. De dienst stadsbeheer is verplicht 50% van haar budget voor de uitoefening van de beheers- en onderhoudstaken te besteden bij de productgroepen. Productgroepen zijn voormalige uitvoerende gemeentediensten, welke zijn verzelfstandigd. De personeelsleden van de productgroepen zijn niet werkzaam bij de dienst stadsbeheer. De andere helft van het budget kan de dienst stadsbeheer besteden bij de productgroepen, maar kan ook worden besteed bij private organisaties.

De beheerders en het hoofd publieksfuncties zijn allen budgethouders en derhalve verantwoordelijk voor de besteding van het budget dat is gereserveerd voor hun beleidsterrein. De budgethouders zijn verantwoording schuldig aan de stadsbeheermanager.

3.2.6 Samenvatting

In stadsdeel Loosduinen staan veel koopwoningen en dure huurwoningen. Een groot deel van de woningen zijn in de jaren '70 en '80 van vorige eeuw gebouwd. In de bevolkingssamenstelling van het stadsdeel zijn bejaarden sterk oververtegenwoordigd en zijn kinderen tot de leeftijd van twaalf jaar ondervertegenwoordigd. Dit wordt ook veroorzaakt door de lage verhuismobiliteit, waardoor het stadsdeel is vergrijsd. In het stadsdeel wonen veel autochtonen, in vergelijking met de stad Den Haag als geheel. Het gemiddelde inkomen

van de inwoners van stadsdeel Loosduinen ligt eveneens hoger dan het Haags gemiddelde. Voor wat betreft de werkloosheid geldt het omgekeerde, het Haags gemiddelde is hoger dan het werkloosheidspercentage van het stadsdeel Loosduinen. Het stadsdeel heeft, in vergelijking met andere stadsdelen in Den Haag, weinig last van sociale problemen.

Het stadsdeel maakt onderdeel uit van de gemeente Den Haag en wordt aangestuurd door een centrale directie. De uitvoerende taken van de dienst stadsbeheer zijn uitbesteed, een gedeelte bij private organisaties en een gedeelte bij publieke organisaties. In stadsdeel Loosduinen liggen veel groengebieden en een strand.

4. Analyse van de bestudeerde organisaties

In dit hoofdstuk wordt de derde deelvraag beantwoord, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 1. Die derde deelvraag luidt: hoe manifesteert organisatiecultuur zich binnen de bestudeerde organisaties en in hun omgeving? Aan de hand van het in hoofdstuk twee uiteen gezette waarnemingsschema worden de twee bestudeerde organisaties geanalyseerd. Elk van de drie elementen van zingeving zal afzonderlijk worden behandeld. Binnen de elementen zal een verschil worden gemaakt tussen de dynamische en de statische component. In paragraaf 4.1 zal de analyse op basis van de elementen voor de sector stadsdeelwerken van stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer worden gepresenteerd. In paragraaf 4.2 wordt een zelfde analyse uitgevoerd en gepresenteerd, maar dan voor de dienst stadsbeheer van het stadsdeel Loosduinen.

4.1 Sector stadsdeel werken stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer

4.1.1 Identificatie als proces

Identificatie als proces draait, zoals gesteld in het operationalisatieschema in hoofdstuk 2, om de vraag met behulp van welke (organisatie)elementen de actoren zich binnen de organisatie positioneren ten opzichte van andere actoren. In het waarnemingsschema in hoofdstuk 2 is identificatie als proces nader uitgewerkt aan de hand van een viertal vragen:

- ✓ Waarmee wordt binnen de organisatie status verkregen?
- ✓ Welke criteria gelden er ten aanzien van succes?
- ✓ Op welke criteria worden nieuwe leden geselecteerd?
- ✓ Met behulp van welke aspecten legitimeren leden hun competentie ten opzicht van de andere organisatieleden?

Competentie en vakkennis zijn de belangrijkste elementen om positionering binnen de organisatie te bewerkstelligen. Vrijwel alle medewerkers, die binnen de sector stadsdeelwerken zijn vakspecialisten. In 1995 heeft er een grote reorganisatie plaats gevonden bij de uitvoerende tak van de sector stadsdeelwerken. Voor 1995 had de sector drie uitvoerende units: een unit groenbeheer, een unit bestrating en een unit reiniging. Met de reorganisatie in 1995 werden de drie uitvoerende units gefuseerd en werden buurtverzorgingsploegen geformeerd. Een buurtverzorger is een multifunctionele medewerker, die in alle drie de vakgebieden thuis moet zijn. De stratenmaker van voor 1995 werd nu geacht zich ook bezig te houden met het beheer en onderhoud van de groenvoorzieningen in het stadsdeel. De fusie is destijds op veel verzet gestuit en heeft een grote invloed op de huidige organisatie en het functioneren van het stadsdeel. Naast angst

voor het onbekende blijken de meeste grieven zich te hebben geconcentreerd rond twee thema's: uitholling van de vakdiscipline en de 'top down' beleidsontwikkeling en implementering.

Uitholling van de vakdiscipline werd uitgelegd als het feit dat nu bijvoorbeeld mensen zich met bestrating bezig gingen houden, die daar geen opleiding voor hadden gevolgd. Daarnaast dienden medewerkers met een opleiding op het gebied van bestrating zich met groenvoorzieningen in te laten, terwijl op hetzelfde moment mensen met een opleiding in de groenvoorziening de bestrating in het stadsdeel onderhielden. Hoewel de fusie in 1995 plaats vond, blijkt dat heden ten dagen deze sentimenten nog spelen. De tijd heeft de scherpe kanten van het conflict afgehaald, maar bij de werknemers, die in 1995 al bij de sector werkzaam waren, leeft de onvrede nog wel en steekt deze soms nog wel eens de kop op. Een andere factor, die de scherpe kanten van de fusie heeft afgehaald, is verloop van personeel. (Mede) als gevolg van de fusie, de invulling daarvan en de gevolgde procedure zijn er medewerkers die de sector en/ of het stadsdeel hebben verlaten. Het gevolg hiervan was dat er nieuwe leden de organisatie zijn ingestroomd, welke de buurtverzorgingsploegen als een gegeven aanvaardden bij het in dienst treden bij de sector stadsdeelwerken.

De tweede grief van de medewerkers was gelegen in de 'top down' beleidsontwikkeling en implementatie. De medewerkers zijn vrijwel niet gekend tijdens de beleidsontwikkeling met betrekking tot de fusie. Tevens was de communicatie over de fusie niet optimaal. Dit alles leidde ertoe dat, met name bij de medewerkers in uitvoerende functies, de redenen om te fuseren (efficiënter en slagvaardiger werken) niet duidelijk waren. Bij hen ontstond dan ook het gevoel dat hen een situatie werd opgedrongen, waar ze zelf geen invloed op konden uitoefenen. De fusie is, ondanks dat het niet breed werd gedragen, doorgevoerd. De invloed van deze fusie op de huidige organisatie is dat duidelijkheid met betrekking tot standpunten en een goede communicatie naar alle geledingen van de organisatie nu eveneens elementen zijn waarmee binnen de organisatie succes en status kan worden verkregen.

Mede door het vakspecialisme geldt binnen de sector een ethiek van non-interventie. Medewerkers van de ene afdeling bemoeien zich niet met de taakuitoefening van de andere afdeling. Non-interventie houdt niet in dat de afdelingen van de sector stadsdeelwerken verkokerd zijn. Paradoxaal genoeg is het tegendeel het geval. De medewerkers van de sector kennen elkaar en zeker de afdelingshoofden gaan op informele wijze met elkaar om. Als gevolg van de perikelen die zich in 1995 hebben afgespeeld is het duidelijk geworden voor het boven- en middenkader van de sector dat duidelijkheid en communicatie een hoge prioriteit dienen te hebben. De afdelingen hebben allemaal een afhankelijkheidsrelatie tot

elkaar. De noodzaak van samenwerking is dan ook evident. De sturende kracht achter deze gedachte is het sectorhoofd. Indien een van de afdelingen de hulp nodig heeft van een andere afdeling, dan is een verzoek snel gedaan. Er zijn afdelingen die expertise, die bij de eigen afdeling in mindere mate aanwezig is, betrekken van andere afdelingen. Medewerkers worden dan voor korte tijd ingezet bij een andere afdeling. Afdelingen proberen eerst zelf vraagstukken op te lossen, maar zien het niet als een zwakte om de hulp van andere afdelingen van de sector stadsdeelwerken in te schakelen. Non-interventie dient bij de sector stadsdeelwerken te worden uitgelegd als het assisteren van andere afdelingen zonder daarbij de regie, met betrekking tot het functioneren van andere afdeling, geheel of gedeeltelijk in handen te nemen.

Concluderend kan gesteld worden dat de elementen, waarmee leden van de organisatie zich binnen de organisatie positioneren competentie, vakkennis, duidelijkheid met betrekking tot standpunten, communicatie naar alle geledingen van de organisatie, non-interventie en een coöperatieve instelling zijn.

4.1.2 Identificatie als product

Hoe positioneert de organisatie zich als geheel in haar omgeving? Deze vraag staat centraal bij identificatie als product, zoals uiteen gezet in hoofdstuk 2. Het waarnemingsschema in hetzelfde hoofdstuk stelt de volgende vragen bij identificatie als product:

- ✓ Met welke achterliggende strategie treedt de organisatie naar externe actoren toe op?
- ✓ Op welke wijze en met welke bedoeling profileert de organisatie zich in haar omgeving?
- ✓ Is er een relatie met actoren uit de omgeving van de organisatie en wat is de aard van deze relatie?

Het contact met actoren uit de omgeving is functioneel van aard. Indien de sector stadsdeelwerken contact zoekt met een actor uit haar omgeving, dan heeft dat een functionele reden. Hetzij dat de sector hulp nodig heeft bij de uitoefening van haar takkenpakket, hetzij dat een actor uit de omgeving van de sector de sector nodig heeft. In het geval dat actoren uit de omgeving een beroep op de sector stadsdeelwerken doen, wordt een dergelijk verzoek besproken in het overleg dat de afdelingshoofden met elkaar hebben. Naar de externe actor toe wordt een gezamenlijk standpunt gecommuniceerd. Externe actoren worden tegemoet getreden als klanten van de organisatie, met in het achterhoofd de belangen van de sector. Het stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer en de sector stadsdeelwerken hebben een beperkt budget. Het vervullen van alle taken binnen dit budget is nagenoeg onmogelijk. Ter illustratie, de sector heeft jaarlijks budget om twee kinderspeelplaatsen te vernieuwen, terwijl het stadsdeel beschikt over 147

kinderspeelplaatsen. De sector is hierdoor gedwongen om keuzes te maken met betrekking tot verzoeken en wensen van externe actoren, zeker op het moment dat er financiële consequenties zitten aan een verzoek of wens. Externe actoren worden waar mogelijk geholpen, maar het belang van de sector stadsdeelwerken staat ten alle tijden voorop.

De sector stadsdeelwerken wordt naar externe actoren toe gepresenteerd als één organisatie. Er is geen verschil in opvatting tussen de verschillende afdelingen van de sector naar externe actoren toe. Dit komt door het veelvuldige (informele) overleg dat tussen de afdelingen plaats vindt. Tijdens het eerste groepsgesprek tussen de schrijver van deze scriptie en de medewerkers van de sector, moest een van de medewerkers voortijdig weg. Vervolgens ging de medewerker, die aan het uiteinde van de tafel zat (en naast de lege stoel), uit eigen beweging op de stoel van de vertrokken medewerker zitten en werd de kring van de medewerkers van de sector weer een geheel.

Tevens wordt er een beeld gecreëerd dat de sector een sector van actie is. Naar voorbeeld van de Amsterdamse oud-wethouder wijlen Jan Schaeffer¹ dient er na overleg tot actie te worden overgegaan. Profilering als een daadkrachtige organisatie wordt nog eens versterkt door het feit dat de sector veel uitvoerende taken in haar pakket heeft zitten. Naar actoren, die buiten de stadsdeelorganisatie staan, wordt eveneens een coöperatieve houding aangenomen. Naar actoren binnen de stadsdeelorganisatie is deze houding er ook, maar minder dominant. Een zekere missiestrijd steekt dan ook de kop op. Voornamelijk op gebieden waar de taakafbakening niet duidelijk is kan een zeker interpretatieverschil omtrent de verantwoordelijkheid voor details de kop op steken. Overleg wordt gebruikt als de wijze om deze geschillen te slechten. In het geval dat de sector andere actoren niet kan overtuigen van haar visie, zal men voorbeelden uit de praktijk, die haar visie ondersteunen, aanvoeren. Indien de situatie daarom vraagt zal men dit ook na een genomen beslissing doen. In het verleden heeft de sector aangedrongen op samenwerking op een bepaald beleidsterrein met een andere sector om op deze wijze de onderhoudstaak van de sector te vergemakkelijken. Deze samenwerking verliep aanvankelijk moeizaam. De sector heeft toen aan de hand van praktijkvoorbeelden laten zien dat samenwerking noodzakelijk en in wederzijds belang was. De samenwerking is nadien verbeterd.

Concluderend kan gesteld worden dat de achterliggende strategie waarmee de sector naar externe actoren toe optreedt er een is van coöperatie. Naast coöperatie wordt tegelijkertijd

¹ Jan Schaeffer maakte zich in de jaren 80 van de vorige eeuw sterk voor het op grote schaal bouwen van woningen in Amsterdam om de woningnood tegen te gaan. Hij heeft tijdens een raadsvergadering de zin "in geluk kun je niet wonen" gebezigd om aan te geven dat er na overleg op een zeker moment tot actie dient over te worden gegaan. Deze uitspraak is een "klassieker" in de Amsterdamse politiek.

altijd het belang van de sector voorop gesteld. De sector stadsdeelwerken profileert zich als een daadkrachtige organisatie in haar omgeving. Met de geringe financiële armsgslag probeert men (op een inventieve wijze) zo veel mogelijk gerealiseerd te krijgen. De relatie met de actoren uit de omgeving is er een van wederzijdse afhankelijkheid. De sector probeert haar belangen zo goed mogelijk te behartigen en andere actoren te overtuigen van haar visie op zaken door middel van argumenten en indien nodig door middel van praktijkvoorbeelden.

4.1.3 Binding als proces

In hoofdstuk 2 staat binding als proces omschreven als de inclusiestrategieën, die actoren hanteren om deel uit te maken van wisselende groepssamenstellingen binnen de organisatie. Centrale vraag bij binding als proces is volgens welke processen er rondom heersende thema's coalities worden gesmeed binnen de organisatie. Deze centrale vraag is uitgewerkt in het operationalisatieschema aan de hand van de volgende vragen:

- ✓ Hoe vindt agendavorming binnen de organisatie plaats?
- ✓ Rond welke thema's vindt er coalitievorming plaats?
- ✓ Hebben eerder gesloten coalities invloed op coalities rond andere thema's?
- ✓ Hoe hecht zijn rond een thema gesloten coalities?

Agendavorming binnen de sector stadsdeelwerken heeft een sterk pragmatisch karakter. Op basis van de benodigde kennis worden coalities gevormd. Coalitievorming vindt bijna altijd informatief plaats en wordt vervolgens in formele overleggen bekrachtigd. Er is een duidelijk verschil tussen coalitievorming binnen en buiten de sector, hoewel beide functioneel van aard zijn. Coalitievorming binnen de sector gaat in gemeenschappelijk overleg. De vraag, die centraal staat, is hoe kan de sector het actuele onderwerp zo effectief en efficiënt in haar takenpakket inpassen? Coalitievorming met actoren van buiten de sector heeft veel meer de kenmerken van een strijd. Hier staat veel meer de vraag centraal hoe te voorkomen dat de sector in een later stadium met problemen of onnodig werk wordt opgezadeld. Met name bij coalities met andere sectoren binnen het stadsdeel komt dit aspect sterk aan de oppervlakte.

Coalitievorming binnen de sector Stadsdeelwerken verloopt in gemeenschappelijk overleg. Toch is er enigszins een scheiding merkbaar tussen uitvoerend personeel en niet-uitvoerend personeel. De beide groepen werken, indien noodzakelijk, met elkaar samen maar voornamelijk het uitvoerend personeel zal niet snel het initiatief nemen tot coalitievorming. Bijna al het uitvoerend personeel is op een andere locatie werkzaam dan het niet-uitvoerend personeel. Uitvoerend personeel (met name de laagste hiërarchische niveaus) spreken over het niet-uitvoerend personeel in termen als 'zij' en 'hen'. De meeste niet-uitvoerende personeelsleden houden kantoor in het tuinstadhuis. Uitvoerend personeel heeft het over 'de

toren' indien ze geconfronteerd worden met besluiten die in het tuinstadshuis worden genomen. Binnen de sector is er sprake van een tweedeling tussen uitvoerend en niet-uitvoerend personeel, toch staat dat coalitievorming niet in de weg. Het initiatief tot coalitievorming ligt vaak alleen bij het niet-uitvoerend personeel.

Coalitievorming met actoren buiten de sector heeft meer de vorm van een strijd. Naar buiten toe presenteert de sector zich als een geheel en het belang van de sector staat voorop. Met name overleggen met een van de andere sectoren binnen de stadsdeelorganisatie hebben het karakter van strijd. In de overleggen worden een hoop voorbeelden uit het verleden aangehaald, om te illustreren dat er rekening dient te worden gehouden met de wensen van de sector stadsdeelwerken. Op deze manier is de sector stadsdeelwerken pro-actief bezig om in een vroeg stadium van een project de druk aan het einde van een project niet alleen bij de sector stadsdeelwerken neer te leggen. Het naar buiten treden als een onverdeelde sector leeft erg sterk bij de sector stadsdeelwerken. Een voorbeeld hiervan is gegeven in paragraaf 4.1.2 met het sluiten van de cirkel. Een vergelijkbaar incident vond plaats toen de schrijver van deze scriptie op een van de sportparken kwam om een medewerker te interviewen.

Gesloten coalities binnen de sector hebben beperkte invloed op nieuw te vormen coalities. Eerder gebruikte methodes, strategieën en denkwijzen worden geëvalueerd en op de situatie van de huidige coalitie geprojecteerd. Zeker binnen de sector wordt kennis ingewonnen, als die voorhanden is of als andere coalities met een vergelijkbare situatie in het verleden zijn geconfronteerd. Of zoals een van de geïnterviewden het stelde: "het is onzinnig om het wiel opnieuw uit te vinden, daarvoor heeft iedereen het te druk".

Coalitievorming met actoren van buiten de sector organisatie heeft wel een sterke invloed op toekomstige coalities. Daar wordt het nut van een actor voor de sector sterk geëvalueerd. Al naar gelang het nut voor de sector wordt er meer of minder intensief met de actor samengewerkt. Met name de samenwerking met andere sectoren uit de stadsdeelorganisatie wordt sterk geëvalueerd. De sector Stadsdeelwerken is een sterke uitvoerend georiënteerde organisatie, terwijl de andere sectoren (veel) minder sterk uitvoerend georiënteerd zijn. Daarnaast heeft de sector zogenaamd integraal management doorgevoerd. Verantwoordelijkheden voor beleid en budget worden dieper in de organisatie neergelegd. Alle sectoren van het stadsdeel gaan deze stijl van management invoeren, maar de sector stadsdeelwerken is als eerste met het implementeren van integraal management gestart. Met name het midden en boven kader van de sector heeft het idee dat mede hierdoor de sector een voorsprong heeft ten opzichte van de andere sectoren van het

stadsdeel. Een van de geïnterviewden maakte de volgende vergelijking hieromtrent: “het konvooi is zo snel als het langzaamste schip. Alleen zijn wij het snelste schip en kunnen wij niet altijd wachten op de rest. Die zien we wel op de plaats van bestemming”.

Concluderend kan gesteld worden dat coalities worden gesloten op basis van functionaliteit. Al naar gelang het onderwerp worden actoren benaderd en worden coalities gesmeed. Eerdere coalities die binnen de sector zijn gevormd zijn minder van invloed op latere coalities dan coalities die met actoren van buiten de sector zijn gesloten. Zodra het thema, waar de coalitie rond is geformeerd, aan relevantie verliest, dan valt de coalitie uiteen. In coalities met actoren buiten de sector wordt een andere benadering gehanteerd, dan in coalities binnen de sector. Buiten de sector wordt het belang van de sector als uitgangspunt genomen. Bij coalities met andere actoren uit de stadsdeelorganisatie wordt dit uitgangspunt sterker ingenomen dan in coalities met actoren van buiten de stadsdeelorganisatie.

4.1.4 Binding als product

Welke culturele artefacten in het algemeen, en rituelen en mythen in het bijzonder, hebben de samenhang en eenheid van de organisatie als kernpunt? Dit is de centrale vraagstelling bij binding als product, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2. Aan de hand van de volgende vragen is de centrale vraag geoperationaliseerd:

- ✓ Hoe vindt (formele) communicatie naar de leden van de organisatie als eenheid plaats?
- ✓ Welke mythen bestaan er in de organisatie over de leden en de organisatie zelf?
- ✓ Worden er organisatiefeestviteiten georganiseerd?
- ✓ Is er een bedoeling met de fysieke inrichting van de organisatie?

Formele overleggen zijn er tussen de afdelingshoofden onderling en met het sectorhoofd. Daarnaast hebben de afdelingen gestructureerde werkoverleggen en zijn er functioneringsgesprekken met de werknemers individueel. Naast formeel overleg is er veel informeel overleg. Met name de afdelingen, die op een locatie zitten, hebben veel informeel overleg. Informeel overleg tussen afdelingen, die op verschillende locaties zijn gehuisvest, verloopt in de periferie van formele overleggen of als de leden van de organisatie elkaar tegen het lijf lopen. Ook wordt telefonisch veel informeel overleg gevoerd, alhoewel dit vaak uitmondt in een bezoek van een van beide afdelingen aan elkaar.

Tevens is er een sportcommissie binnen de sector actief, die sportevenementen (voornamelijk voetbal en tennis) organiseert voor de hele sector. Dit is gedaan om het gevoel van samenhang binnen de sector te versterken. Tevens is de sportcommissie opgezet om werknemers met elkaar in contact te brengen. Zo is er ook een jaarlijks sectorfeest en een

sectorevenement. Bij het sectorevenement gaan de leden van de sector een dag met elkaar weg. De bestemming wordt in overleg bepaald.

De organisatie profileert zich, zoals in paragraaf 4.1.2 gesteld, als een organisatie van actie. Met name de werknemers die hiërarchisch lager in de organisatie staan proberen dit beeld te versterken. Het implementeren van integraal management, verantwoordelijkheid en budget dieper in de organisatie leggen, zaaide bij deze groep verwarring. De voormannen werden opeens met verantwoordelijkheden opgezadeld, waarvan ze geen idee hadden hoe ze die diende in te vullen. Ze hadden wel cursussen gevolgd, maar konden vaak niet het verband leggen tussen de cursusmaterie en het invullen van de nieuwe verantwoordelijkheden. Een veel gehoorde reactie tijdens de interviews was in de trant dat het uitvoerende werk met integraal management nog steeds gedaan moest worden en dat het met alle nieuwe verantwoordelijkheden niet sneller ging. Mensen dienden zich opeens ook bezig te houden met administratieve werkzaamheden en overleggen. Alle betrokkenen, die een uitvoerende functie bekleden en meer verantwoordelijkheden kregen met de introductie van integraal management, vertelde dat integraal management ervoor zorgde dat de uitvoerende taak onder druk kwam te staan.

Uit de interviews kwam tevens naar voren dat met het introduceren van integraal management de voormannen ineens een andere relatie kregen met de mensen die deel uitmaakten van hun werkploeg. Voor integraal management waren ze meer een spreekbuis naar het middenkader toe. Na de introductie van integraal management werden ze opeens zelf verantwoordelijk. De meeste voormannen konden met deze verandering moeilijk omgaan, omdat ze de handelingsmechanismen ontbeerden om deze verandering voor zichzelf zinvol te kunnen verwerken. Toen dit aan de oppervlakte kwam, werden de voormannen gesteund door het midden- en bovenkader en werden hun de verwerkingsmechanismen aangereikt. Hierdoor werd de potentiële spreekwoordelijke verwijdering tussen voorman en werkploeg vrijdeld.

Integraal management is geïntroduceerd om alle leden van de organisatie bij de doelstellingen van de organisatie te betrekken. Toch heeft dit op de lagere hiërarchische niveaus niet het beoogde succes gehad, doordat de werknemers geen invulling konden geven aan de nieuwe verantwoordelijkheden. Integraal management is met veel interne publiciteit binnen de sector gelanceerd, als een mechanisme om de expertise van alle leden van de organisatie te gebruiken. Daarnaast was de boodschap van integraal management dat de leden van de organisatie meer invloed in de organisatie kregen, doordat ze meer verantwoordelijkheid kregen. Integraal management moet ervoor zorgen dat de sector

Stadsdeelwerken een slagvaardiger organisatie wordt. Indien doorgevraagd, blijkt dat de organisatie de omslag wil maken van een actie- naar een denk-organisatie. De sector wil, door alle leden van de organisatie bij de organisatie te betrekken en verantwoordelijk te maken, ervoor zorgen dat pro-actief zaken worden opgelost. Op dit moment is de sector naar eigen zeggen teveel bezig met incidenten bestrijding en tevens teveel bezig met uitvoerend werk, dat voorkomen had kunnen worden indien de sector in een vroeg stadium bij een project was betrokken.

Integraal management is met veel interne publiciteit binnen de sector gelanceerd. De sector is de eerste die integraal management heeft geïmplementeerd en de andere sectoren van het stadsdeel gaan integraal management eveneens implementeren. Doordat de sector als enige de nieuwe managementstijl heeft ingevoerd, wordt dit met name door het bovenkader van de sector als onderscheidend aspect ten opzichte van andere sectoren benadrukt. Hierdoor is integraal management hard op weg om een mythe te worden, als dat het al niet is.

De reorganisatie van 1995, zie ook paragraaf 4.1.1, is een andere mythe binnen de sector. Alles wat niet goed is voor een organisatie wordt geassocieerd met de reorganisatie van 1995. Zeker de werknemers, die in 1995 bij de sector werkzaam waren, beschouwen de reorganisatie als een voorbeeld voor wat ze niet moeten doen. Veel van het handelen van het boven en midden kader van de sector wordt direct of indirect beïnvloed door de gebeurtenissen van 1995.

De sector is verspreid over vier locaties. Dit is gedaan deels uit ruimtegebrek en deels uit functionaliteit. Immers de beheerders van de sportparken werken op deze manier dicht bij het werkgebied. Door de spreiding over vier locaties wordt het gevoel van een doe-organisatie, bij een groot gedeelte van de leden van de organisatie, versterkt. Drie van de vier locaties zijn locaties waar (bijna) alleen uitvoerend personeel werkzaam is. Hierdoor is het contact met niet-uitvoerend personeel veel geringer en wordt daardoor het imago van een organisatie van actie versterkt.

Concluderend kan gesteld worden dat de voornaamste mythen van de organisatie de reorganisatie van 1995 en de organisatie als actie-organisatie zijn. Weliswaar minder sterk dan de twee eerder genoemde mythen kan als derde mythe integraal management worden betiteld. De organisatie doet er veel aan om alle leden bij de organisatie te betrekken en organiseert evenementen, die de samenhang dienen te bevorderen. Integraal management kan tot op zekere hoogte ook als een middel worden gezien om de samenhang binnen de

sector te vergroten. Toch dient het hogere doel van integraal management niet uit het oog te worden verloren, namelijk een omslag van een actie naar een denk organisatie.

Communicatie verloopt veelal informeel en als gevolg daarvan weten veel leden van de sector wat er binnen de sector speelt. Dit draagt bij aan de samenhang binnen de sector.

4.1.5 Fragmentatie als proces

In hoofdstuk 2 is fragmentatie als proces omschreven met de centrale vraag: met behulp van welke mechanismen worden gebeurtenissen, waarmee de organisatie wordt geconfronteerd, verklaard? De centrale vraag is, in het eerder genoemde hoofdstuk, onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- ✓ Indien de organisatie met calamiteiten wordt geconfronteerd, welke groepen binnen de organisatie profileerden zich?
- ✓ Op welke wijze reageren de leden van de organisatie op veranderingen in de organisatieomgeving?
- ✓ Op welke wijze reageren de leden van de organisatie op veranderingen binnen de organisatie?

Indien geconfronteerd met calamiteiten is het de uitvoerende tak van de sector die zich profileert. Men laat duidelijk weten wat men van een situatie vindt. De niet-uitvoerende tak van de sector profileert zich minder prominent, maar oefent naar vermogen druk uit om de calamiteit te controleren.

De reorganisatie van 1995 heeft ervoor gezorgd dat toentertijd partijen tegenover elkaar kwamen te staan. Met name de uitvoerende tak van de sector voelde zich aangevallen en heeft toen van zich laten horen. Men heeft indertijd er alles aan gedaan wat mogelijk was om de reorganisatie te dwarsbomen. Voornaamste actie in deze was het weigeren van bepaalde werkzaamheden en het vervullen van werkzaamheden volgens de regels. Niet-uitvoerend personeel probeerde op andere, minder in het oog springende, manieren de zeer sterke 'top-down' sturing tegen te werken.

De introductie van integraal management veroorzaakte bijna een sterke tweedeling tussen voormannen en werkploegen. Met name de werkploegen verzetten zich tegen de veranderingen door zich verbaal te laten gelden en een duidelijk standpunt in te nemen. Steun van het middenkader heeft ervoor gezorgd dat de tweedeling uiteindelijk ongedaan is gemaakt.

Op veranderingen in de organisatie omgeving worden langzamer gereageerd. Vaak zijn ervaringen uit het verleden meer bepalend voor handelen van de sector, dan huidige of toekomstige veranderingen. Met het oog op de stedelijke vernieuwing, die is ingezet, wil de sector de omslag maken naar een pro-actieve organisatie. Echter de stedelijke vernieuwing is al in gang gezet en de omslag is een doelstelling die na de introductie van de stedelijke vernieuwing in gang is gezet en op de introductie van integraal management na nog niet ontwikkeld is. De sector heeft wel geleerd van de beginfase van de stedelijke vernieuwing. Daar werd de sector bij een aantal projecten in een laat stadium betrokken en werd daardoor opgezaaid met een aantal problemen in de onderhoudstaak van de sector die naar mening van de sector voorkomen zouden hebben kunnen worden. Naar aanleiding hiervan probeert de sector zich eerder bij projecten te laten betrekken om een situatie, zoals beschreven, te vermijden.

Al concluderend kan worden gesteld dat het met name de uitvoerende tak van de sector is die zich profileert bij calamiteiten. De meeste calamiteiten binnen de sector worden door middel van praten en overreding gekanaliseerd. De sector redeneert hierbij sterk vanuit het belang van de sector en de doelstellingen van de sector. Open communicatie is het mechanisme waarmee veranderingen worden verklaard en gekanaliseerd.

4.1.6 Fragmentatie als product

Fragmentatie als product is in hoofdstuk 2 geoperationaliseerd door middel van de centrale vraag welke interpretaties ten aanzien van de organisatiedoelen binnen de organisatie kunnen worden onderscheiden. De centrale vraag valt in de navolgende deelvragen uiteen.

- ✓ Indien er interpretatieverschillen zijn, welke inhoud wordt er aan de interpretaties gegeven door de betreffende leden?
- ✓ Wat is de samenhang tussen eventuele interpretatieverschillen en gevormde coalities rond heersende thema's?
- ✓ Welke invloed hebben eventuele interpretatieverschillen op samenwerking met andere groepen binnen de organisatie en in de omgeving van de organisatie?

De afdelingshoofden formuleerden onafhankelijk van elkaar min of meer dezelfde missie van de sector Stadsdeelwerken. De sector Stadsdeelwerken moet zorgen voor een schoon, goed onderhouden en leefbaar stadsdeel. Met name de lagere hiërarchische niveaus van de sector zien de missie van de sector als het zorgen voor een schoon en goed onderhouden stadsdeel. Reden is dat de uitvoerende tak voor het leeuwendeel in de lagere hiërarchische niveaus is vertegenwoordigd en de uitvoerende tak ziet de uitvoerende taak als de voornaamste van de sector. Op de drie locaties van de sector waar de uitvoerende

organisaties zijn gevestigd leeft deze interpretatie van de doelstelling van de sector sterk. Met name het niet-uitvoerend personeel van de sector benadrukt ook de doelstelling van een leefbaar stadsdeel. Gevraagd om concretisering blijkt dat hiermee over het algemeen mee wordt bedoeld het geven van input in bijvoorbeeld het plannen om op een dergelijke manier uitvoeringsproblemen te voorkomen of te verminderen. De beheers functie van de sector wordt hiermee naast de uitvoerende functie van de sector geplaatst.

De voornaamste interpretatieverschillen vinden plaats doordat er weinig (financiële) middelen zijn om het volledige takenpakket, zoals door de politiek geformuleerd, te kunnen vervullen. Hierdoor is het mogelijk voor de leden van de organisatie om in zekere mate zelf prioriteiten te stellen. Met name coalitievorming met andere sectoren van het stadsdeel rond heersende thema's loopt wel eens vertraging op, doordat prioriteiten door verschillende sectoren anders worden gesteld. Daardoor is de bereidheid afwezig om direct zaken gezamenlijk op te pakken. Als reden wordt gegeven dat er geen tijd voor is of dat de middelen ontbreken.

Binnen de sector is dit minder het geval. De afdelingshoofden hebben veel overleg en stellen prioriteiten van afdelingsoverstijgende zaken gezamenlijk vast. Dit gebeurt formeel, dan wel informeel. Interpretatieverschillen binnen de sector beperken zich voornamelijk op de lagere hiërarchische niveaus maar zijn dan niet afdelingsoverstijgend. Zodra interpretatieverschillen samenwerking tussen afdelingen binnen de sector beïnvloeden, wordt, door middel van gezamenlijk overleg tussen de afdelingshoofden en de andere betrokken medewerkers, ervoor gezorgd dat alle neuzen dezelfde kant opwijzen.

Samenvattend zijn er twee interpretaties van de organisatiedoelstellingen binnen de sector. De ene interpretatie is dat de sector een sterk uitvoerende taak heeft. De andere interpretatie is dat de beheers taak van de sector naast die van de uitvoerende taak wordt gesteld. Toch is er paradoxaal genoeg niet echt sprake van drastische verschillen in de doelstelling van de sector binnen de sector, ondanks de sterke scheiding tussen uitvoerend en niet-uitvoerend personeel van de organisatie. Naar buiten toe wordt de sector uitgedragen als een sector met een beheers en een uitvoerende taak. Reden hiervoor is dat de sector naar buiten toe bijna altijd wordt vertegenwoordigd door midden- of bovenkader. Deze mensen zijn vertrouwd geraakt met zowel de uitvoerende als de beheers taak van de sector. De formele en informele contacten tussen uitvoerend en niet-uitvoerend personeel op dit niveau in de organisatie zijn hier debet aan.

4.2 Dienst stadsbeheer stadsdeel Loosduinen

4.2.1 Identificatie als proces

Identificatie als proces draait, zoals gesteld in het operationalisatieschema in hoofdstuk 2, om de vraag met behulp van welke (organisatie)elementen de actoren zich positioneren binnen de organisatie ten opzichte van andere actoren. In het waarnemingschema in hoofdstuk 2 is identificatie als proces nader uitgewerkt aan de hand van een viertal vragen:

- ✓ Waarmee wordt binnen de organisatie status verkregen?
- ✓ Welke criteria gelden er ten aanzien van succes?
- ✓ Op welke criteria worden nieuwe leden geselecteerd?
- ✓ Met behulp van welke aspecten legitimeren leden hun competentie ten opzicht van de andere organisatieleden?

Vakkennis, budgetbeheersing en doelrealisatie zijn aspecten waarmee status binnen de organisatie wordt verkregen. Vakkennis is belangrijk binnen de organisatie. De meeste medewerkers van de dienst stadsbeheer zijn afkomstig uit de organisatie zelf of uit de gemeentelijke organisatie van Den Haag voor de vorming van de stadsdelen. Door de nadruk op vakkennis heerst er een non-interventiebeginsel tussen de diverse beheersafdelingen. Indien de ene beheersafdeling geconfronteerd wordt met onderwerpen die op het beleidsterrein van een andere beheersafdeling liggen, dan wordt de problematiek bij de desbetreffende beheersafdeling neergelegd. Indien de afdeling waar het probleem eerst werd aangekaart wederom met de problematiek wordt geconfronteerd, dan wordt dit weer neergelegd bij de desbetreffende andere afdeling. In sommige gevallen wordt de inwoner, die het probleem aankaart, in contact gebracht met de desbetreffende beheerder. In geen geval zal de problematiek worden opgelost of zal er bijgedragen worden aan het oplossen van het probleem. Het probleem ligt op het vakgebied van een ander en die heeft de vakkennis en de (budgettaire) verantwoordelijkheid van en voor het betreffende beleidsterrein.

Budget is een begrip wat centraal staat in het dagelijks opereren van de dienst stadsbeheer. Elk lid van de dienst, budgetbeheerders en niet-budgetbeheerders, is voor een groot deel gefixeerd op het budget dat hun afdeling ter beschikking staat. Tijdens alle interviews kwam het onderwerp budget ongevraagd ter sprake. Met name de relatie tussen het budget enerzijds en de beheers- en onderhoudstaak anderzijds werd door de respondenten genoemd. De respondenten vertelden bijna allemaal dat ze constant de afweging maken aan welke aspecten op hun beleidsterrein ze budget besteden. Één van de respondenten deed een typerende uitspraak in dit kader: "ik heb een beperkt budget en kan een euro maar een

keer uitgeven." Doordat de beheers- en onderhoudstaken worden uitbesteed weten, met name de budgethouders, wat het kost om specifieke beheers- en onderhoudstaken te vervullen.

Doelrealisatie is een derde aspect dat een belangrijke rol speelt bij de leden van de dienst stadsbeheer. Doelrealisatie ligt in het verlengde van het budgetaspect. Uiteindelijk worden met name de budgetbeheerders afgerekend op het vervullen van de beheers- en onderhoudstaak van de dienst. De doelstellingen, die door de politiek en/ of beleidsambtenaren worden gesteld, dienen zo efficiënt mogelijk te worden bereikt. Centraal hier staat wederom budget. De realisatie van de doelstellingen moet met zo min mogelijk kosten worden bereikt. Beleidslijnen en meetmethoden om resultaat te meten staan dit nog al eens in de weg. Een respondent vertelde dat bepaalde beleidsbeslissingen onnodig veel budget kosten, terwijl een gemodificeerd beleid hetzelfde resultaat oplevert, maar met minder geld. "Het (de beleidslijn, DD) levert mij minder op, maar het kost me meer."

Criteria, waarop nieuwe leden van de organisatie worden geselecteerd, zijn voornamelijk vakkennis. De oudere werknemers zijn op een laag hiërarchisch niveau bij de organisatie in dienst gekomen. Ze hebben carrière gemaakt en bekleden nu hogere hiërarchische posities. De medewerkers, die recenter de dienst zijn komen versterken, worden geselecteerd op basis van vakkennis. Vakkennis kan verkregen zijn door opleiding of door ervaring. Opleiding speelt wel een belangrijkere rol bij het rekruteren van nieuwe leden voor de specialistische vakgebieden zoals bijvoorbeeld groenbeheer en onderhoud.

Succes binnen de organisatie wordt afgemeten aan het feit of een doel wordt gerealiseerd en of dit is gebeurd met de gebudgetteerde gelden. Formele overleggen gaan over dit onderwerp en bij informele overleggen staat dit onderwerp eveneens centraal. Vakkennis speelt bij het meten van succes een minder prominente rol. Dit geldt niet voor het legitimeren van competentie ten opzichte van de andere medewerkers van de dienst. Op dit vlak speelt vakkennis wel een belangrijke rol. Vakkennis is de belangrijkste onderscheidende factor tussen de werknemers van de dienst stadsbeheer. De werknemers onderscheiden zich als experts op hun vakgebied en worden ook zo behandeld binnen de dienst.

Concluderend kan gesteld worden dat de elementen waarmee, binnen de organisatie, status wordt verkregen vakkennis, budgetbeheersing en doelrealisatie zijn. Deze aspecten spelen tevens een belangrijke rol bij het meten van succes binnen de organisatie en het legitimeren van competentie ten opzichte van de andere medewerkers van de dienst. Nieuwe leden worden met name op vakkennis gerekruteerd.

4.2.2 Identificatie als product

Hoe positioneert de organisatie zich als geheel in haar omgeving? Deze vraag staat centraal bij identificatie als product, zoals uiteen gezet in hoofdstuk 2. Het waarnemingsschema in hetzelfde hoofdstuk stelt de volgende vragen bij identificatie als product:

- ✓ Met welke achterliggende strategie treedt de organisatie naar externe actoren toe op?
- ✓ Op welke wijze en met welke bedoeling profileert de organisatie zich in haar omgeving?
- ✓ Is er een relatie met actoren uit de omgeving van de organisatie en wat is de aard van deze relatie?

Het contact met de omgeving van de dienst stadsbeheer draagt voor een groot gedeelte het karakter van opdrachtnemer en opdrachtgever. De dienst besteedt al het uitvoerende werk voor de beheers- en onderhoudstaak, die ze dient te vervullen, uit. De aard met de actoren, die deze taak vervullen, heeft een dwingend karakter. Dit geldt met name voor actoren uit de private sector. Met de productgroepen ligt dit iets anders. Ook hier geldt een relatie van opdrachtnemer en opdrachtgever. Echter, de gedwongen winkelnering levert hier soms paradoxale situaties op. De productgroepen zijn zich ook bewust van het feit van de gedwongen winkelnering en kunnen hierdoor een andere positie innemen ten opzichte van de dienst stadsbeheer, dan actoren uit de private sector kunnen. De gedwongen winkelnering verschaft de productgroepen een machtsbasis, die de relatie opdrachtnemer en opdrachtgever onder druk kan zetten en in sommige gevallen zelfs omdraait.

Met andere actoren heeft de dienst stadsbeheer over het algemeen een relatie welke meer het kenmerk van een dienstverschaffing heeft. In het stadsdeel Loosduinen zijn burgers relatief mondig, in vergelijking met andere stadsdelen. De inwoners van het stadsdeel spreken de dienst stadsbeheer aan op de producten en diensten die ze levert. Daarnaast fungeren de inwoners als gesprekpartners voor het stadsdeel. Het stadsdeel leert op deze manier welke zaken in het stadsdeel spelen.

Tenslotte is er een relatie met andere gemeentelijke organisaties. Contacten met deze organisaties worden bijna uitsluitend verzorgd door de stadsbeheermanager en het hoofd publieksfuncties. Met andere stadsdelen is er sprake van contact tussen gelijken en kan dit contact tot op zekere hoogte ook gekenschetst worden als die van een gesprekspartner. De relatie met gemeentelijke instanties op het stadhuis, in het centrum van Den Haag, kenmerkt zich meer als een relatie tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders.

De dienst stadsbeheer profileert zich als een organisatie, die met een beperkt budget haar beheers- en onderhoudstaken op een kwalitatief zo hoog mogelijk niveau vervult. Burgers,

die contact opnemen met de dienst, worden, indien mogelijk, geholpen. Is dit niet het geval, dan wordt ze uitgelegd waarom bepaalde problemen niet of slechts gedeeltelijk kunnen worden opgelost. Tevens wordt er vaak met de inwoners van het stadsdeel naar oplossingen gezocht voor problemen of worden ze betrokken bij het oplossen van het onderhavige probleem. Een voorbeeld hiervan is het project, waarbij inwoners van het stadsdeel een afvalbak adopteren. De dienst stadsbeheer zorgt voor het materiaal (een bezem, zakken, afvalbak, reiniging), terwijl de inwoners zorgen voor een ordentelijke afvalinzameling en het voorkomen van zwerfvuil in de directe omgeving van de afvalbak. Inwoners van het stadsdeel, die deelnemen aan dit project, verbinden zich officieel aan een dergelijk project door het aangaan van een overeenkomst met de dienst stadsbeheer.

De conclusie kan getrokken worden dat de achterliggende strategie, waarmee de dienst stadsbeheer naar externe actoren optreedt, er een is van doelrealisatie op zo efficiënt mogelijke wijze. De aard van de relaties hangt sterk af van de actor, waarmee de dienst in contact is. Aan het ene uiteinde is er een relatie als opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit is met actoren, die het uitvoerende werk namens de dienst stadsbeheer vervullen. Aan het andere uiteinde is er een relatie tussen beleidsmaker en beleidsuitvoerder. Bij deze relatie heeft het optreden van de dienst een veel minder dwingend karakter dan bij de relatie met de ingehuurde uitvoerders. In de relatie met de beleidsmakers is het dwingende karakter nog wel eens afwezig.

4.2.3 Binding als proces

In hoofdstuk 2 staat binding als proces omschreven als de inclusiestrategieën, die actoren hanteren om deel uit te maken van wisselende groepssamenstellingen binnen de organisatie. Centrale vraag bij binding als proces is volgens welke processen er rondom heersende thema's coalities worden gesmeed binnen de organisatie. Deze centrale vraag is uitgewerkt in het operationalisatieschema aan de hand van de volgende vragen:

- ✓ Hoe vindt agendavorming binnen de organisatie plaats?
- ✓ Rond welke thema's vindt er coalitievorming plaats?
- ✓ Hebben eerder gesloten coalities invloed op coalities rond andere thema's?
- ✓ Hoe hecht zijn rond een thema gesloten coalities?

Agendavorming vindt binnen de dienst stadsbeheer plaats op basis van relevantie. De stadsbeheermanager en het hoofd publieksfuncties spelen hierbij een belangrijke rol. Beiden fungeren als een klankbord voor de overige medewerkers van de dienst stadsbeheer. De stadsbeheermanager is het belangrijkste gezicht naar de andere gemeentelijke organisaties toe en betreft, indien de situatie hierom vraagt, leden van de dienst bij zaken die spelen op

zijn hiërarchische niveau. De stadsdeelmanager zal ten alle tijden de vertegenwoordiger blijven van de dienst, maar de overige leden voorzien hem van informatie en/ of deskundigheid. De medewerkers van de dienst stadsbeheer worden aangespoord gerezen problemen eerst zelf op te lossen. Het hoofd publieksfuncties reikt in dit kader de medewerkers een handvat aan om dit te doen. Worden of kunnen problemen niet worden opgelost, dan worden ze op de agenda gezet om besproken te worden.

De thema's waar omheen coalities worden gesloten zijn functioneel van aard en hebben in meer of mindere mate te maken met het bedreigen van de doelrealisatie van de dienst stadsbeheer. Een telkens terugkerend onderwerp is budget. Budgetbewaking speelt een belangrijke rol binnen de dienst stadsbeheer van het stadsdeel Loosduinen.

Coalities die gesloten worden zijn altijd rond onderwerpen die met de eerder genoemde missie te maken hebben. De gesloten coalities zijn redelijk hecht, maar vallen uit elkaar indien de dienst met andere actoren op een efficiëntere wijze haar doelstelling kan bereiken. Een voorbeeld hiervan is de publieke aanbesteding van de uitvoering van de beheers- en onderhoudstaken van de dienst stadsbeheer. Wettelijke voorschriften vereisen dat elk jaar een publieke aanbesteding van taken plaats vindt. Biedt een nieuwe organisatie een beter uitvoeringspakket, voor wat betreft kwaliteit en kosten, dan zal de dienst niet aarzelen om met de nieuwe partner in zee te gaan. De verplichte aanbesteding heeft onder meer als oogmerk dat de dienst dergelijke maatregelen neemt, maar tegelijkertijd verschaft het de dienst een middel om de relatie met de uitvoerders te evalueren.

De relatie met de diensten stadsbeheer van de andere stadsdelen is soms een moeizame. Andere stadsdelen kampen met andere problemen (meer verloedering van de leefomgeving, vandalisme, etc.) en hebben daardoor andere prioriteiten dan de dienst stadsbeheer Loosduinen. De gezamenlijke besluiten, die genomen worden, zijn niet altijd in het belang van de dienst stadsbeheer Loosduinen. Toch betekent dit niet dat de samenwerking minder intensief is. Het deelnemen aan de overleggen met minder intensiteit betekent dat de dienst stadsbeheer Loosduinen nauwelijks of zelfs geen stem meer heeft in de besluitvorming tijdens deze overleggen.

Eerdere coalities worden in ogenschouw genomen bij het vormen van nieuwe coalities. Indien in het verleden coalitiepartners stadsbeheer niet tot dienst zijn geweest in het vervullen van de beheers- en onderhoudstaken, dan zal dit worden meegenomen in de afweging om met de desbetreffende partner in zee te gaan. Er moet een dwingende reden zijn voor de dienst om in een dergelijke situatie toch met de partner samen te werken. Een

voorbeeld hiervan zijn enkele van de productgroepen, waarmee de dienst zaken doet. De kwaliteit van het werk van sommige productgroepen is naar de maatstaven van de dienst stadsbeheer niet voldoende. In enkele gevallen zou de dienst het liefst het werk aanbesteden bij een organisatie in de private sector. Echter, de gedwongen winkelnring verhindert dit. In situaties dat er geen dwingende behoefte is om van de diensten van de betrokken productgroep gebruik te maken zal dit dan ook niet worden gedaan.

Resumerend kan gesteld worden dat agendavorming sterk wordt gedomineerd door de invloed van onderwerpen op de missie van de dienst stadsbeheer. Coalities worden gesloten rond thema's die te maken hebben met de beheers- en onderhoudstaken, die de dienst te vervullen heeft. De coalities zijn in sommige gevallen hecht, omdat de situatie waarin de actoren en de dienst zich bevinden dit vereist. Echter, als de dienst beter af is met andere actoren in een andere coalitiesamenstelling, dan zullen de stappen, die dit dienen te verwezenlijken, worden genomen. De ervaringen uit eerdere coalities zullen in dit proces worden meegenomen.

4.2.4 Binding als product

Welke culturele artefacten in het algemeen, en rituelen en mythen in het bijzonder, hebben de samenhang en eenheid van de organisatie als kernpunt? Dit is de centrale vraagstelling bij binding als product, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2. Aan de hand van de volgende vragen is de centrale vraag geoperationaliseerd:

- ✓ Hoe vindt (formele) communicatie naar de leden van de organisatie als eenheid plaats?
- ✓ Welke mythen bestaan er in de organisatie over de leden en de organisatie zelf?
- ✓ Worden er organisatiefeestiviteiten georganiseerd?
- ✓ Is er een bedoeling met de fysieke inrichting van de organisatie?

De dienst stadsbeheer kent weinig formele overlegorganen. Eens in de week is er een zogenaamd werkoverleg, waarbij de stadsbeheermanager, het hoofd publieksfuncties en de beheerders samen komen en informatie uitwisselen over zaken die dan op de agenda staan. De beheerders nemen, indien nodig, onderwerpen uit dit overleg mee naar andere gesprekspartners. Naast dit overleg is er een stadsbeheer breed overleg. Tijdens dit overleg, dat twee maal per jaar plaats vindt, zijn alle medewerkers van het stadsdeel aanwezig en worden allerhande zaken besproken. Medewerkers krijgen te horen wat de beleidlijnen zijn voor de komende periode en krijgen de gelegenheid vragen te stellen en opmerkingen te maken. Tevens komen andere onderwerpen, die dan spelen, ter discussie.

De medewerkers van de dienst hebben veel informeel overleg. Men loopt bij elkaar langs als de situatie hierom vraagt. Op het kantoor van de dienst stadsbeheer is een grote vergaderruimte, die tevens dienst doet als kantine. Elke ochtend drinken de medewerkers, die op kantoor zijn, daar koffie met elkaar. Naast privé informatie wordt hier ook informatie, dat werk gerelateerd is aan elkaar uitgewisseld.

De medewerkers van de dienst stadsbeheer zijn erg tevreden met de sfeer die er op de dienst heerst. Iedereen gaat goed met elkaar om en in wisselende samenstelling ziet men elkaar zelfs buiten werktijden ook tijdens diverse activiteiten en evenementen. Daarnaast wordt het bedrijfsuitstapje van de dienst groots aangepakt. Voor dit uitstapje is budget gereserveerd. Dit budget wordt aangevuld met een aantal vrije dagen, die de werknemers vrijwillig inleveren voor een financiële vergoeding. Met het aangevulde budget wordt een uitstapje gemaakt naar een gezamenlijk gekozen Europese bestemming. Zo zijn de medewerkers al eens naar Barcelona geweest en gaat men dit jaar naar Athene. Op sociale gelegenheden, zoals bijvoorbeeld recepties, maken ook oud medewerkers hun opwachting. De dienst presenteert zich naar buiten toe als een hechte eenheid, ondanks het feit dat er intern wel eens meningsverschillen zijn. Een veelzeggende opmerking, die een van de geïnterviewden terloops maakte, is hiervoor kenmerkend: "wij (de medewerkers van de dienst, DD) komen er hier wel uit hoor."

Alhoewel de stadsbeheermanager vier jaar bij de dienst stadsbeheer Loosduinen werkzaam is, is zijn persoon al een mythische aan het worden. Met zijn komst veranderde de werkwijze van de dienst intern. De vorige stadsbeheermanager wilde bij alle onderwerpen, die speelde, betrokken zijn. Tevens had hij de behoefte om bij besluitvorming betrokken te zijn. De huidige stadsbeheer heeft een tegengestelde manier van werken. Hij propageert de visie dat de medewerkers zoveel mogelijk zelf beslissingen nemen en hem alleen betrekken bij een onderwerp als dit nodig is of niet anders kan. Daarnaast zijn de werknemers vrijer om hun werkzaamheden naar eigen inzicht uit te voeren. Een enigszins triviaal voorbeeld hiervan zijn de variabele werktijden. Medewerkers kunnen tot op vrij grote hoogte zelf bepalen wanneer ze werken, mits het de taken, die ze uitoefenen, niet negatief beïnvloedt. De huidige stadsbeheermanager wordt door alle medewerkers van de dienst als de meest belangrijke persoon genoemd voor de organisatie. Met name de werkwijze die hij heeft, ervaren de medewerkers als positief. "Hij (de stadsbeheermanager, DD) zoekt samen met jou naar oplossingen." Naast deze uitspraak was de volgende eveneens veelzeggend over de status van de stadsbeheermanager: "Hij (de stadsbeheermanager, DD) neemt dingen van je over om je te beschermen, niet om er zelf mee te scoren." De stadsbeheermanager wordt als een van de belangrijkste determinanten van de huidige organisatie genoemd.

Samenvattend kan gesteld worden dat communicatie voornamelijk informeel plaats vindt. Een mythe die binnen de organisatie bestaat is de sfeer. Daarnaast is de persoon van de stadsbeheermanager een mythische persoon aan het worden als hij dat al niet is geworden. De festiviteiten die worden georganiseerd hebben een sterk bindend karakter. Daarnaast zien de medewerkers elkaar, in wisselende samenstelling, ook buiten werktijd. Uit de fysieke inrichting van de organisatie kan niet veel worden geconcludeerd.

4.2.5 Fragmentatie als proces

In hoofdstuk 2 is binding als proces omschreven met de centrale vraag: met behulp van welke mechanismen worden gebeurtenissen, waarmee de organisatie wordt geconfronteerd verklaard? De centrale vraag is in het eerder genoemde hoofdstuk onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- ✓ Indien de organisatie met calamiteiten wordt geconfronteerd, welke groepen binnen de organisatie profileerden zich?
- ✓ Op welke wijze reageren de leden van de organisatie op veranderingen in de organisatieomgeving?
- ✓ Op welke wijze reageren de leden van de organisatie op veranderingen binnen de organisatie?

Bij ingrijpende gebeurtenissen roeren alle medewerkers zich en laten verbaal weten wat ze van de situatie vinden. Uiteindelijk legt men zich neer bij de situatie en probeert men de werkzaamheden zoveel mogelijk aan de nieuwe situatie aan te passen. Een voorbeeld hiervan is een aantal beleidsbesluiten, welke door de ambtelijke top zijn genomen, en waarin de werknemers van de dienst stadsbeheer Loosduinen zich niet helemaal kunnen vinden. De medewerkers uiten hun ongenoegen over de gekozen beleidslijn, maar gaan uiteindelijk wel aan de slag om de gekozen beleidslijn te vertalen in hun specifieke beheers- en onderhoudstaak. Toch is het niet zo dat de dienst zich overal bij neerlegt. Verzoeken van andere diensten uit de gemeentelijke organisatie of niet gemeentelijke actoren worden ook regelmatig negatief beantwoord. De dienst heeft een sterke behoefte om haar eigen prioriteiten te stellen, alhoewel dit niet altijd tot de mogelijkheden behoort.

De dienst stadsbeheer is op het gebied van calamiteiten sterk pragmatisch ingericht. Bij elke, kleine of grote, calamiteit wordt er commentaar geleverd en wordt er vervolgens een oplossing gezocht, die het beste bij het takenpakket van de dienst aansluit. Daarnaast is de dienst niet bang om te innoveren en te experimenteren. Verscheidene nieuwe werktechnieken en apparatuur zijn geïntroduceerd bij andere diensten stadsbeheer als

gevolg van een experiment bij de dienst stadsbeheer van het stadsdeel Loosduinen. Indien actoren uit de omgeving van de dienst met ideeën komen, wordt bekeken hoe dit kan bijdragen aan de beheers- en onderhoudstaak van de dienst.

De medewerkers hebben veel contact met de inwoners van het stadsdeel en als gevolg hiervan weten de medewerkers wat er in het stadsdeel speelt. Op veranderingen in de omgeving van de dienst stadsbeheer wordt relatief snel gereageerd. Een veranderende allocatie van budget of het aanboren van alternatieven fondsen is hier een voorbeeld van. Calamiteiten op het strand zijn hier eveneens een voorbeeld van. In het recente verleden is er gif op het strand aangespoeld, wat door een schip op de Noordzee was verloren. Als gevolg hiervan zijn er ad hoc maatregelen genomen, in samenwerking met de andere, aan de kust gelegen stadsdelen. Tevens werden er aanvullende hulp van het stadhuis in het centrum van Den Haag ingeroepen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de dienst een duidelijke pragmatische inslag heeft op veranderingen binnen en buiten de organisatie. Veranderingen worden, al dan niet na enige ophef, meegenomen in de invulling van het dagelijks functioneren van de dienst stadsbeheer.

4.2.6 Fragmentatie als product

Bij fragmentatie als product is in hoofdstuk 2 geoperationaliseerd door middel van de centrale vraag welke interpretaties ten aanzien van de organisatiedoelen binnen de organisatie kunnen worden onderscheiden. De centrale vraag valt in de navolgende deelvragen uiteen.

- ✓ Indien er interpretatieverschillen zijn, welke inhoud wordt er aan de interpretaties gegeven door de betreffende leden?
- ✓ Wat is de samenhang tussen eventuele interpretatieverschillen en gevormde coalities rond heersende thema's?
- ✓ Welke invloed hebben eventuele interpretatieverschillen op samenwerking met andere groepen binnen de organisatie en in de omgeving van de organisatie?

Interpretatieverschillen, met betrekking tot de organisatiedoelinden binnen de organisatie van stadsbeheer Loosduinen, komen niet zoveel voor. In het enkele geval dat dit wel gebeurt, wordt er onderling consensus bereikt over de organisatiedoelinden. Wat wel voorkomt is verschil in het stellen van prioriteiten. Wat voor de ene afdeling een hoge prioriteit heeft, heeft voor een andere afdeling een lagere prioriteit. Deze verschillen worden niet op de spits gedreven, daarvoor heerst er een te sterk non-interventiebeginsel binnen de

dienst stadsbeheer. In dit soort gevallen worden de zaken gelaten zoals ze zijn en worden ze aangepakt op het moment dat het probleem escaleert of een hogere prioriteit krijgt.

Interpretatieverschillen, die de kop op steken bij gesloten coalities met externe actoren, worden door middel van praten opgelost. In de relatie met uitvoerende organen uit de privé sector wordt de coalitie verbroken. Dit laatste is mogelijk door de relatie opdrachtnemer versus opdrachtgever. Met de productgroepen werkt dit bijvoorbeeld niet en volgen er 'stevige discussies'.

Interpretatieverschillen met de ambtelijke top worden, indien noodzakelijk, van kritiek voorzien, maar in veel gevallen past de dienst stadsbeheer haar functioneren aan om de andere interpretatie in te passen. De stadsbeheermanager vervult in dit soort situaties de functie van katalysator tussen de medewerkers van de dienst en de ambtelijke top. Hij zal de interpretatie van de dienst stadsbeheer Loosduinen voor het voetlicht brengen, maar heeft in sommige gevallen een beperkte ruimte om te manoeuvreren

Interpretatieverschillen hebben invloed op gesloten coalities. Deze worden verbroken, indien dit kan en de interpretatieverschillen niet uit de wereld kunnen worden geholpen. Echter, het komt voor dat er interpretatieverschillen zijn, maar dat het belang van de dienst stadsbeheer Loosduinen vraagt om een voorzetting van de gesloten coalitie. In deze gevallen zal de coalitie altijd worden voort gezet.

Resumerend wordt getracht interpretatieverschillen veelal middels directe communicatie uit de wereld helpen. In die gevallen, waarin het mogelijk is, wordt direct actie ondernomen. Maar ten alle tijden wordt het belang van de dienst stadsbeheer Loosduinen in de gaten gehouden. Indien het in het belang van de dienst is, dat, ondanks een verschil van inzicht, een gesloten coalitie in stand moet worden gehouden, dan gebeurt dit.

5. Overeenkomsten en verschillen tussen de bestudeerde organisaties

De vierde deelvraag, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 1 zal in dit hoofdstuk worden beantwoord. In de navolgende paragrafen zal per element de factoren worden geduid, die verschillen en overeenkomsten in organisatiecultuur veroorzaken bij de bestudeerde organisaties. Tevens zullen de verschillen en overeenkomsten worden verklaard.

5.1 Identificatie als proces

Identificatie als proces draait om de vraag met behulp van welke (organisatie)elementen actoren zich binnen de organisatie positioneren ten opzichte van de andere actoren.

Bij beide organisaties geldt vakspecialisme als een middel waarmee status binnen de organisatie kan worden verkregen. Leden van beide organisaties hechten sterk aan de vakkennis, die ze in de loop van hun carrière hebben opgebouwd. Dit komt ook tot uitdrukking in het non-interventiebeginsel, dat bij beide organisaties opgeld doet. Bij beide organisaties is het zo dat de leden zich alleen op hun eigen vakgebied begeven. Mocht iemand, die niet thuis is op een vakgebied, met zaken geconfronteerd worden die op dat vlak liggen, dan zal deze persoon de zaken opnemen met iemand binnen de organisatie die vertrouwd is met het vakgebied. Ondanks dat bij beide onderzochte organisaties vakkennis als statussymbool fungeert en daarnaast een non-interventie beginsel van kracht is, is er op dit gebied ook een aantal verschillen te onderkennen. Bij de sector stadsdeelwerken van het stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer is het non-interventiebeginsel op een andere manier vorm gegeven dan bij de dienst stadsbeheer van het stadsdeel Loosduinen. Indien een lid van de organisatie van stadsdeelwerken van Geuzenveld/ Slotermeer met een probleem wordt geconfronteerd, dat niet op zijn of haar werkterrein ligt, dan wordt er expertise ingeroepen bij andere afdelingen. Echter, de persoon die als eerste met het probleem is geconfronteerd, zal bij het probleem betrokken blijven. Bij de onderzochte organisatie in Loosduinen is dit veel minder het geval. Daar heeft het inwinnen van expertise meer het karakter van een overdracht van het probleem. De redenering bij beide organisaties is dat je die leden van de organisatie bij een probleem moet betrekken die de meeste vakkennis bezitten op het onderwerp dat op dat moment speelt. Tevens vindt er in Geuzenveld/ Slotermeer een uitwisseling van personeel plaats tussen afdelingen van de organisatie van de sector indien de situatie hierom vraagt. Bij de stadsbeheer organisatie van Loosduinen is dit niet aan de orde.

Beide organisaties hebben een duidelijke uitvoerende taak met duidelijk te onderscheiden vakgebieden. Elk vakgebied heeft een bepaalde vooropleiding, waar het gevoel van het leren

van het vak centraal staat. Voornamelijk bij de leden, die in de groenvoorziening werkzaam zijn, doet dit opgeld. Daarnaast is er een aantal leden van beide organisaties al een groot aantal jaren bij het stadsdeel en/ of de gemeentelijke organisatie werkzaam. Deze leden hebben carrière gemaakt door zich te manifesteren op hun vakgebied. Het feit dat beide organisaties door hun uitvoerende taak, en de daarbijbehorende vakgebieden, zich van de andere diensten en sectoren in de stadsdeelorganisatie onderscheiden heeft ook een effect op de nadruk op vakkennis. Immers vakkennis is een middel waarmee de leden van de organisatie zich onderscheiden van de andere diensten en sectoren binnen de stadsdeelorganisatie. Daarnaast identificeren de leden zich tevens met de eigen organisatie.

Non-interventie is een fenomeen dat bij beide onderzochte organisaties terug te vinden is. De manier waarop non-interventie wordt ingevuld, verschilt enigszins per organisatie. De reden dat er sprake is van non-interventie bij beide organisaties heeft onder meer een oorzaak in de aanwezige vakkennis. De leden van de organisaties hechten aan hun vakkennis. Hierdoor leeft er in meer of mindere mate de gedachte dat een lid van de organisatie met een specialisatie op het gebied van bijvoorbeeld groen zich niet inlaat met zaken op het gebied van bestrating. De reden hiervoor is dat dit vakgebied andere kennis vereist.

Integraal management speelt ook een rol bij de nadruk, die in beide organisaties wordt gelegd, op vakkennis en non-interventie. In Loosduinen is integraal management in zekere zin onbedoeld doorgevoerd. Met de benoeming van de huidige stadsbeheermanager werd een andere manier van werken in de organisatie geïntroduceerd. De stadsbeheermanager heeft een werkwijze waarbij hij de verantwoordelijkheden diep in de organisatie legt. De reden hiervoor is dat de stadsbeheermanager van mening is dat de verantwoordelijkheid op die plaats in de organisatie moet liggen waar de kennis op het betreffende terrein aanwezig is. Hierdoor krijgen impliciet vakkennis en daarmee samenhangend non-interventie op basis van expertise een centrale rol binnen de organisatie. In Geuzenveld/ Sloterveer is de top van de organisatie doelbewust bezig met het invoeren van integraal management. De motivering is eveneens gelegen in het koppelen van vakkennis en beslissingsbevoegdheid. Echter, in Loosduinen is men zo goed als voltooid met het invoeren van integraal management. De leden van de organisatie hebben de kennis (al dan niet recent verkregen) en de psychologische handelingsmechanismen om vorm en inhoud te kunnen geven aan integraal management. In Geuzenveld/ Sloterveer is dit veel minder het geval. Dit komt mede doordat integraal management (nog) niet zover is doorgevoerd als in Loosduinen. De leden in Geuzenveld/ Sloterveer moeten in veel gevallen nog additionele kennis verwerven om integraal management vorm en inhoud te kunnen geven. Alle leden van de organisatie

zijn op de hoogte van de invoering van integraal management en hebben daar, in veel gevallen onbewust, invulling aan gegeven door vakkennis en non-interventie op basis van expertise een centrale rol te laten spelen in het functioneren van de organisatie als geheel. De reorganisatie in 1995 heeft in Geuzenveld/ Slotermeer ervoor gezorgd dat non-interventie een minder sterk karakter heeft dan in Loosduinen het geval is. In Geuzenveld/ Slotermeer heeft historische bagage ervoor gezorgd dat de leden van de organisatie, al dan niet onbewust, bezig zijn met duidelijke communicatie en het voorkomen van verkoking van de organisatie. In Loosduinen is dit minder het geval.

Het grote verschil tussen de stadsdeelwerken organisatie in Geuzenveld/ Slotermeer en de stadsbeheer organisatie in Loosduinen is de nadruk op budget en budgetbeheersing. Bij beide organisaties speelt budget een rol. In Loosduinen is budgetbeheersing een statussymbool, terwijl budgetbeheersing in Geuzenveld/ Slotermeer als een van de vele taken wordt beschouwd. In Geuzenveld/ Slotermeer is budgetbeheersing veel minder een onderwerp van gesprek. In Loosduinen is budgetbeheersing het belangrijkste onderwerp binnen de organisatie. De doelverwezenlijking is sterk gelieerd aan het budget. Leden van de organisatie van de dienst stadsbeheer leggen meteen verband tussen het beschikbare budget en het doel, dat dient te worden verwezenlijkt. De leden van de sector stadsdeelwerken hebben dit veel minder. Budget speelt een rol, maar is net zo belangrijk als onder meer het stellen van prioriteiten en het inventariseren van beschikbare kennis en personeel. Tevens is in Geuzenveld/ Slotermeer het stellen van prioriteiten belangrijker dan in Loosduinen. De benadering van doelverwezenlijking is ook verschillend bij beide organisaties. In Loosduinen wordt er gekeken wat er aan de hand van het beschikbare budget kan worden bereikt. In Geuzenveld/ Slotermeer wordt er gekeken wat de doelstellingen zijn en wordt er vervolgens een prioriteit aan elke doelstelling toegekend. De doelstellingen met de hoogste prioriteit worden uitgevoerd.

Het verschil in de benadering van de doelverwezenlijking ligt voornamelijk in de sociale achtergrond, waarin de organisatie functioneert. De organisatie in Geuzenveld/ Slotermeer kampt, in vergelijking met Loosduinen, met veel meer sociale problemen. De doelstellingen, die de stadsdeel organisatie als geheel in Geuzenveld/ Slotermeer stelt, zijn voor een groot gedeelte gericht op het bestrijden van de maatschappelijke en sociale problemen, waarmee het stadsdeel te kampen heeft. Dit heeft effect op het functioneren van de sector stadsdeelwerken. De sector stelt haar doelstellingen af in lijn met de doelstellingen van de stadsdeelorganisatie als geheel. De veelvoud aan sociale en maatschappelijke problemen, die op de sector afkomen in combinatie met het takenpakket van de sector, zorgen ervoor dat de sector nadrukkelijker prioriteiten moet stellen dan de dienst stadsbeheer in

Loosduinen. De sociale en maatschappelijke problemen in Loosduinen zijn minder ernstig en van een andere aard dan in Geuzenveld/ Slotermeer. Hierdoor is de aandacht voor het takenpakket in combinatie met de bestrijding van sociale en maatschappelijke problemen groter dan in Geuzenveld/ Slotermeer.

Concluderend kan worden gesteld dat de voornaamste oorzaken voor de overeenkomsten, op het gebied van identificatie als proces, liggen in integraal management en het feit dat beide organisaties zich onderscheiden van de andere diensten en sectoren van de stadsdeelorganisatie door hun uitvoerende taak. De hierbij noodzakelijke vakkennis speelt eveneens een rol.

Het verschil bij beide organisaties, op het gebied van identificatie als proces, komt voor een groot deel voor rekening van de omgeving van de organisatie. De sociale en maatschappelijke problemen, die zich in de omgeving van de organisaties afspelen, zorgen voor een verschillende benadering van doelverwezenlijking.

5.2 Identificatie als product

Identificatie als product handelt om het gegeven hoe de organisatie zich positioneert in haar omgeving.

Beide organisaties beschouwen zich als bijzonder in de stadsdeel organisatie. In Loosduinen leeft bij de leden van de dienst stadsbeheer de gedachte, dat de dienst innovatiever is dan de andere diensten binnen de stadsdeelorganisatie en de andere diensten stadsbeheer. In Geuzenveld/ Slotermeer beschouwen de leden van de sector stadsdeelwerken zich als een doe-organisatie. Dit in tegenstelling tot de andere sectoren van het stadsdeel. De verklaring van het feit, dat beide organisaties zich als uniek ervaren binnen de stadsdeelorganisatie, ligt in een beperkt zicht op het functioneren van de andere stadsdeelonderdelen. De leden van de bestudeerde organisaties hebben alleen contact met andere onderdelen van de stadsdeelorganisatie, indien er een gemeenschappelijk onderwerp aan de orde is. De betrokken organisaties hebben ieder een eigen agenda en, daaraan gekoppeld, eigen verantwoordelijkheden en doelstellingen. De meeste leden van de bestudeerde dienst en sector beseffen dit onvoldoende, waardoor gedrag van andere organisaties vaak ten onrechte als een bevestiging wordt gezien van het feit dat de eigen organisatie innovatiever of daadkrachtiger is. Tevens speelt hier een rol het feit dat beide organisaties een uitvoerende taak hebben. Hierdoor zijn begrippen als daadkracht en innovatie concreet zichtbaar in de uitvoerende taak, die de dienst/ sector uitoefent. Bij een beleidsafdeling zijn deze zaken vaak minder concreet in de schijnwerpers te plaatsen.

Beide organisaties hebben een vergelijkbare instelling, wanneer het de samenwerking met de andere stadsdeelorganisaties betreft. Beide organisaties werken met de andere stadsdeelonderdelen samen, maar gaan duidelijk hun eigen weg als de samenwerking niet het beoogde resultaat oplevert. Toch zijn beide bestudeerde organisaties zich bewust van hun rol in het geheel van de stadsdeelorganisatie. In Loosduinen is de dienst stadsbeheer meer bereid tot het sluiten van compromissen en is de aard van de samenwerking er een van gezamenlijk proberen een gesteld doel te bereiken. Tevens is er een sterkere band met de diensten stadsbeheer van de andere stadsdelen dan in Geuzenveld/ Slotermeer het geval is. In Geuzenveld/ Slotermeer heeft de samenwerking met de andere stadsdeelorganisaties het karakter van een strijd. De reden voor het verschil ligt in de organisatiestructuur waarin beide organisaties functioneren. In Den Haag worden de diensten stadsbeheer geleid door een centrale directie. In Amsterdam worden de sectoren geleid door een sectorhoofd. Dit sectorhoofd heeft weinig contact met andere sectoren stadsdeelwerken. Hierdoor is de 'dwang' om een net zo hechte band met de zusterorganisaties te onderhouden afwezig. Door het ontbreken van centrale coördinatie is in de stadsdeelorganisatie in Geuzenveld/ Slotermeer meer ruimte voor een situatie, waarin sectoren met elkaar strijden om middelen en doelen.

De relatie met externe actoren uit de omgeving van de organisatie levert een bijna tegengesteld beeld op aan dat van de relatie met gemeentelijke actoren. In Loosduinen bestaat het overgrote deel van de actoren uit de omgeving van de organisatie uit aannemers, welke uitvoerende taken voor de dienst stadsbeheer uitvoeren. Deze relatie heeft het karakter van opdrachtgever en opdrachtnemer. De relatie met andere actoren heeft meer het karakter van coöperatie. Het bereiken van een vooraf gesteld doel staat daarbij centraal. In Geuzenveld/ Slotermeer heeft het karakter met de niet gemeentelijke actoren uit de omgeving het karakter van coöperatie, waarbij het belang van de sector stadsdeelwerken voorop staat. In Loosduinen is de relatie met de productgroepen er eveneens een van opdrachtgever en opdrachtnemer. Echter, het komt regelmatig voor dat de verhouding tussen de twee organisaties onder druk staat door de gedwongen winkelnering die de dienst stadsbeheer heeft ten opzichte van de productgroepen. Het verschil in het karakter van de relaties ligt in de reden voor de samenwerking. In Loosduinen is de samenwerking met de actoren gelegen in de uitoefening van taken. De relatie tussen de actoren is daardoor per definitie niet die van twee gelijken. Immers de ene organisatie (actor uit de omgeving) is afhankelijk van de andere organisatie (dienst stadsbeheer) voor haar broodwinning. In Geuzenveld/ Slotermeer is de samenwerking met de actoren uit de omgeving meer een samenwerking tussen twee hiërarchisch gelijke organisaties.

Het beeld, dat beide bestudeerde organisaties in hun omgeving willen uitstralen, is eveneens verschillend. De dienst stadsbeheer Loosduinen wil uitstralen een dienst te zijn, die met het beschikbare budget zoveel mogelijk gestelde doelen bereikt. De sector stadsdeelwerken Geuzenveld/ Slotermeer profileert zich meer als een organisatie, die de problemen die spelen, zo goed mogelijk het hoofd biedt. In Loosduinen staat het uitoefenen van taken centraal, terwijl in Geuzenveld/ Slotermeer het zo goed mogelijk het hoofd bieden aan de problemen centraal staat. De verklaring voor dit verschil ligt in de verschillende maatschappelijke en sociale omgeving waarin beide organisaties actief zijn.

Resumerend worden de overeenkomsten bij het element identificatie als product veroorzaakt worden door een, door de leden van de bestudeerde organisaties, verondersteld verschil met andere organisaties. De sociale en maatschappelijke omgeving, waarin beide organisaties functioneren, is eveneens debet aan overeenkomsten op het gebied van identificatie als product. Overigens is de sociale en maatschappelijke context, waarin de beide organisaties opereren, ook een oorzaak voor verschillen tussen beide organisaties.

5.3 Binding als proces

De centrale vraag bij binding als proces is volgens welke processen er, rondom heersende thema's, coalities worden gesmeed binnen de bestudeerde organisaties.

Bij beide organisaties hebben de gesloten coalities een functioneel karakter. Coalities worden gesloten rond zaken, die met de doelrealisatie van de dienst/ sector te maken hebben. In Geuzenveld/ Slotermeer worden coalities bekeken in het licht van de eventuele voordelen voor de organisaties in het algemeen. In Loosduinen wordt dit iets meer toegespitst op de doelrealisatie van de dienst. De agendavorming verloopt met of rond actoren van buiten de stadsdeelorganisatie via een vergelijkbaar patroon. De toegevoegde waarde voor de dienst/ sector wordt geëvalueerd. Aan de hand van de uitkomst van deze evaluatie wordt op formele of op informele basis besloten of het een agendapunt is voor de organisatie.

In Loosduinen wordt de thematiek van coalities sterk beïnvloed door de stadsbeheermanager en het hoofd publieke functies. Beiden hebben een grote invloed op de organisatie en de leden en staan in hoog aanzien bij de overige leden van de organisatie. Daarnaast fungeren beiden ook als klankbord voor de overige leden. In Geuzenveld/ Slotermeer wordt de thematiek beheerst door de afdelingshoofden. Onderwerpen, die

spelen, worden veelal informeel besproken en vervolgens bij voldoende prioriteit formeel op de agenda gezet.

Bij beide organisaties is er een kloof te bespeuren tussen uitvoerend en beleidsmakend personeel. Toch is er een verschil tussen beide organisaties op dit gebied. Bij de sector stadsdeelwerken in Geuzenveld/ Slotermeer 'leeft' deze kloof voornamelijk bij het uitvoerende personeel en minder bij het beleidsmakende personeel. Het uitvoerende personeel spreekt in termen van 'ze', indien ze spreekt over het beleidsmakende personeel. Bij agendavorming wordt op de lagere hiërarchische niveaus, binnen de uitvoerende tak van de sector, eerst het uitvoerende deel betrokken en alleen als de situatie erom vraagt wordt de beleidsmakende tak van de sector bij het onderwerp betrokken. Dit gebeurt dan via het betreffende afdelingshoofd, dat vervolgens in contact treedt met de beleidsmakende ambtenaar. Agendavorming, welke geïnitieerd wordt door het beleidsmakende deel van de sector, is minder gericht op de 'eigen' tak binnen de organisatie. De uitvoerende afdelingen binnen de organisatie worden veel eerder bij de agendavorming betrokken, dan andersom het geval is. De kloof tussen uitvoerend en beleidsmakend personeel leeft bij de beleidsmakers veel minder sterk.

Bij de dienst stadsbeheer van het stadsdeel Loosduinen is sprake van een kloof tussen de gemeentelijke productgroepen en de aansturende ambtenaren van de dienst stadsbeheer. De productgroepen sorteren onder dezelfde directie als de dienst stadsbeheer, maar de productgroepen en de dienst opereren redelijk autonoom van elkaar. De dienst heeft echter een gedeeltelijke gedwongen winkelnering bij de productgroepen voor de helft van haar budget. Volgens de maatstaven van de dienst is de dienstverlening van de productgroepen niet altijd optimaal. Echter, door de gedwongen winkelnering is de machtspositie van de dienst ten opzichte van de productgroepen aanmerkelijk beperkter dan ten opzichte van particuliere aannemers. Agendavorming waar de productgroepen bij betrokken zijn verloopt bijna uitsluitend via de stadsbeheermanager, die zijn equivalent binnen de productgroepen aanspreekt. Agendavorming verloopt, met andere woorden, vooral via de hiërarchische lijnen van de gemeentelijke organisatie als geheel.

Afsluitend kan gesteld worden dat coalities, die worden gesloten bij beide organisaties, functioneel van karakter zijn. Een nuanceverschil tussen beide bestudeerde organisaties is, dat in Loosduinen coalities meer worden bekeken worden vanuit een perspectief van doelrealisatie en in Geuzenveld/ Slotermeer meer vanuit een breder perspectief van het belang van de organisatie in het algemeen.

Coalitievorming voltrekt zich bij beide organisaties volgens vergelijkbare patronen. In Loosduinen zijn er twee actoren, die een belangrijke invloed hebben op de thematiek: de stadsbeheermanager en het hoofd publieke functies. Dit kan verklaard worden uit het feit dat beiden binnen de organisatie van de dienst stadsbeheer in hoog aanzien staan en als klankbord worden gebruikt door de overige leden van de organisatie. Hun mening en opvattingen hebben hierdoor een sterke invloed op de thematiek waaromheen coalities worden gesloten. In Geuzenveld/ Sloterveer zijn de afdelingshoofden de actoren, die een sterke invloed hebben op de coalitiethematiek. De verklaring hiervoor ligt in de reorganisatie van 1995. Een van de voornaamste lessen die uit deze reorganisatie is getrokken, is dat tussen alle afdelingen communicatie dient plaats te vinden. De afdelingshoofden hebben veel formeel en informeel overleg met elkaar. Hierdoor weten ze wat er binnen de organisatie speelt en kunnen ze hierop inspelen als de situatie erom vraagt. Dit heeft ook tot resultaat dat zaken, die de afdelingshoofden niet als relevant beschouwen, vaak niet op de agenda 'van de organisatie' komen en daardoor coalities rondom een van deze onderwerpen geen of weinig bestaansrecht hebben.

5.4 Binding als product

Welke culturele artefacten in het algemeen, en rituelen en mythen in het bijzonder hebben de samenhang en eenheid van de organisatie als kernpunt? Deze vraag staat centraal bij het begrip binding als product.

Beide organisaties maken veelvuldig gebruik van informeel overleg. In Loosduinen is er elke ochtend een informeel overleg tijdens de koffie in een vergaderruimte waar de medewerkers zaken, die spelen, met elkaar doornemen. Naast werk gerelateerde onderwerpen komen ook persoonlijke onderwerpen ter sprake. In Geuzenveld/ Sloterveer vindt er veel informeel overleg plaats op de afdelingen van de sector stadsdeelwerken en tussen de afdelingshoofden. Het informele overleg tussen de afdelingen is iets minder frequent dan de overleggen binnen de afdelingen zelf en tussen de afdelingshoofden. Een verklaring voor dit fenomeen ligt in het feit dat de afdelingshoofden al veel informeel contact met elkaar hebben en de overige medewerkers van een afdeling van het afdelingshoofd horen wat er elders in de organisatie speelt. Tevens is de kloof tussen de uitvoerende en beleidsmakende afdelingen debet aan minder frequent overleg tussen afdelingen.

Bij beide organisaties speelt integraal management een rol. Bij de dienst stadsbeheer in stadsdeel Loosduinen is integraal management ingevoerd met de in dienst treding van de huidige stadsbeheermanager. De manier van werken, die hij voor staat, is, dat de leden van de organisatie in grote mate zelf moeten bepalen hoe zij de gestelde doelen realiseren. Hij

introduceerde een organisatievorm, waarbij verantwoordelijkheden diep in de organisatie worden gelegd. Bij de sector stadsdeelwerken in het stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer is de invoering van integraal management opgestart door het sectorhoofd. Ook hierbij worden verantwoordelijkheden diep in de organisatie gelegd. In Loosduinen hebben de leden van de organisatie aanvankelijk moeite gehad met de invoering van integraal management. De manier van werken was anders en tevens werd er plotseling meer verantwoordelijkheid van de leden gevraagd. De leden hebben zich aangepast en training en begeleiding gekregen, indien dit noodzakelijk was. In Geuzenveld/ Slotermeer is men recenter begonnen met de introductie van integraal management. Men loopt tegen dezelfde problemen aan, waarmee men in Loosduinen is geconfronteerd. De leden van de organisatie weten niet goed hoe ze met de nieuwe situatie moeten omgaan. Hoewel er een traject van training en begeleiding voor de leden van de organisatie is gestart is integraal management al wel ingevoerd. Het doel van integraal management, mensen nadrukkelijker bij de organisatie betrekken en het gevoel geven een belangrijk onderdeel van de organisatie uit te maken, wordt niet gehaald. In Geuzenveld/ Slotermeer dreigt een situatie te ontstaan waarin het tegendeel wordt bereikt. Een aantal leden van de organisatie heeft geen handelingsmechanisme ontwikkeld om met de nieuwe situatie om te gaan. De training en begeleiding die ze deze handelingsmechanismen dienen bij te brengen zijn gestart na de introductie van integraal management. De leden vervreemden hierdoor van de organisatie, doordat ze het idee hebben dat er niet naar ze wordt geluisterd en dat er actie van ze wordt verlangd, waar ze het nut niet van inzien. Integraal management in Loosduinen heeft bewerkstelligd dat de leden van de organisatie meer betrokken zijn bij de organisatie en de doelstellingen, die de organisatie nastreeft. De leden hebben bij al hun handelen het belang van de dienst voorop staan en relateren hun functioneren en dat van anderen aan de doelstellingen van de organisatie. De verantwoordelijkheid die ze dragen, doordat deze diep in de organisatie is gelegd, zorgt ervoor dat de leden van mening zijn dat hun functioneren een wezenlijke bijdrage levert aan het functioneren van de dienst in het algemeen.

In beide bestudeerde organisaties is er een kloof tussen de uitvoerende tak van de organisatie en de beleidsmakende tak van de organisatie. In Geuzenveld/ Slotermeer wordt in geringe mate geprobeerd die kloof te dichten door informele evenementen te organiseren, zoals bijvoorbeeld geregelde sportactiviteiten. Dit brengt de leden, die aan deze activiteiten deelnemen, dicht bij elkaar, maar het dicht de kloof, als geheel, niet. In Loosduinen worden er geen gerichte activiteiten ondernomen, die tot doel hebben de kloof tussen beide onderdelen te dichten.

In Geuzenveld/ Slotermeer is er niet een specifiek lid van de organisatie dat een nadrukkelijke invloed op het functioneren van de organisatie heeft, zoals de stadsbeheermanager die heeft in Loosduinen. In Geuzenveld/ Slotermeer heeft de reorganisatie van 1995 de proporties van een mythe aangenomen. Deze reorganisatie staat, voor de leden van de organisatie, voor alles wat niet goed is in een organisatie. Bij het functioneren van de sector worden, al dan niet bewust, situaties vermeden die gelijkenis vertonen met het proces waarop de reorganisatie in 1995 is verlopen.

De binding tussen de leden van de beide bestudeerde organisaties is vergelijkbaar. Beide organisaties roemen de omgang die de leden met elkaar hebben. In Loosduinen spitst zich dit men name toe op het feit dat de leden elkaar buiten werktijd ook zien en dat ze gezamenlijk bijdragen aan het budget, dat de organisatie ter beschikking heeft gesteld voor evenementen. Hierdoor gaat de dienst eens per jaar een paar dagen naar het buitenland. Alle leden van de organisatie geven aan dat dit een teken is dat er een exceptioneel goede band is tussen de leden van de organisatie en vergelijking met de andere gemeentelijke organisaties. In Geuzenveld/ Slotermeer heeft het roemen van de binding meer betrekking op de frequente informele communicatie die er tussen de afdelingshoofden heerst. De verklaring hiervoor is gelegen in het feit dat de leden van de sector stadsdeelwerken een onbewuste drang hebben om te bewijzen dat de organisatie tegengesteld is aan de beoogde organisatie tijdens de reorganisatie in 1995. In Loosduinen is het roemen van de onderlinge binding van de leden voor een gedeelte te verklaren uit de positie van de stadsbeheermanager en in mindere mate het hoofd publieksfuncties. Deze twee leden van de organisatie staan een goede werksfeer voor en stimuleren elk initiatief dat dit probeert te bewerkstelligen. Vooral de jaarlijkse reis naar het buitenland is een statussymbool geworden. Het is ooit eens ontstaan met een dienstevenement naar België en is vervolgens geëvolueerd naar wat het nu is. De andere gemeentelijke onderdelen hebben hun eigen dienstevenementen met elkaar, maar de leden dragen niet vrijwillig bij aan het budget uit eigen portemonnee en ze gaan niet naar het buitenland. Met name het feit dat het dienstevenement naar het buitenland gaat heeft een ongreepbare dimensie ten opzichte van dienstevenementen van andere gemeentelijke onderdelen. Het feit dat de leden van de dienst stadsbeheer vrijwillig uit eigen portemonnee bijdragen raakt hierbij ondergesneeuwd. De medewerkers van de dienst stadsbeheer gebruiken het betreffende dienstevenement als een statussymbool en als een onderscheidend element ten opzichte van de andere gemeentelijke onderdelen, terwijl het niets zegt over de mate van binding in vergelijking met de andere gemeentelijke onderdelen.

Resumerend kan gesteld worden dat er een aantal culturele artefacten bijdraagt aan de samenhang van de organisatie als geheel. Het informele overleg wordt, in meer of mindere mate onbewust, gebruikt als middel om de samenhang van de organisatie te vergroten. Daarnaast speelt integraal management bij beide organisaties een grote rol. De mythische figuur van de stadsbeheermanager en de mythische proporties, die de reorganisatie van 1995 in Geuzenveld/ Sloterveer heeft aangenomen, hebben beiden een positief effect op de samenhang tussen de leden van de respectievelijke organisaties.

5.5 Fragmentatie als proces

Fragmentatie als proces draait om de vraag met behulp van welke mechanismen gebeurtenissen worden verklaard waarmee de organisatie wordt geconfronteerd.

Beide organisaties hebben een sterk pragmatische benadering van gebeurtenissen, waarmee de organisatie wordt geconfronteerd. De leden van de organisatie laten hun mening horen en geven de gebeurtenis een plaats in hun functioneren. Wat bij beide organisaties opvalt, is dat het voornamelijk de (voormalige)uitvoerende medewerkers zijn die hun mening ventileren.

Zowel in Loosduinen als in Geuzenveld/ Sloterveer worden onverwachte gebeurtenissen gekanaliseerd met behulp van communicatie. Het vervolg, dat daarna wordt gegeven aan deze communicatie, verschilt voor beide organisaties. In Loosduinen wordt de gebeurtenis besproken en vervolgens een plaats gegeven in het kader van de organisatiedoelinden. In Geuzenveld/ Sloterveer wordt na de communicatiefase geprobeerd de gebeurtenis in een actiepoint te transformeren.

De reactie in Loosduinen op gebeurtenissen, waarmee de organisatie wordt geconfronteerd, kan worden verklaard door integraal management. De meeste leden van de organisatie zijn bekend met het nemen van verantwoordelijkheid en hebben in de loop van de tijd geleerd om zaken, die spelen, te vertalen in de organisatiedoelinden. Met andere woorden, ze analyseren eerst en handelen vervolgens. In Geuzenveld/ Sloterveer heeft het uitvoerende deel van de organisatie een grote invloed op de rest van de organisatie. Het denken staat in het teken van het doen. De organisatieleden kwalificeren zichzelf, terecht, meer als een doe-organisatie dan als een denkorganisatie. Hierdoor is hun reactie in termen van het vertalen naar actiepointen te verklaren. Waarschijnlijk zal met een succesvolle implementatie van integraal management over enkele jaren een vergelijkbare reactie op gebeurtenissen ontstaan, zoals nu in Loosduinen het geval is.

De dienst stadsbeheer van het stadsdeel Loosduinen speelt sneller in op veranderingen uit de omgeving van de organisatie in vergelijking met de sector stadsdeelwerken van het stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer. Dit lijkt een schijnbare paradox met de vorige paragraaf. Echter, door een gebeurtenis (in dit geval een verandering in de organisatieomgeving) te vertalen in een actiepunt is nog niet een situatie gecreëerd, waarin de organisatie in staat is om op de ontstane situatie in te spelen. De actie, die volgt, heeft vaak het karakter van incidentenpolitiek en minder vaak van een structurele aanpassing aan de nieuwe situatie. In Loosduinen integreert men veranderingen in de doelstellingen van de organisatie na overweging. Een additionele verklaring ligt in het feit dat het stadsdeel Loosduinen als geheel met minder sociale problemen kampt als stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer. In dit laatste stadsdeel is een groot gedeelte van de aandacht gericht op het bestrijden van sociale problemen en daardoor is er minder aandacht voor andere zaken. Het inspelen op veranderingen op andere gebieden, dan sociale problemen, krijgen of een lagere prioriteit of worden op een later tijdstip onderkend, in vergelijking met stadsdeel Loosduinen.

Samenvattend kan worden gesteld dat beide bestudeerde organisaties gebeurtenissen kanaliseren door middel van communicatie. In tegenstelling tot de dienst stadsbeheer in Loosduinen probeert de sector stadsdeelwerken in Geuzenveld/ Slotermeer een actie te koppelen aan de gebeurtenissen, waarmee men wordt geconfronteerd. Beide organisaties gaan met gebeurtenissen pragmatisch om. Het geconfronteerd worden met een significant probleem (sociale problematiek) zorgt er wel voor dat in Geuzenveld/ Slotermeer de reactie, als organisatie, op andere terreinen later op gang komt dan in Loosduinen.

5.6 Fragmentatie als product

Het laatste element handelt om de vraag welke interpretatieverschillen ten aanzien van de organisatiedoelstellingen er kunnen worden onderscheiden.

Beide bestudeerde organisaties hebben met elkaar gemeen dat, indien interpretatieverschillen worden onderkend, beide organisaties dit door middel van communicatie proberen op te lossen. Door middel van overleg wordt geprobeerd met de desbetreffende actor tot consensus te komen over de organisatiedoelstellingen. Op het moment dat consensus, met betrekking tot de organisatiedoelstellingen, niet wordt bereikt, hebben beide bestudeerde organisaties een andere aanpak van de dan ontstane situatie.

In Loosduinen wordt in het geval van een verschil van mening met een particuliere actor gekozen om de samenwerking met de desbetreffende actor te verbreken. Mocht het in het belang zijn van de dienst stadsbeheer, dan zal er altijd voor het belang van de dienst worden

gekozen en wordt de samenwerking (al dan niet tijdelijk) voortgezet. In het geval van interpretatieverschillen met de ambtelijke top wordt geprobeerd deze te overtuigen van de visie van de dienst stadsbeheer. Mocht dit niet lukken, dan past de dienst haar visie en eventueel haar functioneren aan.

In Geuzenveld/ Slotermeer wordt een andere aanpak gekozen na het niet verkrijgen van consensus. De sector stadsdeelwerken zal de visie met de desbetreffende actor delen met als doel te laten zien waar de schoen wringt. De opzet is om te laten zien dat de actor in kwestie het niet bij het juiste eind heeft, door in de praktijk te laten uitwijzen dat de sector het bij het juiste eind heeft.

De overeenkomst dat, zowel de dienst stadsbeheer in Loosduinen als de sector stadsdeelwerken in Geuzenveld/ Slotermeer, in eerste instantie proberen, door middel van overleg, consensus te verkrijgen met de actor in kwestie valt te verklaren uit het typische Nederlandse poldermodel. Nederland heeft een traditie van overleg met als doel consensusvorming. Beide bestudeerde organisaties zijn hier een voorbeeld van.

Het verschil in aanpak na het niet verkrijgen van consensus valt te verklaren uit het verschil in de gemeentelijke organisatie waarin de dienst/ sector actief is. In Geuzenveld/ Slotermeer is de dienst actief in een meer competitieve omgeving met de andere stadsdeelorganisaties in vergelijking met de dienst stadsbeheer in Loosduinen. Het niet verkrijgen van consensus met andere gemeentelijke onderdelen wordt gezien als een nederlaag, in de zin van het niet overtuigen van het andere gemeentelijke onderdeel van de visie van de sector stadsdeelwerken. Gevolg hiervan is dat de sector als het ware haar gelijk wil halen, door in de praktijk te laten zien dat de sector stadsdeelwerken toch een goede kijk op de situatie had. In Loosduinen is dit niet het geval. Men beschouwt het niet als een nederlaag, maar schikt zich in haar rol en past haar functioneren en/ of visie aan, indien dit nodig mocht zijn.

Interne interpretatieverschillen binnen de dienst/ sector worden door middel van praten geslecht. In Loosduinen worden interpretatieverschillen niet op de spits gedreven, maar soms wordt het verschil in visie gelaten voor wat het is. Echter, op het moment dat de zaak dreigt te escaleren, wordt de situatie alsnog opgelost door middel van praten. Indien er op dat moment geen overeenstemming is, zal de stadsbeheermanager ingrijpen en uitsluitel bieden. De reden voor dit proces ligt in het feit dat er een sterk non-interventiebeginsel heerst binnen de dienst stadsbeheer. Elk lid van de organisatie houdt zich bezig met zijn eigen vakgebied. Het niet bereiken van overeenstemming, omtrent de doelstelling van de organisatie, zal op een zeker moment voor kennisgeving worden aangenomen. Echter, op

het moment dat het verschil in inzicht zodanig is dat het functioneren van de organisatie bedreigd wordt, zal de stadsbeheermanager ingrijpen en zijn oordeel geven. Doordat de positie van de stadsbeheermanager onomstreden is, wordt zijn oordeel gerespecteerd.

Interne interpretatieverschillen binnen de sector stadsdeelwerken van het stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer worden door de afdelingshoofden hetzij formeel, hetzij informeel opgelost. Op de lagere hiërarchische niveaus, met name bij de uitvoerende tak van de sector, geldt een andere aanname met betrekking tot de organisatiedoelstellingen dan op andere niveaus. Bij het midden- en bovenkader van de sector heerst overeenstemming. Dit komt door het veelvuldige contact, dat de leden van de organisatie op dit hiërarchische niveau met elkaar hebben. De interpretatieverschillen, die er op lagere hiërarchische niveaus aanwezig zijn, worden, indien mogelijk, geslecht door middel van praten. Echter, zolang het functioneren van de sector als geheel niet negatief wordt beïnvloed naar de mening van het midden- en bovenkader van de sector, zal er niet ten koste van alles geprobeerd worden de verschillen in interpretatie weg te nemen. Mocht het verschil in visie op de organisatiedoelstellingen het functioneren van de sector als geheel negatief beïnvloeden, dan zullen de afdelingshoofden de rijen sluiten en op deze wijze de verschillen de wereld uit helpen. De reden voor het volgen van dit proces ligt in de reorganisatie van 1995. Met name de afdelingshoofden zijn sinds deze reorganisatie ervan doordrongen dat fundamentele verschillen in visie de organisatie als geheel kunnen bedreigen. Indien die verschillen het functioneren van de sector als geheel, naar hun mening, negatief beïnvloeden, dan zullen ze met een gemeenschappelijk standpunt komen en op deze manier proberen alle neuzen dezelfde richting op te laten wijzen. Indien de afdelingshoofden de rijen sluiten, vormen ze een groot machtsblok binnen de organisatie van de sector stadsdeelwerken en kunnen ze zo hun visie op zaken als het ware opleggen aan andere leden binnen de organisatie. Tijdens de reorganisatie in 1995 was een groot aantal leden van de organisatie verdeeld, wat bijdroeg aan de, in de ogen van de direct betrokkenen, zeer negatieve situatie destijds.

Resumerend kan gesteld worden dat interpretatieverschillen worden geslecht door middel van overleg. In het geval van blijvende verschillen in visie binnen de bestudeerde organisatie fungeert een autoriteit als scheidsrechter. In het geval van Loosduinen is dit de stadsbeheermanager en in het geval van Geuzenveld/ Slotermeer zijn dit de afdelingshoofden als gezamenlijk instituut. De legitimiteit van beide actoren ligt in kennis en aanzien in Loosduinen en hiërarchische positie in Geuzenveld/ Slotermeer. In het geval van verschillen in visie met externe actoren (buiten de gemeentelijke organisatie als geheel) wordt in beide gevallen bijna altijd de samenwerking verbroken. In het geval van een verschil van mening omtrent de organisatiedoelstellingen met andere gemeentelijke organisaties, wordt

uiteindelijk de visie aangepast. De reden waarom is voor beide organisaties verschillend. In Loosduinen legt men zich bij de situatie neer, terwijl in Geuzenveld/ Sloterveer wordt meegewerkt om te laten zien dat de sector stadsdeelwerken een juiste visie heeft.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk zal een korte schets worden gegeven van de twee bestudeerde organisaties. Daarnaast zal de centrale vraagstelling, zoals geponeerd in paragraaf 1.6, worden beantwoord.

6.1 Organisatiecultuur van de bestudeerde organisaties

6.1.1 De sector stadsdeelwerken van stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer

Bij de sector stadsdeelwerken van het stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer positioneren de leden van de organisatie zich intern door middel van vakkennis, competentie en een duidelijke communicatie. Binnen de sector heerst een non-interventie beginsel en paradoxaal genoeg eveneens een instelling van coöperatie. Het non-interventie beginsel behelst het niet bemoeien van afdelingen met elkaar waar het het functioneren van een afdeling betreft. Echter, advies in het geval dat twee afdelingen bij hetzelfde onderwerp zijn betrokken is een geaccepteerd verschijnsel en afdelingen zijn ten alle tijden bereid elkaar te helpen als dit nodig mocht zijn.

Met een coöperatieve instelling treedt de sector ook naar externe actoren toe op. Het belang van de sector blijft altijd voorop staan. Dit geldt ook voor het sluiten van coalities. Deze worden gesloten rond thema's, die gelieerd zijn aan het belang van de sector. Naar externe actoren binnen de stadsdeelorganisatie wordt hier sterker aan vast gehouden dan naar externe actoren van buiten de stadsdeelorganisatie. De sector kijkt wel naar coalities, die eerder zijn gesloten, met, voornamelijk, externe actoren van buiten de stadsdeelorganisatie. Deze zijn van invloed op het sluiten van nieuwe coalities. Bij externe actoren binnen de stadsdeelorganisatie speelt dit minder een rol gezien de vaak wederzijdse afhankelijkheid. De sector behoudt zich wel het recht voor om (eveneens) haar eigen weg te gaan, indien de uitkomst van coalitievorming haar niet bevalt.

De sector wil naar externe actoren toe uitstralen een daadkrachtige organisatie te zijn, welke met geringe (financiële) armslag zoveel mogelijk bereikt. De doelstellingen van de sector worden niet dubbelzinnig naar externe actoren toe uitgedragen. Mocht er een verschil van interpretatie bestaan met externe actoren, dan zal door middel van discussie worden geprobeerd de externe actor te overtuigen. Indien een verschil van mening blijft bestaan omtrent de organisatiedoelstellingen zal de sector haar eigen weg gaan en de externe actor laten zien door middel van de praktijk dat haar visie een juiste is. Binnen de organisatie van de sector zijn er wel twee interpretaties van organisatiedoelinden te onderscheiden. Dit

speelt op de lagere hiërarchische (uitvoerende) niveaus van de organisatie. Door middel van communicatie over de doelstellingen wordt getracht alle leden van de organisatie een gezamenlijk organisatiedoel te laten onderschrijven.

Communicatie binnen de sector vindt veelal informeel plaats. Informele besluiten worden vaak in formeel overleg bekrachtigd. Communicatie is ook het middel van de organisatie om gebeurtenissen, waarmee ze wordt geconfronteerd, te verklaren. Communicatie heeft in deze gevallen een kanaliserend karakter. Tot slot kan gesteld worden dat twee mythen binnen de sector stadsdeelwerken leven. Ten eerste is er de reorganisatie van 1995. Deze reorganisatie heeft destijds voor veel commotie gezorgd en de effecten zijn nog steeds merkbaar in de organisatie, zoals deze op dit moment functioneert. De reorganisatie heeft inmiddels mythische proporties aangenomen en staat voor alles wat niet goed is in een organisatie. Ten tweede is er de mythe van de organisatie als actie-organisatie aanwezig. De sector stadsdeelwerken is een uitvoerende organisatie. Echter, er wordt zeer veel nadruk gelegd op het feit dat de sector handelt en andere sectoren dit niet of nauwelijks doen. Hierbij wordt voorbij gegaan aan het feit dat andere sectoren een minder sterke uitvoerende component in het takkenpakket hebben dan de sector stadsdeelwerken.

6.1.2 De dienst stadsbeheer van het stadsdeel Loosduinen

De leden van de dienst stadsbeheer van het stadsdeel Loosduinen kunnen zich binnen de organisatie positioneren middels vakkennis, budgetbeheersing en doelrealisatie. De dienst positioneert zich in haar omgeving als een organisatie, die op een zo efficiënt mogelijke wijze de gestelde doelen bereikt. De relatie met externe actoren is afhankelijk van de positie, die de actor inneemt ten opzichte van de dienst stadsbeheer. Voor alle relaties geldt in meer of mindere mate dat de doelstellingen van de dienst stadsbeheer altijd door de leden van de dienst centraal worden gesteld. In de relatie met private opdrachtnemers staat het belang van de dienst sterker centraal dan in de relatie met publieke opdrachtnemers of de centrale directie van de gemeente Den Haag.

Agendavorming wordt eveneens gedomineerd door de doelstellingen van de dienst. Het beschikbare budget van de dienst speelt ook een rol. De agendavorming binnen de dienst wordt heel sterk gedomineerd door de stadsbeheermanager en in mindere mate door het hoofd publieke functies. De thema's, die centraal staan bij het vormen van coalities, hebben budgetbeheersing en doelrealisatie als onderwerp. De hechtheid van de coalities is sterk afhankelijk van de externe actor. Van private opdrachtnemers wordt afscheid genomen, indien de doelstellingen van de dienst hierbij gebaat zijn. Communicatie binnen de dienst vindt hoofdzakelijk plaats in informele sfeer. De dienst organiseert veel activiteiten, die de

interne samenhang van de leden van de organisatie indirect tot doel hebben. Het jaarlijkse dienstuitje en enkele andere informele samenkomsten worden, op eigen initiatief, door de leden van de organisatie georganiseerd.

Gebeurtenissen waarmee de dienst wordt geconfronteerd, worden direct gerelateerd aan de doelrealisatie van de dienst. Vervolgens wordt er pragmatisch met de gebeurtenissen omgegaan. De leden van de dienst zullen hun mening intern geven, welke door de stadsbeheermanager wordt meegenomen in zijn stem naar externe actoren toe. De leden van de organisatie zullen vervolgens hun functioneren op een zodanige wijze aanpassen dat de (aangepaste) doelstellingen van de dienst worden behaald. Interpretatieverschillen, omtrent de doelstellingen van de dienst, zijn binnen de dienst nauwelijks aanwezig. Indien er een verschil van interpretatie is met externe actoren, wordt dit door middel van communicatie geprobeerd op te lossen. In het geval dat dit niet lukt, zal er, afhankelijk van de externe actor, of afscheid worden genomen van de actor (private opdrachtnemer) of zullen de doelstellingen in meer of mindere mate worden aangepast (publieke opdrachtnemers of de centrale directie).

Binnen de dienst wordt de functie uitoefening van de stadsbeheermanager als een mythe beschouwd. Alle leden van de dienst geven aan dat de stadsbeheermanager verantwoordelijk is voor de manier waarop de dienst stadsbeheer functioneert. Zijn manier van werken wordt als een prettige ervaren en de stadsbeheermanager heeft een onomstreden positie en kan daardoor als scherprechter optreden, indien de situatie hierom vraagt. De mening van de stadsbeheermanager wordt op dit soort momenten niet in twijfel getrokken.

6.2 Beantwoording centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van deze scriptie is in hoeverre verschillende organisatieculturen kunnen worden vastgesteld bij verschillende organisaties en welke achterliggende factoren die verschillen kunnen verklaren. Bij beide bestudeerde organisaties zijn verschillende organisatieculturen vast te stellen aan de hand van het conceptueel raamwerk en het waarnemingsschema, zoals dat is gepresenteerd in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 5 zijn de verschillen en overeenkomsten in organisatiecultuur tussen de beide bestudeerde organisaties uiteen gezet en verklaard.

Uit de boven genoemde analyses blijkt dat er twee factoren in grote mate bijdragen aan de verschillen in organisatiecultuur tussen de beide bestudeerde organisaties. Ten eerste is er

de mythe rond personen en/ of gebeurtenissen. Bij de sector stadsdeelwerken van het stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer is de reorganisatie van 1995 een mythe, die van grote invloed is op de organisatie van de sector en het hedendaagse functioneren van de sector. De betreffende reorganisatie is voor de leden van de sector stadsdeelwerken een schoolvoorbeeld over hoe een organisatie niet georganiseerd dient te worden en niet hoort te functioneren. Nieuwe leden van de organisatie krijgen te horen hoe de sector functioneert en waarom bepaalde rituelen en rituelen binnen de organisatie bestaan. Al dan niet bewust staat bij het functioneren van de leden van de organisatie de reorganisatie en de gevolgen hiervan centraal. Leden van de sector, die na 1995 bij de sector in dienst zijn getreden, hebben de reorganisatie niet mee gemaakt. Echter, via de verhalen van de andere leden en de rituelen en rituelen, die binnen de organisatie bestaan, conformeren ze zich aan de lessen, die de organisatie uit de reorganisatie heeft getrokken. Het niet conformeren aan die lessen wordt door de overige leden van de organisatie niet getolereerd.

Bij de dienst stadsbeheer in stadsdeel Loosduinen is de persoon van de stadsbeheermanager een mythische persoon. Bij zijn indiensttreding heeft hij de werkwijze van de dienst drastisch veranderd. De stadsbeheermanager introduceerde met zijn aantreden integraal management. Hij wilde dat de leden van de organisatie meer verantwoordelijkheid namen en zelf keuzes dienen te maken om hun doelstellingen te bereiken. Aanvankelijk hadden de leden van de dienst moeite om invulling te geven aan integraal management, zoals dit de stadsbeheermanager voor stond. Na enige tijd hadden de leden van de organisatie zich verzoend met integraal management en nu kunnen ze zich niet voorstellen op een andere manier te functioneren. De manier van werken is een onderscheidend kenmerk van de dienst geworden ten opzichte van de andere gemeentelijke diensten van de gemeente Den Haag. Doordat integraal management een succes is geworden, is de positie van de stadsbeheermanager onomstreden. De leden van de dienst plaatsen de stadsbeheermanager op een voetstuk en accepteren zijn mening en kritiek. Daarnaast worden alle wezenlijke zaken met de stadsbeheermanager besproken en fungeert hij als een klankbord. Door deze positie heeft de stadsbeheermanager een grote invloed op veranderingen, die binnen de organisatie geïnitieerd worden. Veranderingen vinden niet plaats zonder de instemming van de stadsbeheermanager. Organisatieculturele veranderingen, al dan niet bewust geïnitieerd, zullen niet plaats vinden zonder de instemming van de stadsbeheermanager.

De tweede factor, die bijdraagt aan de verschillen tussen de twee bestudeerde organisaties, is de omgeving waarin de organisatie actief is. De sector stadsdeelwerken van stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer is werkzaam in een sociale omgeving, waarin een groot aantal

sociale problemen aanwezig zijn. Daarnaast bestaat in het stadsdeel een eenzijdig woningaanbod van oude en goedkope huurwoningen. Een gedeelte van deze woningen voldoet niet meer aan de eisen van de huidige tijd. In het kader hiervan is het stadsdeel bezig met het uitvoeren van grootschalige stadsvernieuwingsprojecten. Met deze projecten gaat het stadsdeel het woningaanbod minder eenzijdig maken door de oude en goedkope huurwoningen te slopen en daarvoor in de plaats duurere huurwoningen en koopwoningen te bouwen. Hierdoor hoopt het stadsdeel ook de bevolkingssamenstelling te veranderen. Op dit moment wonen er relatief veel schoolgaande jeugd en bejaarden in het stadsdeel. Door de stadsvernieuwingsprojecten hoopt het stadsdeel dat er zich inwoners in het stadsdeel zullen vestigen, die een hoger besteedbaar inkomen hebben dan de huidige inwoners en dat hierdoor een aantal sociale problemen (vandalisme, werkloosheid, verloedering van het stadsdeel, etc.) kunnen worden verminderd. Al deze problemen werken door in het functioneren van de sector stadsdeelwerken. De sector is over het algemeen bezig met het handhaven van de status quo. Door een sociaal probleem als vandalisme of verloedering dient de sector een groot deel van haar tijd en financiën te besteden aan het repareren of tegen gaan van verloedering. Hierdoor blijven er weinig tijd en financiën over voor de andere taken, die de sector dient uit te voeren. Het stadsdeelbestuur besteedt eveneens veel aandacht aan de bestrijding van de sociale problemen. Dit werkt door in de organisatiecultuur van de sector stadsdeelwerken. De doelstellingen van de sector worden zo bepaald dat aan het bestrijden van de sociale problemen aandacht wordt besteed. De leden van de sector stadsdeelwerken worden elke werkdag geconfronteerd met de resultaten van de sociale problemen aan de ene kant en met de aandacht van het stadsdeelbestuur en het boven kader van de sector aan de andere kant. Er komt als het ware een vicieuze cirkel op gang, waarin steeds meer aandacht wordt besteed aan het bestrijden van de sociale problemen en minder aan de andere taken, die de sector kan en zou willen uitvoeren. De organisatie van de sector stadsdeelwerken zal zodanig worden aangepast dat het bestrijden van de sociale problemen een voorname plaats inneemt in de doelstellingen van de sector.

De dienst stadsbeheer Loosduinen functioneert daarentegen in een andere omgeving. Het stadsdeel Loosduinen kampt in geringe mate met sociale problemen en de bevolkingssamenstelling is eveneens anders dan die in stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer. In Loosduinen zijn weliswaar bejaarden ook oververtegenwoordigd in de bevolkingssamenstelling, maar de bejaarden in Loosduinen zijn niet in het stadsdeel blijven wonen omdat ze de financiën ontberen om te verhuizen naar een ander stadsdeel of een andere gemeente. In Geuzenveld/ Slotermeer is dit vaak wel het geval. Het gemiddeld inkomen in Loosduinen is hoog in vergelijking met het Haags gemiddelde, terwijl voor de

werkloosheid het omgekeerde geldt. Daarnaast staan in het stadsdeel kwalitatief goede woningen en is het woningaanbod divers. De dienst hoeft een groot gedeelte van haar aandacht niet te besteden aan het bestrijden van sociale problemen. De dienst is voortdurend bezig met het realiseren van allerhande voorzieningen en onderhoud in het stadsdeel. De kosten die dit met zich meebrengt staan centraal. De organisatie van de dienst stadsbeheer is opgezet om het eerder genoemde ontwikkelen van voorzieningen en het onderhoud van het stadsdeel te faciliteren. De focus van de dienst ligt niet in het handhaven en proberen te beheersen van een bestaande situatie, maar in het ontwikkelen van het stadsdeel en de organisatie van de dienst stadsbeheer.

Resumerend kan gesteld worden dat mythische figuren en/ of gebeurtenissen en de sociale omgeving van de organisatie factoren zijn, die de organisatiecultuur van de beide bestudeerde organisaties sterk beïnvloeden. Beide factoren zijn moeilijk doelbewust te beïnvloeden. Echter, bewustwording van de impact van beide factoren kan toch bijdragen aan een doelbewuste verandering van organisatiecultuur. Mythen ontstaan in de beleving van de leden van de organisatie. Deze mythe vorming kan worden onderkend en vervolgens worden versterkt of ontkracht in een vroeg stadium, zodat de invloed op de organisatiecultuur in enige mate beïnvloedbaar is.

Bij de sociale omgeving waarin een organisatie actief is, wordt ontkrachting of versterking van het effect op de organisatiecultuur moeilijker. Een sociale omgeving is een complex geheel van vele facetten, waar niet even gemakkelijk of helemaal geen invloed op is uit te oefenen. Echter, door het onderkennen van bijvoorbeeld de geschetste potentiële vicieuze cirkel in stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer kan worden voorkomen dat een organisatie haar organisatiecultuur aanpast aan het bereiken van een enkel doel. Het proberen te bereiken van dit ene doel kan ervoor zorgen, dat het vermogen van de organisatie om zich te ontwikkelen en zich aan te passen aan andere veranderingen in de omgeving van de organisatie of binnen de organisatie wordt ondergraven. Tevens kan het reactievermogen van de organisatie erg vertragen, doordat de organisatie alleen kan reageren op de problematiek waarmee ze bezig is en niet (meer) het vermogen bezit om snel en adequaat op de omgeving in te spelen. De mogelijkheid om problemen eventueel in een vroeg stadium te onderkennen en op te lossen voorkomt veel problemen die ontstaan, indien een situatie escaleert. Het onderkennen van een dergelijke optie en het vervolgens op de agenda plaatsten, kan ervoor zorgen dat het openbaar bestuur als geheel niet het vermogen verliest om zich bezig te houden met meer dan een enkel probleem.

7. Literatuurlijst

- Bruinsma, G.J.N. en M.A. Zwanenburg, *Methodologie voor bestuurskundigen, stromingen en methoden*, Muiderberg 1992.
- Deal, T.E. en A.A. Kennedy, *Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life*, Londen 1982.
- Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Delft 1998.
- Lahey, B.B., *Psychology: an introduction, fourth edition*, Dubuque 1992.
- Peters, T.J. en R.H. Waterman, *In search of excellence*, New York 1982.
- Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Kickert, *Openbaar bestuur: organisatie, politieke omgeving en beleid*, Alphen aan den Rijn 1987.
- Sanders, G. en B. Neuijen, *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeding*, Assen/ Maastricht 1992.
- Schein, E.H., *Organizational culture and leadership, second edition*, San Francisco 1992.
- Veenswijk, M., *Departementale cultuur: ijzeren kooi, bron van versplintering of politiek werktuig?*, Delft 1995.
- Verweel, P. en K. David, *De verborgen dimensies: cultuur en macht in fusies*, Utrecht 1995.