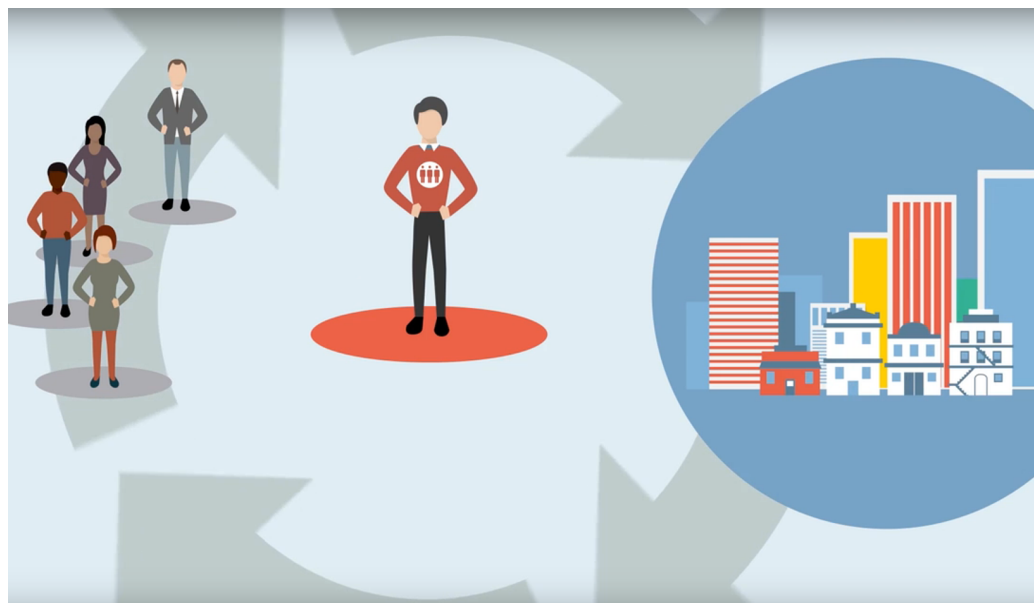


# OPREKKEN OF VERLEGGEN?

*EEN ONDERZOEK NAAR DE RELATIE TUSSEN DE SECUNDAIRE  
PROCESSEN EN OPGAVEGESTUURD WERKEN IN DE PRIMAIRE  
PROCESSEN IN DE PUBLIEKE SECTOR*



*Masterscriptie Publiek Management*

Roos van der Werf (455129)  
Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleiders EUR:  
Prof. Dr. Martijn van der Steen  
Prof. Dr. M.S.W. van Twist

Stagebegeleider:  
Marcel van Brouwershaven MPA RA  
Gemeente Dordrecht

Augustus 2017

# OPREKKEN OF VERLEGGEN?

*EEN ONDERZOEK NAAR DE RELATIE TUSSEN DE SECUNDAIRE PROCESSEN  
EN OPGAVEGESTUURD WERKEN IN DE PRIMAIRE PROCESSEN IN DE  
PUBLIEKE SECTOR*

Masterscriptie Bestuurskunde – Publiek management

Augustus 2017



Auteur: Roos (R.N.W.) van der Werf  
Studenten nummer: 455129  
Aantal pagina's hoofdtekst: 73  
Master Bestuurskunde- specialisatie Publiek Management  
Faculteit der Sociale Wetenschappen (FSW)  
Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleiding Erasmus Universiteit:  
1<sup>e</sup> lezer: Prof. Dr. Martijn van der Steen  
2<sup>e</sup> lezer: Prof. Dr. M.S.W. van Twist

Stagebegeleider: Marcel van Brouwershaven MPA RA  
Gemeente Dordrecht  
Spuiboulevard 300, Dordrecht

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie getiteld; *OPREKKEN OF VERLEGGEN? – Een onderzoek naar de relatie tussen de secundaire processen en opgavegestuurd werken in de primaire processen in de publieke sector*. Het afronden van deze masterscriptie vertegenwoordigt de voltooiing van mijn studie Bestuurskunde met de specialisatie Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ik ben erg blij en trots dat ik deze masteropleiding heb voltooid en dat ik terug kan kijken op een periode waarin ik me met veel plezier en enthousiasme heb kunnen buigen over bestuurskundige vraagstukken.

In de eerste fase van het afstudeertraject was het onderwerp van mijn masterthesis niet direct duidelijk en heb ik me op verschillende onderwerpen gefocust die aansloten bij diverse mogelijke stage organisaties. Gelukkig bood Marcel van Brouwershaven mij een interessante stage opdracht aan bij de gemeente Dordrecht. Samen hebben we diverse mogelijke onderwerpen onder het thema 'opgavegestuurd en netwerkend werken' besproken. Mede met behulp van mijn begeleider prof. dr. Martijn van der Steen vanuit de EUR zijn we uiteindelijk tot de juiste focus binnen dit thema gekomen.

De begeleiding en opbouwende kritiek van prof. dr. Martijn van der Steen waren cruciale elementen tijdens de ontwikkeling van deze scriptie. Ik wil hem heel graag bedanken voor het feit dat hij me heeft uitgedaagd het beste uit mezelf te halen om deze scriptie tot een mooi einde te brengen. Ik bewonder zijn vermogen om tijdens een feedbacksessie een hoop feedback punten mee te geven en tegelijkertijd de student met een heel goed gevoel het gesprek uit te laten gaan. Ook mijn tweede lezer Mark van Twist heeft met zijn frisse blik geholpen om het geheel nog een stap verder te brengen. Ten tweede gaat mijn dank uiteraard uit naar mijn stage organisatie gemeente Dordrecht en vooral ook naar mijn begeleider Marcel van Brouwershaven. Ik wil hem bedanken voor het bieden van veel vrijheid en flexibiliteit in het inrichten van mijn stage en voor het meedenken met mijn scriptie.

Uiteraard wil ik ook graag alle respondenten bedankten. Zonder hun medewerking was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Ik wil hen graag bedanken voor het vrijmaken van tijd in hun drukke schema's om mijn vragen te beantwoorden. Ik wil hen ook bedankten voor het feit dat velen mij hebben geholpen aan nog meer inspirerende respondenten. Mijn vierde dankwoord gaat uit naar mijn familie en vrienden voor hun geduld en steun. Zij wisten mij, op de momenten dat ik iets minder inspiratie had, altijd weer nieuwe energie en motivatie te geven.

Ten slotte gaat mijn dankwoord uit naar u, lezer van deze scriptie, voor het tonen van interesse in mijn onderzoek.

Roos van der Werf  
Rotterdam, augustus 2017

## Samenvatting

Ontwikkeld vanuit de beginjaren van de publieke sector in de negentiende eeuw bereikte de het traditionele bureaucratische regime (Public Administration, PA) zijn hoogtepunt in de jaren na de tweede wereldoorlog. 'The Big Government' bleek onbeheersbaar en onbetaalbaar. De publieke sector is sinds de jaren '80 als reactie hierop gevoed door lessen uit de private sector en onderhevig aan een transformatie waarbij de manier van werken steeds bedrijfsmatiger werd. Deze toegenomen focus op efficiëntie en effectiviteit in de publieke sector wordt vaak aangeduid als New Public Management (NPM). In de hedendaagse praktijk blijkt de NPM-benadering echter niet altijd meer de meest passende vorm van sturing. Dit is te verklaren door de mismatch tussen de 'bedrijfsmatige' management-control systemen in de secundaire processen van overheidsorganisaties en het veranderende karakter van de meeste primaire publieke activiteiten in onze steeds complexer wordende moderne samenleving. Hierbij komen steeds meer interactieve vormen van bestuur op waarin burgers en bedrijven een meer participatieve en/of coproducerende rol krijgen in het creëren van publieke waarde in vergelijking tot de traditionele vormen van democratie.

In de pogingen van overheden om hierop in te spelen ontstaan spanningen tussen het traditionele representatieve model en de opkomende interactievere vormen van democratie. In de context van de publieke organisatie wordt namelijk steeds meer de maatschappelijke opgave leidend, maar tegelijkertijd dient de publieke organisatie een betrouwbaar, rechtmatig en presterend overheidsorgaan te blijven. Een transparante publieke verantwoording is een kernwaarde binnen het openbaar bestuur en vormt een fundamenteel onderdeel van de democratische rechtsstaat. Het is daarom van belang om op een netwerkende manier te werken aan integrale opgaven in de primaire processen van de overheidsorganisatie en dit vereist ondersteunende secundaire systemen en een bepaalde flexibele omgang met de systemen die op die aanpak gebouwd zijn. Overheden dienen het vermogen te ontwikkelen om het handelingsrepertoire van de organisatie aan te passen aan de concrete maatschappelijke opgave die voorligt. Dit wordt ook wel '*georganiseerde meervoudigheid*' genoemd. Dit maakt het interessant om meer inzicht en begrip te verkrijgen in de relatie en tussen ondersteunende secundaire processen enerzijds en het meer flexibele opgavegestuurde en netwerkende gedrag (ONW) van medewerkers in de primaire processen anderzijds in de transitie richting meervoudig organiseren in het publieke domein. Het is belangrijk dat beleidsmedewerkers in de primaire processen binnen de secundaire systemen de ruimte krijgen en nemen voor creatieve opgavegestuurde en netwerkende uitingen in hun gedrag om in te spelen op de behoefte van de dynamische samenleving en netwerkpartners, ook wel 'boundary spanning' genoemd. Om daarin verder te komen dan het toepassen van uitzonderingen en maatwerk door een kleine groep ambtenaren zullen de interne secundaire processen moeten meebewegen; 'grenzen oprekken' en 'grenzen verleggen'. Daarbij is structuur altijd ondersteunend, maar de cultuur en het gedrag van mensen is uiteindelijk bepalend voor een effectieve deelname in maatschappelijke netwerken.

De interne doelstelling van dit onderzoek is dan ook het verkrijgen van dieper inzicht in de aard van de relatie tussen secundaire processen enerzijds en het opgavegestuurde en netwerkende gedrag van medewerkers in de primaire processen anderzijds in de transitie richting meervoudig organiseren in het publieke domein. Deze is geformuleerd om bij te dragen aan wetenschappelijke theorie op het gebied van de doelstelling en tevens om waardevolle en bruikbare informatie te verschaffen op dit thema voor de gemeente Dordrecht en andere overheidsorganisaties die zij kunnen gebruiken om samen met netwerkpartners gedeelde ambities waar te maken in de praktijk. Afgeleid van de doelstelling is de hoofdvraag van dit onderzoek de volgende; ***Wat is de aard van de relatie tussen secundaire processen en opgavegestuurd en netwerkend gedrag van medewerkers in de primaire processen in het kader van de transitie richting meervoudig organiseren in het publieke domein?***. Afgeleide deelvragen hiervan zijn;

1. *Hoe beïnvloeden de secundaire processen het netwerkende en opgavegestuurde gedrag van de medewerkers in de primaire processen in hun beleving?*
2. **A.** *Wat is vanuit het perspectief van de medewerkers (in zowel de primaire als secundaire processen) nodig en mogelijk om gedragsverandering richting opgavegestuurd werken bij de primaire processen beter te faciliteren?*  
**B.** *Wat kunnen overheidsorganisaties ondernemen om meervoudig organiseren in leef- en systeemwereld verder te normaliseren?*

De hoofdvraag bestaat uit diverse concepten die na een grondige literatuurstudie zijn vertaald naar een conceptueel model. Hierin zijn pijlen van verschillende aard getrokken tussen de variabelen 'Secundaire processen' en 'Opgavegestuurd en netwerkend gedrag in de primaire processen' in het conceptueel model om de focus op het verkrijgen van inzicht in de aard van deze relatie te benadrukken. Het empirische deel van dit onderzoek bestaat uit een diepgaande case study van gemeente Dordrecht gecombineerd met een empirisch verrijkende externe interviewronde langs andere overheidsorganisaties (gemeente Hollands Kroon, gemeente Delft, Gemeente Zaanstad, provincie Zuid-Holland) bezig met de transitie naar netwerkend en opgavegestuurd werken. Dit is gedaan om zo normaliseringsstrategieën voor de optimale relatie tussen de primaire en secundaire processen in het kader van meervoudig organiseren in kaart te kunnen brengen. In totaal zijn binnen Dordrecht 21 respondenten geïnterviewd, aangevuld met 12 interviews uit de externe interviewronde. Alle interviews zijn getranscribeerd en vervolgens gecodeerd als basis voor de analyse.

**In hoofdstuk 4 komt de eerste deelvraag aan de orde: *Hoe beïnvloeden de secundaire processen netwerkend en opgavegestuurd gedrag van de medewerkers in de primaire processen in hun beleving?*** Uit de analyse van interviews komt naar voren dat 10 van de 10 geïnterviewde medewerkers werkzaam in de primaire processen van de gemeente Dordrecht zich in meer of mindere mate een spanning voelen vanuit de ondersteunende processen om meer opgavegestuurd en netwerkend te werken. Ook zijn er medewerkers uit de secundaire processen die beseffen dat de kaders waarin zij actief zijn belemmerend, maar ook behoedend kunnen werken voor het gedrag van medewerkers in de primaire processen. Respondenten spreken over spanningen in de beperkte bandbreedte van het huidige instrumentarium die komen tot uiting in verkoking in budgetsystematiek en capaciteit, de verantwoordingsystematiek, spanningen op het gebied van tempo verschillen tussen 'binnen' en 'buiten' en spanningen in relatie tot regels en procedures. De geanalyseerde praktijk komt in dit kader overeen met de invloed van de secundaire processen op de primaire processen zoals gevonden in de literatuur. Een deel van de medewerkers voelt zich formeel belemmerd door bepaalde bestaande secundaire procedures, regels instrumentarium en werkwijzen. Echter, daarnaast bestaat ook een groep medewerkers in de primaire processen die ondanks dat ze zich soms belemmerd **voelen** en gedrag vertonen dat is de duiden als 'boundary spanning capacity'. Ze proberen grensoverschrijdend en -overbruggend huidige regels en systematiek proberen 'op te rekken' in lijn met opgavegestuurd en netwerkend werken zoals. Uit de analyse van de interviews komt dan ook naar voren dat gemeente Dordrecht relatief aan het begin staat van de transitie richting het systematisch meervoudig organiseren. Deze conclusie kan worden getrokken, omdat een de groep vooral individuele, medewerkers in de primaire processen met lef **informeel ruimte nemen** om in experimentele vorm, bij uitzondering en soms in speciaal aangestelde teams op thema's met een laag risicoprofiel, activiteiten in lijn met opgavegestuurd werk te bewerkstelligen. Uit de analyse blijkt dat dit, met uitzondering van een aantal proeftuinen, meestal nog tegen de formele protocollen van de organisatie in gebeurt.

**Hoofdstuk 5 beantwoordt eerst deelvraag 2a: *Wat is vanuit het perspectief van medewerkers (in zowel de primaire als secundaire processen) nodig en mogelijk om gedragsverandering richting opgavegestuurd werken bij de primaire processen beter te faciliteren?*** Het merendeel van de respondenten uit de secundaire processen van de gemeente Dordrecht noemde de wettelijke en gemeente overstijgende regelgeving als voorwaardenscheppend en meest vaste randvoorwaarden. Het gros van de respondenten uit de secundaire processen geeft, in het kader van verantwoording afleggen als betrouwbare overheid vanuit de principes van behoorlijk bestuur, aan veel waarde te hechten aan de uitgangspunten 'vertrouwen en verantwoordelijkheid'. Bovenstaande voorwaarden sluiten aan bij de operationalisering van de (waarden binnen) secundaire processen. Tevens blijkt uit de interviews met medewerkers uit de secundaire processen dat bepaalde regels, procedures en instrumentarium wel degelijk belemmerend kunnen werken, maar dat dat vaak komt doordat de medewerkers uit de secundaire processen pas 'te laat' bij een bepaald traject worden betrokken. Deze suggestie ondervangt een van de ervaren 'belemmeringen' op het onderdeel 'tempo & ritme'. Alle 21 respondenten, zowel uit de primaire als secundaire processen, zijn van mening dat de gemeente Dordrecht dient te werken aan een langetermijnvisie om meer ruimte, een soort flexibele schil, in te bouwen in de formele secundaire processen om opgavegestuurd werken meer 'normaal' te maken. Tegelijkertijd noemen ook alle 21 respondenten dat de gemeente een professionele organisatie moet blijven, betrouwbaar moet zijn en bepaalde kernwaarden heeft die er soms ook toe leiden dat de gemeente 'nee' moet zeggen tegen bepaalde initiatieven of suggesties voor flexibilisering. Desalniettemin is volgens de respondenten een 'flexibiliseringslag' nodig om meer gedrag in lijn met opgavegestuurd werken te kunnen vertonen zonder constant uitzonderingen op het formele secundaire systeem te hoeven maken. De suggesties voor een meer

'flexibele schil' volgen logisch voort uit de beschreven confrontaties en spanningen met de secundaire processen.

Uit de analyse komt naar boven dat er grofweg twee divergerende referentiekaders te onderscheiden zijn waarmee medewerkers in Dordrecht tegen de omgang met formele secundaire processen aankijken. Dit vraagt enerzijds om een omslag van de medewerkers in de primaire processen die meer belangstelling, begrip en respect moeten krijgen voor de medewerkers in de secundaire processen en het instrumentarium en de procedures waarmee gewerkt wordt. Anderzijds vraagt dit van de mensen intern die zich bezighouden met de secundaire processen ook een wat meer extern gerichte, creatievere en bredere oriëntatie. Om deze omslag te ondersteunen hebben de medewerkers van gemeente Dordrecht, naast bovengenoemde 'harde aanpassingen', in het algemeen ook behoefte aan aandacht voor zachte culturele aspecten. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er nog stappen te maken zijn in het ontwikkelen van 'lerend vermogen'. Diverse respondenten geven aan dat een volgende stap hierbij kan zijn dat medewerkers niet alleen ruimte nemen, maar dat ook het hoger management en de stafdiensten bij de netwerkende manier van werken worden betrokken en de ruimte wordt gegeven om netwerkend en opgavegericht te werken ook op cases met een hoger risicoprofiel. Deze suggestie sluit aan bij de fase 'systematiseren' in de transitie richting meervoudig organiseren. Het traject/concept van de 'lerende organisatie' ter ondersteuning van de aanstaande fysieke organisatiestructuur ontwikkeling wordt door alle medewerkers in principe als hoognodig en dus zeer positief ontvangen. Ook dit is in lijn de theorie van de normaliseringsstrategieën in de transitie richting het systematisch meervoudig organiseren voor netwerkend en opgavegestuurd werken.

De gemeente Delft vertoont ook 'grens oprekkend en grens overbruggend' gedrag in het kader van de transitie richting meervoudig organiseren, waarbij soms sprake is van eerste stappen richting het verleggen van de grenzen om opgavegestuurd werken meer te normaliseren. Door te leren van maatwerk en experimenten op het gebied van opgavegestuurd en netwerkend werken is de gemeente Delft wijzer geworden. Dit heeft in de jaren 2013-2017 geleid tot de vernieuwde ontwikkeling van een strakkere projectorganisatie waarbij wordt gewaarborgd dat de primaire en secundaire processen op tijd samen worden gebracht en met elkaar mee kunnen denken in het oplossen van actuele maatschappelijke vraagstukken. Ook de gemeente Zaanstad staat, ondanks duidelijk aanwezige ambitie en arbeid, feitelijk ook nog aan het begin van de transitie richting systematisch meervoudig organiseren. Wel heeft de gemeente op diverse terreinen 'best practices' op het gebied van opgavegestuurd en netwerkend werken. Deze kunnen een voorbeeld bieden aan de rest van de organisatie en de gemeente stimuleert ook diverse trajecten waarbij medewerkers samen leren hoe opgavegestuurd werken laagdrempeliger kan worden. De ambitie van Zaanstad is om uiteindelijk opgavegestuurd werken tot in de haarvaten van de organisatie te krijgen d.m.v. het toepassen van kleine interventies in zowel de primaire als secundaire processen. Aanvullend hierop is de gemeente qua strategisch denken bewust bezig met deze transitie met daarbij aandacht voor de integraal bemenste 'control organisatie' die als 'brug' dient te gaan fungeren tussen de primaire en secundaire processen.

**Het tweede deel van hoofdstuk 5 beantwoordt deelvraag 2b: *Wat kunnen overheidsorganisaties ondernemen om meervoudig organiseren in leef- en systeemwereld verder te normaliseren?*** De Provincie Zuid-Holland en gemeente Hollands Kroon, beiden organisaties die stappen maken richting meervoudig organiseren, zijn in het beantwoorden van deze deelvraag achtereenvolgens geanalyseerd. Uit de analyse komt naar voren dat de onderzochte overheidsorganisaties in de externe interviewronde van dit hoofdstuk zich bewust zijn van de ontwikkelingen in de maatschappij zoals de toenemende complexiteit, toegenomen wederzijdse afhankelijkheid en veranderende rollen van burgers, bedrijven en (semi-)overheidsorganisaties in hun onderlinge interactie. Alle geanalyseerde overheidsorganisaties zijn in meer of mindere mate bezig met het ontwikkelen van een normaliseringsstrategie voor ONW. Kenmerkend hierbij is dat alle organisaties aandacht besteden aan het door ontwikkelen van de relatie tussen en dichter bij elkaar brengen van de (referentiekaders) van de primaire en secundaire processen binnen de desbetreffende publieke organisatie. Dit gebeurt de secundaire processen onvoldoende flexibiliteit bieden voor ONW en/of dit wordt versterkt door de divergerende referentiekaders van de medewerkers in de primaire en de secundaire processen. Om de normaliseringsslag te faciliteren heeft de PZH ervoor gekozen formeel de hiërarchische structuur met afdelingen en diverse daaronder hangende bureaus in stand te houden, maar wel zijn een heel aantal spelregels aangepast om veel flexibeler te kunnen bewegen binnen die structuur. Tevens is de PZH, anders dan de voorgenoemde gemeenten, ook actief bezig met het ontwikkelen van instrumentarium om meer systematiek te brengen in het ONW. Hierdoor is de PZH naast het oprekken en overbruggen van grenzen ook

bezig met het verleggen van grenzen. De omslag vraagt veel van mensen die de afgelopen jaren op een hele andere manier hebben gewerkt. Daarom besteedt de PZH voortdurend veel aandacht aan cultuur en leren. Het programmateam Provincie van Waarde heeft gewerkt aan een plan voor ondersteuning van opgavegestuurd werken met een focus op 'Leren rondom opgaven'. Deze combinatie van factoren maakt dat de PZH al degelijk het opgavegestuurd en netwerkende werk aan het 'systematiseren' is in lijn met de operationalisering.

Gemeente Hollands Kroon heeft ook een stappen gemaakt richting het normaliseren van opgavegestuurd en netwerkend werken. Haar filosofie is dat wanneer de gemeente zelfredzame burgers in de samenleving wil hebben, ze ook zelfredzame/zelforganiserende medewerkers moet hebben. 'Synchroniciteit' in het bieden van vertrouwen aan de inwoners én aan de eigen medewerkers om ONW naar een hoger niveau te brengen staat hoog in het vaandel bij HK. In 2012 is als eerste stap hiernaartoe 'Het nieuwe werken' in extreme vorm toegepast en vervolgens is de gemeente helemaal ingericht op (flexibele) resultaatsturing. De derde stap die is gezet was de stap naar zelfsturing. In het door ontwikkelen van de relatie tussen de primaire en secundaire processen en het verminderen van de afstand tussen beide zijn de secundaire afdelingen heel erg afgeslankt, zijn deze medewerkers deels verplaatst naar integrale zelfsturende teams en hebben de leden van de zelfsturende teams mede hierdoor een diverse achtergrond. Om de centraal gestelde culturele kernwaarden bij iedereen zo veel mogelijk tot bloei te laten komen is Hollands Kroon ook heel sterk bezig geweest met opleiding en culturele ondersteuning. De gemeente HK ziet de organisatie inmiddels als zelf organiserend, maar dit vermogen kan nog steeds worden doorontwikkeld.

Vanuit dit onderzoek kunnen de volgende **aanbevelingen** worden gedaan. Belangrijk in de transitie richting meervoudig organiseren van ONW is dat organisaties goed moeten nadenken over een interne moderniseringsslag voor het creëren van een flexibele schil en meer bewegingsruimte en speling in het feitelijk secundair instrumentarium. Op die manier ontstaat formele bewegingsruimte wat het gedrag van de beleidsmedewerkers in het kader van ONW beter te faciliteert. Op deze manier hoeven ambtenaren in mindere mate informeel en via 'uitzonderingen op de regels' en maatwerk opgavegestuurd te werken. Een belangrijke aanbeveling is wel dat iedereen in de organisatie in deze ontwikkeling attent blijft op de rol die de overheid heeft en de principes van behoorlijk bestuur, zoals transparantie, verantwoordingsbereidheid, betrouwbaarheid en een gelijke behandeling voldoende invulling geeft. Om de 'flexibilisering' concreter te maken dienen organisaties eerst te kijken naar de verkokering en budget- en capaciteit systematiek die eventueel belemmerend werken voor ONW. Denk bijvoorbeeld na over een en simpelere en flexibelere begroting (kansen voor block-chain en een meer scrum P&C-cyclus bijvoorbeeld). Besteed aandacht aan een versimpeling en modernisering van de programmakaarten. Creëer ruimte voor uitwisseling van personeel om integraal aan een opgave te kunnen werken. Ten slotte dienen overheden niet in de valkuil te lopen van te veel 'nieuw' formaliseren, zodat nieuwe verkokering en versnippering ontstaat. Tevens is het belangrijk een beweging te maken in de huidige verantwoordingen en prestatiesystematiek. In de flexibiliseringsslag kan een algemene interne dereguleringsessie ook meer flexibiliteit creëren, omdat veel regels ofwel verouderd zijn, overbodig zijn of niet nageleefd worden.

Naast een flexibilisering in de formele secundaire processen, regels en structuren is een algemene generaliseerbare aanbeveling dat het belangrijk is dat de transitie wordt ondersteund door 'zachte' aspecten die tot uiting komen in secundaire processen als personeels- en organisatieontwikkeling. Overheden dienen te beseffen dat aandacht voor cultuur en de verschillende interpretaties en beleveniswerelden van mensen een grote invloed heeft op de manier waarop mensen (kunnen) werken. Probeer de verschillende leefwerelden en referentiekaders over de omgang met secundaire processen letterlijk en figuurlijk dicht bij elkaar te brengen. Het is belangrijk om te beseffen dat de concrete manier waarop invulling gegeven kan worden aan bovenstaande gegeneraliseerde aanbevelingen per organisatie verschillend is. Dit hang namelijk af van de specifieke fase in het ontwikkelingstraject, de soort en omgang van de regionale problematiek die op de overheidsorganisatie afkomt, en de omvang en cultuur van de organisatie.

In de uitvoering van dit onderzoek zijn tevens diverse nieuwe (wetenschappelijke) vragen voor vervolgonderzoek zichtbaar geworden. In dit onderzoek zijn met name de eerste stappen in de transitie richting meervoudig organiseren diepgaand onderzocht en de meer genormaliseerde organisaties in mindere mate. Dat was in de context en tijdsframe van dit onderzoek helaas niet mogelijk, maar zou waardevol zijn om nog meer inzicht te kunnen krijgen in de laatste cruciale stappen richting meervoudig organiseren. Tevens zouden nog meer cases van overheidsorganisaties die al zeer ver zijn in de ontwikkeling richting meervoudig organiseren diepgaand kunnen worden onderzocht om de inzichten beter te kunnen generaliseren. Daarnaast heeft

onderzoek met name de spanningen op de schakelpunten tussen de primaire en secundaire processen in relatie tot opgavegestuurd en netwerkend gedrag in de primaire processen weten te achterhalen en op basis hiervan o.a. aanbevelingen voor een flexibiliseringsslag in het huidige secundair instrumentarium gedaan. Echter, een interessante wetenschappelijke bijdrage zou geleverd kunnen worden wanneer diepgaand (kwantitatief) vervolgonderzoek wordt uitgevoerd naar welk specifiek nieuw secundair instrumentarium ook significant bijdraagt aan de gedragsverandering richting opgavegestuurd en netwerkend werken. Dit geldt ook voor de invulling van het, uit dit onderzoek naar voren gekomen, belang van culturele ondersteuning van de transitie richting meervoudig organiseren. Ook zou in nog aandacht kunnen worden besteed aan het huisvestingsaspect van de secundaire processen wat in verhouding in dit onderzoek relatief minder aandacht heeft genoten.



## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>III</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>IV</b>
<b>1. Introductie</b> .....	<b>1</b>
1.1. Achtergrond en probleemstelling.....	1
Probleemstelling.....	2
1.2. Doel- en vraagstelling .....	3
1.2.1. Doelstelling.....	3
1.2.2. Vraagstelling .....	3
1.2.3. Deelvragen.....	3
1.3. Relevantie .....	4
1.3.1. Wetenschappelijke relevantie.....	4
1.3.2. Maatschappelijke relevantie.....	5
<b>2. Theoretisch kader</b> .....	<b>7</b>
2.1. Aanleiding→ Ontwikkelingen in de publieke sector .....	7
2.1.1. Traditionele publieke sector.....	7
2.1.1. Toegenomen complexiteit .....	7
2.2. Wat nu? → Netwerkend en opgegevestuurd werken .....	8
2.2.1. Publieke waarde creatie in beweging .....	8
2.2.1. Vier perspectieven op sturing .....	9
2.3. Hoe? → Het faciliteren van opgegevestuurd werken .....	11
2.3.1. Het bestuursmodel: primaire vs. secundaire processen in het kort .....	11
2.3.2. Al dan niet veranderende secundaire processen .....	11
2.3.3. Opgavegestuurd en netwerkend gedrag in de primaire processen .....	16
2.3.4. Normaliseringsstrategieën .....	18
2.4. Conceptueel kader en operationalisering.....	23
2.4.1. Conceptueel model en operationalisering .....	23
2.4.2. Operationalisering.....	24
<b>3. Methodologische opzet</b> .....	<b>25</b>
3.1. Onderzoeksstrategie, betrouwbaarheid en validiteit .....	25
3.2. Onderzoeksmethoden, -materiaal en -technieken.....	27
3.3. Introductie op de casus gemeente Dordrecht.....	29
<b>4. Invloed secundaire processen op gedrag in primaire processen</b> .....	<b>32</b>
4.1. Introductie .....	32
4.2. Spanningen tussen primaire en secundaire processen .....	32
4.3. Gevolgen voor opgegevestuurd en netwerkend gedrag .....	37
4.4. Sub-conclusie deelvraag 1.....	38
<b>5. Normaliseringsstrategieën</b> .....	<b>40</b>
5.1. Rek in de (referentie)kaders .....	40
5.1.1. Introductie.....	40
5.1.2. Gemeente Dordrecht.....	40
5.1.3. Gemeente Delft.....	51
5.1.4. Gemeente Zaanstad .....	54

Sub-conclusie deelvraag 2a .....	58
<b>5.2. Van grenzen oprekken naar grensverleggend normaliseren .....</b>	<b>60</b>
5.2.1. Introductie.....	60
5.2.2. Provincie Zuid-Holland.....	60
5.2.3. Gemeente Hollands Kroon .....	63
5.2.4. Sub-conclusie deelvraag 2b .....	66
<b>6. Conclusies &amp; aanbevelingen .....</b>	<b>67</b>
6.1. Introductie .....	67
6.2. Beantwoording onderzoeksvragen .....	67
6.3. Aanbevelingen en reflectie .....	71
6.3.1. Aanbevelingen voor praktijk en vervolgonderzoek.....	71
6.3.2. Reflectie .....	72
<b>Referenties.....</b>	<b>74</b>
<b>Bijlage 1: Schema's operationalisering.....</b>	<b>77</b>
<b>Bijlage 2: Overzicht respondenten diepte-interviews.....</b>	<b>80</b>
<b>Bijlage 3: Netwerkbijeenkomst control Zaanstad 9 maart 2017 .....</b>	<b>82</b>
<b>Bijlage 4: Overkoepelende Interviewgide diepte-interviews .....</b>	<b>83</b>
<b>Bijlage 5: Voorbeeld interviewverslag/transcript.....</b>	<b>85</b>
<b>Bijlage 6: Voorbeeld interview 'oplegger' met codering .....</b>	<b>91</b>
<b>Bijlage 7: '10 geboden' Hollands Kroon.....</b>	<b>94</b>
<b>Bijlage 8: Nieuw instrumentarium PZH De Netwerkvitaliteitsmonitor.....</b>	<b>95</b>
<b>Bijlage 9: Organogram gemeente Dordrecht en relevante secundaire processen .....</b>	<b>98</b>
<b>Bijlage 10: Organogram &amp; organisatie ontwikkeling gemeente Delft .....</b>	<b>100</b>

# 1. Introductie

## 1.1. Achtergrond en probleemstelling

*Medewerker bedrijfsvoering Heleen ploft weer neer achter haar bureau. Ze komt net uit een overleg met Teun 'uit de lijn' die een applicatie en digitaal platform nodig heeft om volgende week een project te starten met collega's en samenwerkingspartners in de stad. Hij heeft vorige week bedrijfsvoering hiervoor om hun ondersteunende dienst vraagt. Heleen schudt haar hoofd. Ze heeft wéér een 'nee' moeten verkopen. Alle (ICT)-procedures die zij moet doorlopen zijn namelijk nooit voltooid voor volgende week. 'Had ik het maar eerder geweten, want ik heb een superleuk idee voor hun vraag en dan had ik ze goed kunnen helpen', denkt ze. Tegelijkertijd loopt beleidsmedewerker Teun gefrustreerd naar buiten om een sigaret te roken na zijn overleg met Heleen. 'Waarom moeten 'ze van bedrijfsvoering' altijd zo moeilijk doen? De applicatie die hij nodig heeft met zijn opgaveteam is toch eigenlijk heel simpel?', denkt hij. Teun heeft aan zijn samenwerkingspartners 'buiten' in zijn enthousiasme voor de opgave al beloofd dat hij de ICT zou regelen. Nu moet hij ze teleurstellen. Of toch niet? Als bedrijfsvoering formeel niet kan leveren, zorgt hij wel gewoon dat hij de ICT informeel elders koopt. 'Anders duurt het te lang en krijg ik hier nooit iets voor elkaar'.<sup>1</sup>*

Bovenstaande situatie is een voorbeeld van de spanningen die kunnen ontstaan in de wisselwerking tussen de primaire en secundaire processen in de publieke sector in het steeds meer opkomende opgave gestuurd en netwerkend werken (ONW). Ontwikkeld vanuit de beginjaren van de publieke sector in de negentiende eeuw bereikte de het traditionele bureaucratische regime (Public Administration, PA) zijn hoogtepunt in de jaren na de tweede wereldoorlog. 'The Big government' bleek onbeheersbaar en onbetaalbaar. De publieke sector is sinds de jaren '80 als reactie hierop gevoed door lessen en inspiratie uit de private sector en onderhevig aan een transformatie waarbij de manier van werken steeds bedrijfsmatiger wordt. Deze toegenomen focus op efficiëntie en effectiviteit in de publieke sector wordt vaak aangeduid als New Public Management (NPM) (Osborne, 2006; Visser, 2015). Deze managementgedachte leidt tot een toename van fragmentatie en specialisatie op zowel horizontaal als verticaal niveau wat versnippering in de hand werkt (Christensen & Lægheid, 2010). In de hedendaagse praktijk blijkt de NPM-benadering echter niet altijd meer de meest passende vorm van sturing. Dit is te verklaren door de mismatch tussen de 'bedrijfsmatige' management-control systemen die zich vooral in in de secundaire, sturende en ondersteunende, processen van overheidsorganisaties afspelen en het steeds dynamischere karakter van de meeste publieke activiteiten in de primaire processen van de organisatie (de activiteiten die worden uitgevoerd om bij te dragen aan het behalen van de fundamentele doelstellingen in lijn met de missie en bestaansreden van een organisatie) in onze steeds complexer wordende moderne samenleving (Visser, 2015).

Toenemende dynamiek, diversificatie en wederzijdse afhankelijkheid van verschillende partijen in de samenleving ondermijnen de mogelijkheid van publieke organisaties om efficiënt, effectief en rechtmatig bestuur uit te oefenen (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Om in te kunnen spelen op de snel veranderende en complexer wordende omgeving is innovatie nodig (Morçöl, 2002; Christensen & Lægheid, 2010). Beleidsvorming wordt dan niet langer gezien als een louter top-down proces, maar eerder als een onderhandeling tussen de vele op elkaar inwerkende beleidssystemen. Steeds moet daarom de samenwerking worden gezocht met allerlei verschillende en nieuwe partijen die betrokken kunnen worden in dit innovatieproces (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015; van der Steen, Scherpenisse & van Twist, 2015; Provan & Kenis, 2008). Hierbij komen steeds meer interactieve vormen van bestuur op waarin burgers en bedrijven een meer participatieve en/of coproducerende rol krijgen in het creëren van publieke waarde in vergelijking tot de traditionele

---

<sup>1</sup> Situatieschets is gebaseerd op diverse interviews uit het empirisch onderzoek van deze scriptie, maar i.v.m. privacy zijn fictieve namen gebruikt

vormen van democratie, ook wel 'New Public Governance' (NPG) genoemd.

In de weg van overheden om hierop in te spelen ontstaan spanningen tussen het regulerende en representatieve model en de opkomende interactieve vormen van democratie (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). In de context van de publieke organisatie wordt dus steeds meer de maatschappelijke opgave leidend, maar tegelijkertijd dient de publieke organisaties een betrouwbaar, rechtmatig en presterend overheidsorgaan te blijven (Visser, 2015). Een transparante publieke verantwoording is namelijk een kernwaarde binnen het openbaar bestuur en vormt een fundamenteel onderdeel van onze democratische rechtsstaat. Via publieke verantwoording kan een degelijke besteding van publiek geld worden gecontroleerd en biedt het een vertrekpunt voor feedback, reflectie en leren (Van der Steen et al., 2015; Schram, Van der Steen, Van Twist & Van Yperen, 2015). Echter, overheidsorganisaties vervullen bij netwerkend en opgave gestuurd werken een aanvullende en nieuwe rol ten opzichte van de traditionele hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemer verhouding. De overheid sluit aan, wordt een facilitator en partner, en medemakelaar en onderhandelaar d.m.v. een opgavegestuurde en netwerkende manier van werken (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Van der Steen et al., 2015).

### Probleemstelling

Opgavegestuurd werken vanuit de netwerkende en responsieve publieke organisatie klinkt wenselijk en veelbelovend, maar levert mogelijk in zowel de praktijk als de theorie voor publieke organisaties een ingewikkelde situatie op. Dit komt doordat de, vaak nog klassieke, systeemwereld en procedures vanuit de secundaire processen voorwaardelijk zijn voor het legitimeren en mogelijk maken van primaire activiteiten in het publieke domein (Van der Steen et al., 2015). Zolang de (omgang met) de traditionele secundaire processen en systemen nog op het traditionele huis gestoeld zijn en overheden innovatieprocessen trachten te beïnvloeden door te sterk te beheersen en controleren, ontstaan spanningen voor het uitvoeren van opgavegestuurd en netwerkend werk in de primaire processen (Visser, 2015; Van der Steen et al. 2015; Smit, van Langen, & Barfoot, 2016). Overheden dienen het vermogen te ontwikkelen om het handelingsrepertoire van de organisatie aan te passen aan de concrete maatschappelijke opgave die voorligt. Werken aan integrale opgaven vereist dus ondersteunende systemen en een bepaalde flexibele omgang met de systemen die op die aanpak gebouwd zijn. Overheden gaan hier elk op hun eigen manier mee om op een wijze die past bij de lokale situatie en context. Dit wordt ook wel '*georganiseerde meervoudigheid*' genoemd (Van der Steen et al., 2015; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016).

Dit maakt het interessant om meer inzicht en begrip te verkrijgen in de relatie en samenhang tussen ondersteunende secundaire processen enerzijds en het meer flexibele opgavegestuurde en netwerkende gedrag (ONW) van medewerkers in de primaire processen anderzijds in de transitie richting systematisch meervoudig organiseren in het publieke domein. Al dan niet veranderende secundaire processen kunnen namelijk bevorderend of belemmerend werken voor de uiting van opgavegestuurd en netwerkend gedrag van de beleidsmedewerkers in de primaire processen (Van der Steen et al., 2015; Schram et al, 2015). Het is belangrijk dat beleidsmedewerkers in de primaire processen binnen de secundaire systemen de ruimte krijgen en nemen voor opgavegestuurde en netwerkende uitingen in hun gedrag om in te spelen op de behoefte van de dynamische samenleving en netwerkpartners, ook wel 'boundary spanning' genoemd. Om daarin verder te komen dan het toepassen van uitzonderingen op de bestaande secundaire processen en het toepassen van maatwerk door een kleine groep ambtenaren met lef, zullen de interne secundaire processen van de publieke organisatie en de omgang hiermee moeten meebewegen, grenzen dienen soms te worden verlegd, om opgavegestuurd werken beter te kunnen faciliteren en te kunnen normaliseren in het systeem (Schulz, Den Heijer, de Baas & van der Steen, 2017). Daarbij is structuur altijd ondersteunend, maar de cultuur en het gedrag van mensen is uiteindelijk bepalend voor een effectieve deelname in maatschappelijke netwerken (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016).

## 1.2. Doel- en vraagstelling

### 1.2.1. Doelstelling

Volgens Verschuren & Doorewaard (2007) wordt een goede onderzoeksdoelstelling gevormd door twee elementen. Het ene deel beslaat het externe doel waarin wordt aangegeven wat het doel van het onderzoek is in het kader van waaraan wordt bijgedragen met de verkregen kennis na afloop van het onderzoek. Het andere deel, de interne doelstelling, richt zich op de data, informatie en inzichten die verkregen dienen te worden om bij te dragen aan het eerste deel van de doelstelling. Dit draagt bij aan onderstaande formulering van de onderzoeksdoelstelling. Uitgaande van de bovenstaande probleemanalyse en lettende op de bestuurskundige relevantie, is de volgende doelstelling geformuleerd;

***Interne doelstelling: Het verkrijgen van dieper inzicht in de aard van relatie tussen secundaire processen enerzijds en het opgegevestuurde en netwerkende gedrag van medewerkers in de primaire processen anderzijds in de transitie richting meervoudig organiseren in het publieke domein.***

***Externe doelstelling: De interne doelstelling is geformuleerd om; (1) bij te dragen aan de wetenschappelijk relevante theorie op het gebied van de interne doelstelling en om (2) waardevolle en bruikbare maatschappelijk relevante informatie te verschaffen op dit thema voor de gemeente Dordrecht en andere overheidsorganisaties die zij kunnen gebruiken om samen met netwerkpartners gedeelde ambities waar te maken in de praktijk.***

### 1.2.2. Vraagstelling

De onderzoeksvraag geeft aan wat inhoudelijk moet worden gedaan om de doelstelling van het onderzoek te kunnen bereiken. Onderzoeksvragen dienen efficiënt en sturend van aard te zijn. Een antwoord op een vraag en de daarmee verband houdende opgedane kennis moet bijdragen aan de doelstelling om efficiënt te zijn. Om sturend te zijn, moet duidelijk uit de onderzoeksvragen volgen wat moet gebeuren om het onderzoek goed uit te kunnen voeren (Verschuren & Doorewaard, 2007). Afgeleid van de onderzoeksdoelstelling uit de vorige paragraaf is de volgende hoofdvraag opgesteld; ***Wat is de aard van de relatie tussen secundaire processen en opgegevestuurd en netwerkend gedrag van medewerkers in de primaire processen in het kader van de transitie richting meervoudig organiseren in het publieke domein?***

### 1.2.3. Deelvragen

**De ervaren relatie tussen primaire en secundaire processen in Dordrecht**

***1. Hoe beïnvloeden de secundaire processen het netwerkende en opgegevestuurde gedrag van de medewerkers in de primaire processen in hun beleving?***

Dit afstudeeronderzoek wordt uitgevoerd in de context van een afstudeerstage bij de gemeente Dordrecht. Gemeente Dordrecht zit namelijk middenin de transitie naar opgegevestuurd werken evenals een interne organisatieontwikkeling die dit mede mogelijk dient te maken. De eerste deelvraag wordt met name beantwoord aan de hand van deze casestudy. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksmethoden inclusief de case uitbereid geïntroduceerd en toegelicht.

**Kleur aan de transitie richting meervoudig organiseren van opgegevestuurd en netwerkend werken**

***2. a. Wat is vanuit het perspectief van de medewerkers (in zowel de primaire als secundaire processen) nodig en mogelijk om gedragsverandering richting opgegevestuurd werken bij de primaire processen beter te faciliteren?***

In het beantwoorden van deze empirische deelvraag zal de focus enerzijds liggen op het perspectief van beleidsmedewerkers in de primaire processen die in contact staan met de netwerkende partijen 'buiten' en waaraan behoefte zij hebben met het oog op bovenstaande deelvraag. Tevens komt anderzijds het perspectief van de medewerkers in de secundaire ondersteunende processen aan

bod. Centraal staan in dit kader randvoorwaarden, dilemma's, kansen en bedreigingen op de schakelpunten tussen secundaire- en primaire processen om de gedragsverandering voor de transitie richting het opgavegestuurd werken beter te kunnen faciliteren. Hierin komt de empirische input van gemeente Dordrecht, Delft en Zaanstad tot uiting. Zie hoofdstuk 3 voor de uitgebreide toelichting op de onderzoeksstrategie en methoden.

***b. Wat kunnen overheidsorganisaties ondernemen om meervoudig organiseren in leef- en systeemwereld verder te normaliseren?***

Op basis van de ervaringen van gemeente Hollands Kroon en Provincie Zuid-Holland hiervan kunnen lessen getrokken worden uit 'good practices' op het gebied van normaliseringsstrategieën van meervoudig organiseren van netwerkend en opgavegericht werken. Welke stappen worden ondernomen om meervoudig organiseren 'gewoon' te maken en hoe wordt deze transitie ervaren?

## 1.3. Relevantie

### 1.3.1. Wetenschappelijke relevantie

De interne doelstelling is geformuleerd om diepgaand wetenschappelijk inzicht te krijgen in de manier waarop beleidsmedewerkers binnen overheden in de primaire processen worden geconfronteerd met de secundaire administratieve processen (audit, control, verantwoording, etc.) en hoe deze hun gedrag in het kader van de transitie richting opgavegestuurd werken beïnvloeden evenals de aard van de relatie tussen deze beiden. In de wetenschappelijke literatuur wordt veel aandacht besteed aan de aanleiding tot opgavegestuurd werken en waarom overheden zich anders moeten gaan inrichten om beter in te kunnen spelen op de steeds complexer worden de maatschappij (Morçöl, 2002; Christensen & Lægreid, 2010; Wagenaar, 2007; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Deze intellectuele aandacht voor het 'netwerkend werken' komt voort uit kritiek op het NPM bedrijfsmatige werken en aansturen (Visser, 2015). Deze kritiek wordt grotendeels gedeeld door de bestuurskundige- en de management-control literatuur in het kader van de gewenste transitie naar New Public Governance (NPG).

De aanleiding tot de transitie richting opgavegestuurd en netwerkend werken is met name in relatie tot complexiteitstheorie, reeds veelvuldig besproken in het academische debat (Morçöl, 2002; Christensen & Lægreid, 2010; Wagenaar, 2007; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). De literatuur van bovenstaande auteurs die aantoonst dat overheidssturing in lijn met New Public Management niet in alle gevallen inspeelt op de complexer wordende maatschappij, biedt echter nog beperkte wetenschappelijke inzichten op het gebied van werkbare alternatieven en invulling hiervoor. Van der Steen et al. (2015) doen een stap in deze richting en brengen in recente wetenschappelijke publicaties meer theoretisch inzicht in het de uitwerking en toepassing van netwerkend en opgavegericht werken. Voortbouwend op eerdere publicaties brengen Van der Steen et al. (2015) de diverse handelingsperspectieven van de overheid; de 'Rechtmatige overheid (PA)', de 'Presterende overheid (NPM)', de 'Netwerkende overheid (NPG)' en de 'responsieve overheid (SR)' in beeld. Juist de combinatie van en afwisseling tussen de verschillende handelingsperspectieven zou vanuit de literatuur het kenmerk dienen te zijn van de hedendaagse creatie van publieke waarde. Dit beïnvloedt het handelingsrepertoire van overheidsorganisaties. Dit brengt overheden tot de taak om te kunnen herkennen wat er gaande is en in hun context en om de meest passende vorm van sturing te kiezen of faciliteren, ook wel '*georganiseerde meervoudigheid*' genoemd (Van der Steen et al., 2015; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016).

Hierbij zou de transformatie moeten plaatsvinden vanuit de 'leefwereld' buiten in de netwerken die vervolgens in de 'systeem wereld' van de overheidsorganisaties moet indalen (Van der Steen, 2016). Echter, een belangrijke opgave en wetenschappelijk relevante vraag ligt vervolgens op het thema van de ondersteunende secundaire processen en systemen van de overheid, waaronder formuleren, verantwoordingscriteria, evaluatie kaders, handboeken, audit-systemen, bedrijfsvoering

instrumenten, subsidierichtlijnen etc. Deze zijn namelijk niet per definitie ingericht op de 'leefwereld' van de netwerkpartners 'buiten' (Van der Steen et al., 2015). Deze traditionele secundaire processen hebben mogelijk invloed op het gedrag beleidsmedewerkers in de primaire processen van de organisatie die samen met de netwerkpartners buiten publieke waarde trachten te creëren (Tushman & Scanlan, 1981b). Echter, *'Een andere praktijk vereist nieuw instrumentarium'* dat mee dient te bewegen binnen de kaders van een betrouwbaar en presterend overheidsorgaan (Van der Steen, 2016, p.14)

Bij veel overheden wordt in dit kader in meer of mindere mate geëxperimenteerd met veranderende secundaire processen om de transitie richting netwerkend en opgavegestuurd werken beter te kunnen faciliteren en normaliseren in de systemen (Van der Steen et al., 2015; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Tevens worden deze experimenten vanuit de academische wereld gemonitord, maar er is wat dit betreft nog veel ruimte voor een bredere en diepere wetenschappelijke onderbouwing. Wetenschappelijke inzichten over de doorontwikkeling van de relatie tussen de primaire en secundaire processen in het kader van de transitie richting het systematisch meervoudig organiseren, kunnen zeker nog worden versterkt en aangevuld. Dat maakt ook dit onderzoek, dat praktijkervaring rondom het vraagstuk bij diverse overheidsorganisaties ophaalt en tevens op de case van de gemeente Dordrecht de diepte ingaat via vele interviews vanuit wetenschappelijk erg interessant en relevant.

### 1.3.2. Maatschappelijke relevantie

De interne doelstelling van dit onderzoek is, naast het bijdragen aan wetenschappelijke literatuur, tevens geformuleerd om waardevolle maatschappelijk praktische en bruikbare informatie te verschaffen op beleidsvraagstukken op het gebied van opgavegestuurd werken voor de gemeente Dordrecht en andere overheden die zij kunnen gebruiken om samen met netwerkpartners gedeelde ambities waar te kunnen maken in de praktijk. Wanneer deze doelstelling wordt behaald, wordt dit onderzoek maatschappelijke relevant (Van Thiel, 2010).

Veel overheden experimenteren in meer of mindere mate met veranderende secundaire processen om de transitie richting netwerkend en opgavegestuurd werken beter te kunnen faciliteren en ervaringen hiermee in de primaire processen worden vervolgens weer meegenomen in de eventuele aanpassing van de secundaire processen (Van der Steen et al., 2015). Echter, in de praktijk van bestaande overheidsorganisaties lopen ambtenaren aan tegen het feit dat de interne procedures en regels, voor (bijvoorbeeld) verantwoording, control, prestatiemeting, budget-allocatie etc., zeer bepalend zijn voor wat zij 'buiten' met het netwerk (kunnen) doen. Zelfs beleidsmedewerkers die de intentie hebben actief in netwerken opgavegestuurd willen werken, worden daarin vaak begrensd door de interne instrumenten en kaders. Deze zijn namelijk vooral gebouwd op de klassieke overheidsrelatie met het netwerk: de overheid die beleid en waarde produceert voor de samenleving, in plaats van met de samenleving. Desalniettemin; *'Netwerkend werken is vaak moeilijk en verloopt moeizaam: niet omdat het principieel onmogelijk of inhoudelijk ingewikkeld is, maar omdat de geldende procedures en werkwijze het niet mogelijk maken'* (Van der Steen et al., 2015, p.31). Er is naast feitelijke aanpassingen van systemen tevens een gedragsverandering nodig om opgavegestuurd en netwerkend werken meer tot uiting te laten komen. De ondersteuning van het lerend vermogen binnen de organisatie is in dit kader zeer belangrijk om de andere manier van werken meer 'eigen', 'normaal' en 'gewoon' te maken (Gerrichhauzen et al. 2002).

Om deze reden is dit onderzoek maatschappelijk relevant wanneer het meer praktische inzichten kan leveren op het gebied van hoe 'netwerkend' werken eruit zou kunnen zien en welke dilemma's, kansen en bedreigingen hierbij komen kijken in het kader van de wisselwerking tussen de primaire en secundaire processen en hoe hier kansrijk op in kan worden gespeeld. Tevens kunnen de uitkomsten van het onderzoek helpen om het gedachte- en leerproces bij medewerkers van overheden in het kader van opgavegestuurd werken in hun eigen lokale context op gang te helpen. Dit onderzoek kan

ambtenaren helpen reflecteren op kwesties als in welke mate de huidige secundaire ondersteuning past bij de geambieerde primaire activiteiten van de organisatie. Wanneer deze minder passend blijken te zijn kan dit onderzoek een praktische handreiking wat betreft 'good practices' bieden om verder te denken over welke alternatieve (aanpassingsstrategieën) meer passend zouden zijn en hoe de relatie tussen de secundaire processen en het gedrag in de primaire processen kan worden geoptimaliseerd. Reflecteren op deze vragen is van groot maatschappelijk belang aangezien de (niet-)passendheid van o.a. management control systemen en andere secundaire processen grote gevolgen heeft voor de prestaties en het vermogen om samen met de stad en netwerkpartners publieke waarde te kunnen creëren, de mate van passende verantwoording hierover en het daaruit voortkomende leren binnen overheden (Visser, 2015).



## 2. Theoretisch kader

### 2.1. Aanleiding → Ontwikkelingen in de publieke sector

#### 2.1.1. Traditionele publieke sector

##### Van PA naar NPM

Ontwikkeld vanuit de beginjaren van de publieke sector in de negentiende eeuw bereikte de het traditionele bureaucratische regime (Public Administration, PA) zijn hoogtepunt in de jaren na de tweede wereldoorlog. Het PA-tijdperk werd gekenmerkt door; een sterke bureaucratie gebaseerd op wetten, een sterke hiërarchische structuur, standaardisatie; 'one best way', werken volgens de regels, geschreven documenten, onpersoonlijkheid, voltijds en opgeleide medewerkers ('public service motivation') en levenslange verzorging van de burgers; 'van de wieg tot het graf' (Osborne, 2006; Bordewijk & Klaassen, 2011). Echter, de welvaarsstaat en het bureaucratische model kwamen onder vuur te liggen door zowel kritische academici en uiteindelijk ook door de politieke elite (Ostrom & Ostrom, 1971; Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkle, 1985). Zo past de 'one best way' cultuur niet bij de complexer wordende samenleving en is het inflexibel en klant-onvriendelijk (Bordewijk & Klaassen, 2011, p.27). Kortom, 'The Big government' bleek onbeheersbaar en onbetaalbaar wat de weg vrij maakte voor het New Public Management-regime (NPM) om naar de voorgrond te treden (Osborne, 2006).

De publieke sector is sinds de jaren '80 gevoed door lessen en inspiratie uit de private sector waarbij de manier van werken steeds bedrijfsmatiger en concurrerender werd. Deze toegenomen focus op prestatie indicatoren, uitbesteding, efficiëntie en effectiviteit in de publieke sector wordt vaak aangeduid als New Public Management (NPM) (Osborne, 2006; Visser, 2015; Dunleavy, 2006). Deze managementgedachte werkt fragmentatie en specialisatie op zowel horizontaal als verticaal niveau en evenals versnippering in de hand (Christensen & Lægheid, 2010). Eventuele negatieve gevolgen van deze 'versnippering' zouden volgens de NPM-gedachte ondervangen worden door de neoliberale overtuiging dat een optimaal maatschappelijk resultaat wordt bereikt wanneer iedereen zijn eigen belang nastreeft (Bordewijk & Klaassen, 2011, p.44). In de hedendaagse praktijk blijkt de NPM-benadering niet altijd de meest bevorderende vorm van overheidssturing. Dit is te verklaren door de mismatch tussen de 'bedrijfsmatige' management-control systemen en het veranderende karakter van de meeste publieke activiteiten in een steeds complexer wordende en meervoudige samenleving (Visser, 2015; Osborne, 2006).

#### 2.1.1. Toegenomen complexiteit

##### Van NPM naar NPG

Toenemende dynamiek, diversificatie en daarmee complexiteit ondermijnen de mogelijkheid van publieke organisaties om efficiënt, effectief en rechtmatig bestuur uit te oefenen (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Overheden hebben namelijk door de toenemende complexiteit in de samenleving steeds meer te maken met zogenoemde 'wicked problems'. Rittel en Weber (p.54) beschrijven in Edelenbos & Van Meerkerk (2016) de zes karakteristieken van een 'wicked problem';

- i. Wicked problems zijn moeilijk te definiëren, want het is lastig te zeggen wat het probleem is,
- ii. Aan de problemen liggen meerdere oorzaken ten grondslag (multi-causaal) en hebben vele 'inter-connecties';
- iii. Hierdoor zijn wicked problems vaak onstabiel en kleine veranderingen of aanpassingen kunnen grote en onverwachte gevolgen hebben;
- iv. Er is geen eenduidige oplossing aan te wijzen voor de problemen;
- v. Omdat de oplossingen onduidelijk zijn, kan elke interventie onvoorziene gevolgen hebben;
- vi. Ten slotte zijn veel en uiteenlopende actoren betrokken bij wicked problems waardoor de problemen tevens sociaal complex van aard zijn.

Soms kunnen 'wicked problems' zich ook ontwikkelen tot 'super wicked problems' aldus Levin (p.55) in Edelenbos & Van Meerkerk (2016) waarbij de complexerende factoren worden toegevoegd waarbij er sprake is van; Een hoge tijdsdruk, het ontbreken of slechts de aanwezigheid van een zwakke centrale autoriteit om de aanpak van het probleem te coördineren en van het feit dat de actoren die de problemen proberen aan te pakken lijken het probleem juist te veroorzaken of te versterken.

Morçöl (2002) beargumenteert dat er een sterke behoefte bestaat om de aard van complexe problemen beter te doorgronden om zo het beleidsproces te kunnen verbeteren. Wagenaar (2007) stelt dat participatieve modellen van bestuur meer effectief zijn in het aanpakken van de complexiteit in de samenleving, omdat deze de interactie tussen (sub)systemen en systeem diversiteit doen toenemen en daardoor creativiteit en daarmee het oplossend vermogen vergroten. Een manier om te gaan met de wicked problems is om zoveel mogelijk geïnteresseerde partijen die te maken hebben met het probleem te betrekken in een vorm van interactief bestuur om het probleem gezamenlijk aan te pakken. Deze ontwikkeling wordt wel aangeduid als 'New Public Governance (NPG)'; *'This holistic theory is not integral to PA or to the NPM, but is rather an alternative discourse in its own right combining different modern theories. It is predicated upon the existence of a plural state and a pluralist state and it seeks to understand the development and implementation of public policy in this context'* (Osborne, 2006, p.381). Dunleavy et al. (2006) spreken in dit kader over een transformatie richting 'The Digital Era Governance' (DEG) wat zich net als NPG richt op de re-integratie van bestuurlijke functies, het opbouwen van holistische en vraaggerichte structuren op netwerkend te kunnen werken. Aanvullend focust DEG zich op een vooruitstrevende digitalisering van administratieve processen en digitale kanalen van interne en externe informatie-uitwisseling. Voortbouwend op deze inzichten komen steeds meer interactieve vormen van bestuur op waarin burgers een meer participatieve en/of coproducerende rol krijgen in vergelijking tot de traditionele vormen van democratie (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Morçöl, 2002; Christensen & Lægreid, 2010). Dit wordt ook wel '**interactief bestuur (IB)**' genoemd (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015; van der Steen, Scherpenisse & van Twist, 2015).

## 2.2. Wat nu? → Netwerkend en opgabegestuurd werken

### 2.2.1. Publieke waarde creatie in beweging

De ontwikkelingen in bovenstaande paragraaf kunnen worden gelinkt aan de term *vermaatschappelijking* in het kader van het creëren van publieke waarde dat door Van der Steen et al. (2015) ruim wordt opgevat als *'waarde ten dienste van het algemeen nut, boven het particuliere of individuele belang waarbij het niet betekent dat het individu er geen profijt van heeft, maar wel dat het nut ook voor anderen geldt.'* (p.15).

Deze publieke waarde kan langs drie wegen gecreëerd worden (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Van der Steen et al., 2015). In de eerste plaats kan publieke waarde 'geproduceerd' worden door de overheid wanneer bijvoorbeeld een gemeente vanuit de opgestelde strategie een beleidsprogramma ontwikkelt en ten uitvoer brengt. In dit eerste geval is de overheid verantwoordelijk voor zowel de productie als voor het afleggen van de verantwoording van de gecreëerde publieke waarde. Overheidsgeïnitieerde interactieve vormen van bestuur hebben zowel voor- als nadelen. Maatschappelijke participatie kan enerzijds als wenselijk worden gezien om draagvlak te creëren, gebruik te kunnen maken van lokale kennis en energie en om zo de effectiviteit en efficiëntie van besluitvorming en overheidsbeleid te verbeteren. Overheden proberen hun verloren betekenis te herstellen en hervinden hun politieke identiteit in de moderne samenleving. Overheden proberen daarnaast het gat tussen de overheid en de maatschappij te dichten en het vertrouwen van de burger in de overheid en politiek te herstellen door de representatieve democratie aan te vullen met interactieve en coproducerende processen (Edelenbos & van Meerkerk, 2016). Anderzijds zijn ook kritische punten te noemen. Het interactieve proces neemt veel tijd en middelen in beslag wat kan

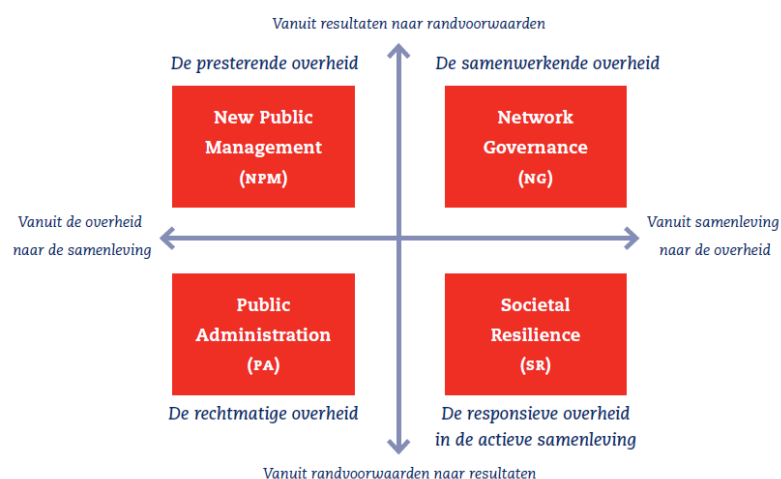
leiden tot inefficiëntie en ineffectiviteit, omdat te veel actoren en hun belangen in acht moeten worden genomen waardoor de kans op conflicten en impasses toeneemt. Overheden bepalen in dit geval tevens voornamelijk de voorwaarden waaronder actief burgerschap mag plaatsvinden waardoor de vrijheid van de burger wordt beperkt en het geheel een symbolisch en manipulatief traject wordt.

Daarnaast is een tweede optie tot het komen van publieke waarde vanuit het perspectief van de markt of via publiek private samenwerking waarbij private organisaties een business model kunnen aanbieden voor een publieke waarde creatie die dan via een netwerkende aanpak tot stand komt. Ten derde kan de maatschappij vanuit actieve individuele burgers of maatschappelijke organisaties door middel van activiteiten die zij organiseren een bijdrage leveren aan het creëren van publieke waarde. Zo komen veel woningcorporaties en ziekenhuizen voort uit deze traditie. Edelenbos & van Meerkerk (2016) scharen de tweede (private partijen) en derde (maatschappelijke organisaties en burgers) beide onder initiatieven vanuit de maatschappij die gezamenlijk de maatschappelijke opgaven bepalen. Overheden hebben het zelf-organiserende vermogen van de maatschappij nodig om de welvaartsstaat te kunnen waarborgen en de maatschappij benaderen interactief bestuursvormen als manieren om de door hun gewenste projecten te kunnen realiseren.

In principe is het zo dat elke publieke taak uitgevoerd kan worden vanuit elk van de drie perspectieven of een combinatie daarvan welke allemaal ook in de praktijk terugkomen. Echter, in de praktijk is het zo dat verschillende landen of sectoren meer neigen naar een bepaalde invalshoek om naar de driehoek te kijken (Van der Steen et al., 2015). Nederland kent bijvoorbeeld een sterke traditie van betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in vergelijking met Frankrijk of Engeland bijvoorbeeld. Tevens beweegt de focus op de driehoek ook over de tijd heen en tegelijkertijd kan een beweging betekenen dat het initiatief meer komt van de overheid of juist andersom (Van der Steen et. al. 2015; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Interactief bestuur (IB/IG) wordt gezien als een manier om op een rechtmatige manier opnieuw een connectie te kunnen maken met de maatschappij.

### 2.2.1. Vier perspectieven op sturing

Juist de diversiteit van manieren waarop interactief bestuur zich kan ontwikkelen is het kenmerk van de hedendaagse publieke waarde en beïnvloedt het handelingsrepertoire van overheidsorganisaties die daar elk op hun eigen manier mee omgaan op een wijze die past bij de lokale situatie en context (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Dit brengt overheden tot de taak om te kunnen herkennen wat er gaande is en in die context, de voor- en nadelen af te kunnen wegen en vervolgens de meest passende vorm van sturing te kiezen of faciliteren. Dit wordt ook wel *'georganiseerde meervoudigheid'* genoemd (Van der Steen et al., 2015). Deze meervoudigheid van bestuur is door van der Steen et al. (2015) gevat in een kwadrantenmodel (zie figuur 1).



Figuur 1: Kwadrantenmodel overheidssturing (Bron: Van der Steen et al., 2015)

De onderste twee kwadranten werken vanuit de rechtmatige en rechtvaardige randvoorwaarden naar resultaten waarbij de politieke besluitvorming een belangrijke factor vormt. In het kwadrant linksonder '**de rechtmatige overheid**' kan vanuit dit inzicht de vergelijking met het traditionele PA-gedachtegoed gemaakt worden (Osborne, 2006; Bordewijk & Klaassen, 2011; Ostrom & Ostrom, 1971; Dunleavy et al., 1985). In de eerste plaats worden dan ook doelen geformuleerd vanuit rechtmatig en legitiem perspectief. Hierbij ontstaat het risico dat de opgelegde doelen op afstand komen te staan van de praktijk en prestaties.

In de bovenste twee kwadranten vormt het op tijd en binnen budget bereiken van resultaten een belangrijke kernwaarde. Hierbij worden randvoorwaarden en achterliggende doelen wel meegenomen naar de nadruk op het leveren van meetbaar resultaat. Het gevaar hierbij is dat zo sterk gestuurd wordt op het halen van bepaalde targets dat het oorspronkelijke doel voorbij gestreefd wordt. Hierbij kan in het kwadrant linksboven, dat de '**presterende overheid**' genoemd wordt, de vergelijking met het NPM perspectief gezien worden (Osborne, 2006; Bordewijk & Klaassen, 2011). De kwadranten linksonder en linksboven vertegenwoordigen de overheidsorganisatie die vanuit de eigen organisatie naar buiten toe opereert en een publieke waarde oplevert aan de ontvangende relatief passieve samenleving (Van der Steen, van Twist, Chin-A-Fat & Kwakkelstein, 2013; Van der Steen, Scherpenisse, van Gerven & Kruitwagen, 2014).

In tegenstelling tot het voorgaande is de samenleving in de kwadranten rechtsboven en rechtsonder juist wel actief participant in het creëren van publieke waarde wat in verschillende gradaties tot uiting kan komen. Waarbij rechtsboven de samenleving onderhandelingen, allianties en formele contracten aangaat met de overheid met het oog op het behalen van resultaten vanuit het besef dat resultaten beter kunnen worden bereikt in samenwerking met wederzijds afhankelijke actoren. Het kwadrant rechtsonder vertegenwoordigt een focus op partijen in de maatschappij die handelen vanuit een door henzelf geformuleerde visie en doelen in relatie tot de overheid die daar vanuit randvoorwaarde mee verbonden. De overheid beweegt en stuurt in dit kwadrant mee waarbij de verbinding wordt gezocht met doelen van de maatschappij (Van der Steen et al., 2015). De kwadranten rechtsboven en rechtsonder sluiten duidelijk aan bij de NPG-gedachte (Osborne, 2006), waarbij de perspectieven respectievelijk de namen 'network governance' (**de samenwerkende overheid**) en 'social resilience' (**de responsieve overheid**) hebben gekregen.

De perspectieven zijn echter allemaal relevant en komen dan ook vaak tegelijkertijd en naast elkaar in de praktijk tot uiting en een goede overheid dient alle kwadranten in het model op de juiste momenten toe te kunnen passen (Van der Steen et al. 2015). In de weg van overheden om zich aan te passen en te bewegen richting het meervoudig organiseren ontstaan spanningen tussen het oude representatieve model en de nieuwe interactieve vormen van democratie (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Wagenaar, 2007, Nederhand, Bekkers & Voorberg, 2015). Daarom is het, ondanks dat alle kwadranten van belang en aanwezig zouden moeten zijn, niet zo simpel als 'gewoon' iets meer aan de rechter kant van het kwadrant gaan werken. Dit proces verloopt juist moeizaam gezien het feit dat geldende procedures en werkwijzen het erg lastig maken om te bewegen richting de rechter kant van het kwadrantenmodel daar waar men probeert rechts in het kwadrant te gaan werken vanuit een organisatie die systematisch is ingesteld volgens de waarden en normen vanuit het linkerdeel van het kwadrantenmodel (Van der Steen et al. 2015).

## 2.3. Hoe? → Het faciliteren van opgabegestuurd werken

### 2.3.1. Het bestuursmodel: primaire vs. secundaire processen in het kort

In het interactief bestuur en de transitie naar de bovenbeschreven 'georganiseerde meervoudigheid' is het voor publieke organisaties van belang om een secundaire systematiek voor opgabegestuurd en netwerkend werken (IB, rechterkant van het kwadrantenmodel) in de primaire processen te ontwikkelen. Die systematiek dient uiteindelijk de beweging te faciliteren, zonder dat de organisatie terugvalt in de klassieke secundaire mechanische en bureaucratische systematiek. De systematiek kan tweeledig worden opgevat in de zin dat het zowel om een **organisatiesystematiek** als om een politieke systematiek kan gaan (Van der Steen et al., 2015). Dit onderzoek richt zich op de eerste soort, omdat dit aansluit bij de opdrachtformulering vanuit de stageorganisatie en het masteronderzoek zo diepgaand, maar binnen de tijd behapbaar blijft, maar wat wordt nu precies verstaan onder deze primaire en secundaire processen?

De primaire processen binnen een organisatie duiden op de activiteiten van de organisatie die worden uitgevoerd om bij te dragen aan het behalen van de fundamentele doelstellingen in lijn met de missie en bestaansredenen van de organisatie. Tot het primaire proces van een melkboer behoort bijvoorbeeld het inkopen van koeien, het melken van koeien en het verkopen van melk, boter en kaas (Grit, 2012). Binnen overheidsland zijn stafafdelingen vaak ondersteunend aan de primaire processen die gericht zijn op het leveren van maatschappelijke toegevoegde waarde. Deze komen vaak tot uiting via de vakspecifieke afdelingen, zoals maatschappelijke ontwikkeling en stedelijke ontwikkeling (KING, 2013). De transitie richting opgabegestuurd en netwerkend werken vraagt om een gedragsverandering van de medewerkers in de primaire processen, paragraaf 2.3.3 gaat hier dieper op in.

Secundaire processen duiden op de organisatieprocessen die sturend en ondersteunend zijn aan de bovenbeschreven primaire processen (KING, 2013). Activiteiten van de secundaire processen dragen niet direct bij aan het behalen van de doelstellingen van de organisatie maar zijn wel noodzakelijk ter indirecte ondersteuning voor het uitvoeren van de bovenbeschreven primaire processen. Bij een detailhandelszaak gaan de secundaire processen bijvoorbeeld om de financiële administratie, het aannemen van personeel, en het beheren van de ICT. Echter, voor een administratiekantoor die de financiële administratie voor andere organisaties faciliteert, is dit zowel een primair als secundair proces (Grit, 2012). Binnen publieke organisaties ontwikkelen secundaire sturende processen ontwikkelen de strategie en sturen op de uitvoering en evaluatie hiervan en richten zich op het aansturen en ondersteunen van de primaire processen (KING, 2013). Onder secundaire processen worden in de publieke sector aldus de Greef (2013) ook wel de zogenaamde PIOFACH-taken geschaard. Deze taken staan voor de secundaire processen zoals personeel(szaken), inkoop, organisatie(ontwikkeling), financiën, automatisering (ICT), communicatie en huisvesting (De Greef, 2013). Binnen de focus op de secundaire organisatiesystematiek staan dus dagelijkse elementen, regels, mensen en processen binnen de organisatie centraal, zoals methoden, prestatie-indicatoren, procedures verantwoordingscriteria, en financieel-, audit-, en juridisch instrumentarium (Van der Steen et al., 2015, p. 40; Wagenaar, 2007). Onderstaande paragraaf 2.3.2 zet de 'harde' elementen verder uiteen en paragraaf 2.3.4 besteed ook aandacht aan de meer 'zachte' en personele aspecten van de ondersteunende secundaire processen zoals (lerende) organisatieontwikkeling.

### 2.3.2. Al dan niet veranderende secundaire processen

#### **Publieke P&C, bedrijfsvoering, prestatiemeting en verantwoording in het openbaar bestuur**

De secundaire functies van de publieke organisatie, werken traditioneel gezien meer vanuit de 'rechtmatige en presterende overheid' gedachte (Visser, 2015; Van der Steen et al., 2015). Dit terwijl in de context van de publieke organisatie steeds meer de maatschappelijke opgave leidend wordt. Echter, tegelijkertijd dient de publieke organisatie een betrouwbaar, rechtmatig en presterend

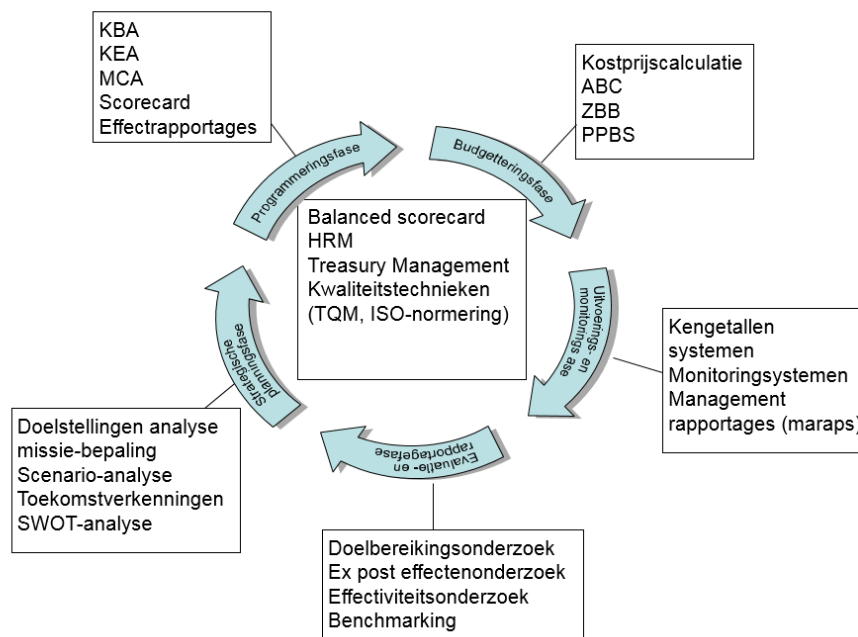
overheidsorgaan te blijven (Visser, 2015). Op dat laatste uitgangspunt zijn de huidige secundaire processen voornamelijk gebaseerd. Een transparante publieke verantwoording is namelijk een kernwaarde binnen het openbaar bestuur en vormt een fundamenteel onderdeel van onze democratische rechtsstaat.

*'Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum kan nadere vragen stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor'* (Bovens & Schillemans, 2009, p.2). Het publieke verantwoordingsproces wordt vaak in drie opeenvolgende fasen opgedeeld; de informatiefase (monitoring en meting), de interactiefase (gesprek actor-forum) en een oordeelfase (interpretatie en oordeelsvorming) (Schram, Van der Steen, Van Twist & Van Yperen, 2015). Aan het oordeel kunnen allerhande consequenties verbonden zijn. Een positief oordeel kan leiden tot bijvoorbeeld extra budget of mandaat voor voortgang, een negatief oordeel kan aanleiding zijn tot het geven van sancties. Het gaat er bij overheidsorganisaties om dat besluitnemers(actor) verantwoording afleggen aan een verkozen instituut dat de samenleving vertegenwoordigt. In het geval van gemeenten legt het college van Burgemeester en Wethouders verantwoording af aan de Gemeenteraad (het forum). Via publieke verantwoording kan een degelijke besteding van publiek geld worden gecontroleerd en biedt het een vertrekpunt voor feedback, reflectie en leren (Visser, 2015; Van der Steen et al., 2015; Schram et al., 2015).

Om bovenstaande te kunnen borgen is dan ook een en ander wettelijk verankerd, zoals o.a. in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) (2004) waarin geregeld wordt dat: *'Gemeenteraden de uitgaven op een beperkt aantal programma's autoriseren, waarbij per programma de maatschappelijke doelen worden aangegeven'*. In zowel de begroting als de jaarstukken staan 'de drie w-vragen centraal;

1. **Wat willen we bereiken (begroting)/Wat hebben we bereikt (Jaarstukken):** De begroting geeft hieraan welke doelen (maatschappelijke effecten) met het programma bereikt moeten worden. De jaarstukken leggen uit in hoeverre de beoogde doelen afgezet tegen de voornemens uit de begroting feitelijk zijn gerealiseerd.
2. **Wat gaan we daarvoor doen/ Wat hebben we daarvoor gedaan?** Op deze plaats in de begroting wordt aangegeven welke activiteiten moeten worden uitgevoerd om de gestelde doelen te bereiken. De Jaarstukken leggen hieruit in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden.
3. **Wat gaat dat kosten/ Wat heeft dat gekost?** Hier geeft de begroting aan welke lasten (maar ook baten) aan de orde zijn voor de uitvoering van het programma. De jaarstukken verantwoorden over de lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting wordt uitgelegd.

De begroting wordt opgesteld voorvloeiend uit de strategische planningsfase, de programmeringsfase en de budgetteringsfase uit de management control (MC) cyclus in figuur 2 (Hakvoort & Klaassen, 2013). Door middel van meting en monitoringsinstrumenten begint na de begroting en uitvoering het proces van publieke verantwoording bij het verzamelen van beleidsinformatie. Voorbeelden van monitorings- en evaluatie-instrumenten zijn o.a. management rapportages, benchmarks en prestatiemetingen afgeleid van vooropgestelde (kwantitatieve) prestatie indicatoren (Bruijn, 2006). De missie, visie en ambities van de organisatie dienen terug te komen in de prestatie indicatoren. De transparante inzichten in beleidsinformatie bieden op deze manier de mogelijkheid om indien noodzakelijk of wenselijk het beleidsproces bij te sturen en stimuleert leerprocessen.

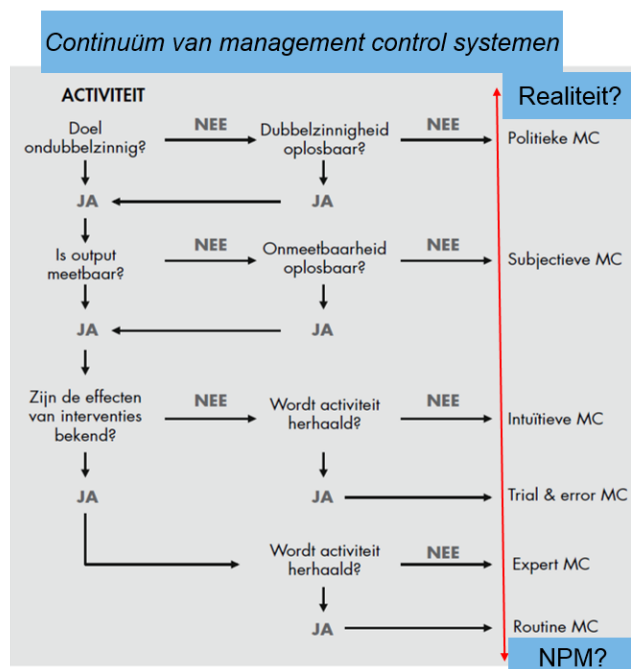


Figuur 2: De Management-Control Cyclus. (Bron: Hakvoort & Klaassen, 2013)

Tevens kan door de verzamelde informatie, na de interactiefase waarbij de beleidsmaker verantwoordelijk wordt gehouden voor het forum en de gelegenheid zijn/haar positie en functioneren toe te lichten, een oordeel uitgesproken worden over het presteren van beleidsmedewerkers, teams of beleidsprogramma's. Hieraan kunnen afrekenende gevolgen in zowel positieve als negatieve zin worden gekoppeld. Het idee achter prestatiemeting is dat het transparantie en een incentive voor innovatie vergroot, het inefficiëntie en bureaucratie beperkt, het bevorderlijk werkt in het kader van leerprocessen en daarmee zal leiden tot een kwaliteitsverbetering van de dienstprocessen van overheidsorganisaties (Bruijn, 2006; Hakvoort & Klaassen, 2013; Schram et al., 2015).

### Spanningen tussen traditionele secundaire systematiek en hedendaagse publieke activiteiten

In de praktijk blijkt de bedrijfsmatige NPM-benadering, gerelateerd aan strakke prestatiemeting die vaak gehanteerd wordt in verantwoordingsprocedures, minimaal bevorderlijk voor het faciliteren van opgevegestuurd en netwerkend gedrag in de primaire processen van de organisatie (Schram et al., 2015; Visser, 2015). Dit is te verklaren door de mismatch en spanning tussen de 'bedrijfsmatige' management-control systemen en het veranderende karakter van de meeste publieke activiteiten in de primaire processen zoals in paragraaf 2.2 en 2.3 is beschreven. Zie in dit kader figuur 3 voor de typologie van Hofstede betreffende de uiteenlopende management control (MC) systemen en de mis-match met hedendaagse publieke vraagstukken (Visser, 2015).



Figuur 3: Mismatch Management Control systemen en de realiteit. (Bron: Visser, 2015)

Smit et al. (2016) en Bruijn (2016) vatten de kritiek op de traditionele (routine MC) secundaire processen samen in een aantal punten. In de eerste plaats stellen zij dat cijfers in alle gevallen geen volledige weergave van de werkelijkheid kunnen bieden. Ten tweede brengen cijfers en getallen de 'werkelijkheid' tot de elementen die daarvan meetbaar zijn. Hierdoor worden niet kwantitatief meetbare beleidsprestaties buiten beschouwing gelaten terwijl deze wel degelijk van waarde kunnen zijn. Tevens wordt gesteld dat cijfermatige generalisaties niet in verhouding staan tot de dagelijkse uitvoerende en complexe praktijk van beleidsprofessionals. Deze passen namelijk, zeker in het kader van opgavegericht en netwerkend werken in toenemende mate steeds meer maatwerk toe in hun professioneel handelen. Ten vierde bestaat de kans dat getalsmatige targets een bepaalde mate van strategisch gedrag losmaakt bij professionals die zich zo opstellen dat deze 'targets' worden behaald waarbij het risico bestaat dat men voorbijstreeft aan de kwaliteit van de dienstverlening. Door de focus en sturing op cijfer ontstaan dan ook perverse prikkels; sturen op de resultaten wordt belangrijker dan het creëren van publieke waarde met de beste oplossingen voor de maatschappelijk en haar burgers. 'Ondanks de goede intenties schuilt hierin het risico van 'hitting the target, but missing the point' de daadwerkelijke opbrengsten van beleid raken in de hang en drang naar meetbare 'output' en strikte naleving van procedures uit het oog' (Schram et al., 2015, p.34). Een zesde punt dat wordt aangedragen door o.a. Smit et al. (2016) is dat deze cijfermatige focus tevens de interne motivatie van beleidsmedewerkers in negatieve zin kan beïnvloeden (Smit et al., 2016; Bruijn, 2006).

Het NPM-perspectief op prestatiemeting en verantwoording relateert volgens Schram et al. (2015) aan de **principaal-agent** theorie. Dit perspectief is van oudsher dominant geweest betreffende de visie op de relatie tussen de overheid en andere partijen (Schillemans et al., 2014). Dit perspectief stelt de relatie tussen opdrachtgever (principaal die om verantwoording vraagt) en opdrachtnemer (agent die verantwoording aflegt) centraal. Een goede relatie tussen de principaal en de agent is gebaseerd op afspraken tussen beiden en op de manier waarop deze afspraken worden gecontroleerd en nagekomen waarbij transparantie een belangrijke kernwaarde vormt. De transparantie komt in gevaar in het geval de agent meer informatie heeft dan de principaal; er ontstaat informatie asymmetrie. Om dat te voorkomen vormt sturen op meetbare en toegankelijke indicatoren het vertrekpunt in het perspectief van de principaal-agent theorie.

### **Nieuwe secundaire processen en nieuw referentiekader omgang secundaire processen**

In het kader van bovenbeschreven spanningen is het belangrijk voor publieke organisaties om een systematiek voor netwerkend werken te ontwikkelen zonder dat het opnieuw te mechanisch wordt. Dat streeft namelijk voorbij aan het concept van opgavegestuurd en netwerkend werken. In interactieve vormen van bestuur neemt de invloed van de publieke organisaties op de creatie van publieke waarde af, terwijl men tegelijkertijd nog wel te maken heeft met de kwestie van verantwoording en aansprakelijkheid (Yang, 2012; Schram et al., 2015). Deze vernieuwingsslag dient aan te sluiten de '**Stewardship**' theorie (Schram et al. 2015). Deze theorie de focus op een samenwerking en wederzijdse afhankelijkheid tussen principaal (samenleving) en steward (agent). De steward probeert vanuit intrinsieke motivatie in te spelen op de principes van de principaal. De steward wordt vertrouwd op basis van gedeelde doelen en een focus op het collectief belang. '*In het stewardship perspectief staat niet zo zeer het resultaat van handelen centraal, maar de maatschappelijke bijdrage die het handelen oplevert*' (Schillemans, 2014). Bij het Stewardship perspectief komt veel overeen met de diverse vormen van interactief bestuur (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Van der Steen et al., 2015).

Een in de publieke sector steeds meer gehanteerde toepassing op bovenstaande management control cyclus is gebaseerd op de 'hefboom theorie' van Simons (2005). Simons (2005) stelt dat management control systemen in de eerste plaats kaderstellend en sturend moeten zijn voor het gedrag van de medewerkers in de organisatie en tegelijkertijd creatief gedrag en ondernemerschap moeten aanmoedigen. Deze paradox kan worden bereikt d.m.v. het hanteren van vier zogenaamde 'levers of control'. In de eerste plaats gaat het om 'diagnostic control systems', de klassieke



informatievoorziening en het prestatie management die ten grondslag ligt aan het monitoren van de resultaten. Ten tweede gaat het om 'beliefsystemen' waarbij de nadruk ligt op de organisatiecultuur en geïnternaliseerde normen, waarden, visie en missie van de medewerkers en organisatie. 'Boundary systems' worden door Simons (2005) aangeduid als derde hefboom en hebben betrekking op richtlijnen, omgangsregels en procedures. Het gaat uit van het idee dat mensen niet verteld moet worden wat ze moeten doen, maar wat ze niet mogen doen om creativiteit binnen de grenzen van de organisatie te bevorderen. Ten slotte bestaat de laatste hefboom uit 'Interactive control systems', ook wel constante strategie(her)ontwikkeling met een focus op het opmerken van nieuwe kansen en bedreigingen voor de organisatie (Simons, 2005).

Om te komen tot een vernieuwde organisatiesystematiek die verder inspeelt op bovenstaand 'stewardship' perspectief dient de gehele organisatie een leerproces door te maken. Dit is moeilijk, maar niet onmogelijk. De 'mindset' om te beginnen nadenken over deze andere invulling en instrumentarium en om er daadwerkelijk mee te durven en willen experimenteren, vereist een veranderd instrumentarium en gedrag vanuit deze van oudsher NPM-georiënteerde secundaire functies (Van der Steen et al. 2015). Tevens is het zo dat wanneer de creatie van publieke waarde in toenemende mate plaatsvindt in co-creatie met anderen, dit niet de noodzaak van **verantwoording** binnen de eigen organisatie doet afnemen. Het is eerder het tegenovergestelde aldus Schram et al. (2015). Echter, o.a. huidige financieringsvormen passen in de realiteit in mindere mate bij een netwerkende aanpak. Dit kan gedeeltelijk worden verklaard door enerzijds de **eisen en voorwaarden** die aan de bedrijfsvoeringsinstrumenten gekoppeld zijn. Deze komen onder andere tot uiting in selectiecriteria, tijdlijnen, verantwoordingscriteria en opgestelde doelen. Zo zou een manier van contracteren en financieren die past bij het opgavegestuurd werken meer gebaseerd dienen te zijn op de maatschappelijke meerwaarde in plaats van op de administratieve logica van de inkoop die een patstelling veroorzaakt (Van der Steen et al. 2015).

Soms is eventueel wel helderheid wat betreft of verandering van instrumentarium wel of niet kan. Echter, anderzijds spelen factoren zoals het **tempo en ritme** wat betreft de verlening, evaluatie en toekenning van het instrumentarium ook een rol (Van der Steen et al., 2015). Dit is van belang gezien het feit dat het traditionele en standaardinstrumentarium vaak niet synchroon loopt met de dynamiek en het tempo in de maatschappelijke netwerken waar een ander ritme, andere doelen en een minder heldere prestatie meting van toepassing is. Vaak moeten simpelweg eerst procedures doorlopen worden die een bepaalde tijd in beslag nemen en wanneer dit *tempo* te ver afwijkt van de dynamiek in het netwerk ontstaat het risico dat partijen af zullen haken of in een lastige situatie terecht komen. Anderzijds kan er ook sprake zijn van ander ritme en andere volgorde van zaken. Zo is het traditionele ritme van het verlenen van een subsidie gebaseerd op een vooraf afgebakend doel en de vraag of de subsidie bijdraagt aan het doel en of het doel haalbaar is. In het opgavegericht werken zijn deze zaken vooraf minder helder en voorspelbaar wat het meebewegen in het proces vanuit de overheid lastig maakt.

Smit et al. (2016) doen in dit kader een aantal aanbevelingen voor een toekomstbestendige publieke verantwoording.

- ➔ In de eerste plaats dient vertrouwen, en dan met name vertrouwen in de vakmensen in de primaire processen, het uitgangspunt te zijn. Controleren op zich moet niet het doel van de secundaire processen zijn. Het doel is om rekenschap af te kunnen leggen over het handelen 'buiten'.
- ➔ Ten tweede staat het dialoog en gesprek centraal. De medewerkers uit het secundaire verantwoordingsproces, ook wel de 'systeemwereld' zouden volgens Smit et al. (2016) via verhalen en ervaringen uit de praktijk d.m.v. gesprekken met burgers en beleidsmedewerkers in de primaire processen meer in aanraking moeten komen met de ervaringen in de 'leefwereld'. Hierdoor wordt het referentiekader **objectiviteitsideologie** door de medewerkers uit de

secundaire processen verlaten en vormt het gesprek over kansen, belemmeringen en ingewikkeldheden uit de 'leefwereld' het vertrekpunt van het verantwoordingsproces.

- Ten derde is het belangrijk dat er bewustwording gecreëerd wordt rondom het belang van leren en verantwoorden van, voor en door de leefwereld. Verantwoordingsvormen draaien namelijk om het **samenkomen van vakmensen en hun referentiekaders onderling**, beleidsmedewerkers met maatschappelijke partijen en andere groepen belanghebbende zoals, bestuur, externe toezichthouders, de politiek etc. om meer inzicht in elkaars referentiekader te krijgen en naar elkaar toe te groeien (Smit et al., 2016) Schram et al. (2015) sluiten zich daarbij aan door het belang te benadrukken dat het gaat om een verantwoordingssystematiek die past bij de doelstellingen die behaald willen worden en bij de context waarin dat wordt gedaan.
- Als vierde punt wordt het belang van het gezamenlijk betekenisgeven aan de rol van kwantitatieve gegevens die ofwel beperkt, kritisch of voedend van aard kan zijn. Schram et al. (2015) stellen dat de uitdaging in dit kader ligt in het zoeken naar een manier van verantwoorden die inzicht geeft in de feiten en cijfers maar daarnaast ook aandacht geeft aan de betekenisgeving achter de cijfers.
- Ten slotte worden verantwoordingsprocessen gezien als een vorm van lerend organiseren. Men reflecteert namelijk aan wat beter en anders kan n.a.v. de uitleg wat er is gedaan, waarom en wat dat heeft opgeleverd (Smit et al. 2016).

Schram et al. (2015) menen dat in de ontwikkeling van vernieuwende innovatieve secundaire processen, gekozen moet kunnen worden tussen verschillende variabelen. Hierdoor wordt een samengesteld arrangement gecreëerd dat door maatwerk inspeelt op bijzonderheden in de context; opgavegestuurd en netwerkend werken. Combinaties van de klassieke en innovatieve vormen zijn daardoor goed mogelijk, want beide hebben voor- en nadelen; *'Het is aan te raden om bij het ontwerpen van de verantwoordingsvormen het afstellen te zien als een experiment, waar al werkende weg van geleerd kan worden. Gaandeweg kan zo een verantwoordingsvorm op maat worden ontwikkeld.'* (Schram et al., 2015, p.77).

### **2.3.3. Opgavegestuurd en netwerkend gedrag in de primaire processen**

De primaire processen binnen een organisatie duiden op de activiteiten van de organisatie die worden uitgevoerd om bij te dragen aan het behalen van de fundamentele doelstellingen in lijn met de missie en bestaansredenen van de organisatie, zie paragraaf 2.3.1. De transitie richting opgavegestuurd en netwerkend werken vraagt om een gedragsverandering van de medewerkers in de primaire processen. Onderstaand gaat de uiteenzetting van diverse gerelateerde concepten dieper in op wat er verder bij deze gedragsverandering komt kijken.

#### ***Boundary spanning capacity***

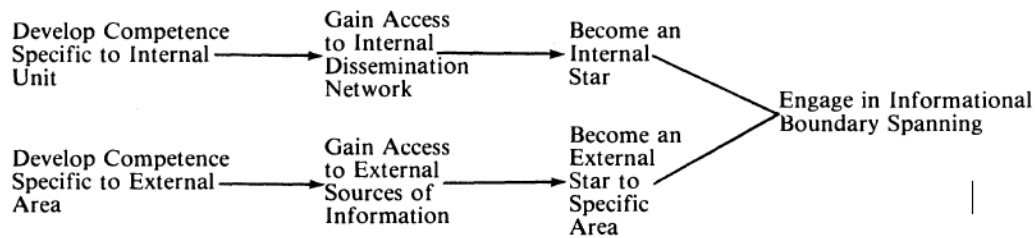
In de hierboven beschreven interactieve en complexe samenleving wordt een gedragsverandering van de betrokken stakeholders gezien als zeer belangrijk. Een vorm van passend gedrag bij deze ontwikkeling komt tot uiting in het handelen van zogenoemde 'Boundary spanners' (Williams, 2002). De rol van boundary spanners is zeer complex van aard en een boundary spanner dient over verschillende competenties te beschikken om de rol goed uit te kunnen oefenen. Boundary spanners worden gekenmerkt door een beheersing van uiteenlopende competenties die nodig zijn om verschillende mensen, processen, beleidsvelden en organisaties met elkaar te kunnen verbinden. Hieronder zullen de diverse competenties en uitdagingen worden besproken in het kader van de gedragsverandering die nodig is voor de primaire processen van overheidsorganisaties om succesvol opgavegestuurd te kunnen werken; *'Boundary spanning activities are meant to overcome communication obstacles between internal and external actors, due to specialization and to local norms, values and languages'* (Korthagen, 2015, p. 138).

Volgens Williams (2002) en Van Meerkerk & Edelenbos (2014) vormen duurzame relaties een cruciale voorwaarde om opgavegestuurd te kunnen werken. Om dit te kunnen bereiken is de aanwezigheid van **wederzijds vertrouwen** tussen de betrokken actoren een van de belangrijkste elementen in het speelveld. Een hogere mate van vertrouwen draagt bij aan betere netwerk prestaties (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). Diverse achterliggende gedragskenmerken en elementen liggen hieraan ten grondslag (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Klijn et al. (2010) spreken in de eerste plaats van 'Agreement trust' waarbij met uitgaat van het feit dat de betrokken partijen zich over het algemeen houden aan de afspraken die met elkaar zijn gemaakt. Ten tweede wordt 'benefit of de doubt' onderscheiden waarbij de actoren bereid zijn om elkaar het voordeel van de twijfel te geven. Daarnaast wordt 'Reliability' onderscheiden als element van vertrouwen in de zin dat betrokken partijen rekening houden met de elkaars motieven en intenties. Een vierde element dat wordt onderscheiden is 'de afwezigheid van opportunistisch gedrag'. Partijen zullen in dit geval geen misbruik maken van de bijdragen van andere betrokken partijen ten behoeve van hun eigen voordeel. Ten slotte wordt 'Goodwill trust' onderscheiden waarbij de betrokken partijen uit kunnen gaan van het feit dat de andere betrokkenen in principe goede intenties hebben voor het geheel (Klijn et al., 2010). Een, omgevingsbewuste-, responsieve en samenwerkingsgerichte houding, betrokken epaterende communicatiestijl waarbij men actief naar elkaar luistert draagt hieraan bij (Schram et al. 2015). Als het gedrag van de boundary spanners hieraan bijdraagt, zullen de betrokken partijen eerder geneigd zijn om risico's te nemen wat resulteert in een betrokkenheid en inzet om gedeelde doelen te bereiken. Kortom, een competente boundary spanner is bereid om veel energie en tijd te investeren in het opbouwen van vertrouwen zodat duurzame relaties de basis opgavegestuurd werken vormen.

Daarnaast zijn competenties als het uitoefenen van invloed en onderhandelen ook erg belangrijk in het gedrag van een goede boundary spanner (Williams, 2002). Beide zijn nodig om een gemeenschappelijke deler te benoemen. Schram et al. (201) Verschillende perspectieve en belangen moeten namelijk bij elkaar gebracht worden om een gemeenschappelijk probleem en oplossingscombinatie te kunnen formuleren. Een geschikte boundary spanner beschikt over de competentie om alle verschillende, relevante en mogelijk conflicterende belangen waar te nemen. Dit is van belang gezien het feit dat de netwerken waarin overheidsorganisaties deelnemen en partijen samenwerken gekarakteriseerd worden door 'wicked problems' (zie paragraaf 2.1.1), wat betekent dat de perspectieven op probleemdefinities en oplossingen uiteenlopen. Boundary spanners dienen daarom te beschikken over de vaardigheid van 'meertaligheid' (Tushman & Scanlan, 1981a). Boundary spanners kunnen gezien worden als 'makelaars' van verschillende culturen die opereren en informatie verzamelen over de grenzen van de betrokken partijen heen in het kader van organisatiecultuur of regionale cultuur. Vervolgens wordt deze informatie 'vertaald' over de grenzen heen en ook terug naar de organisatie waaraan de boundary spanner formeel betrokken is.

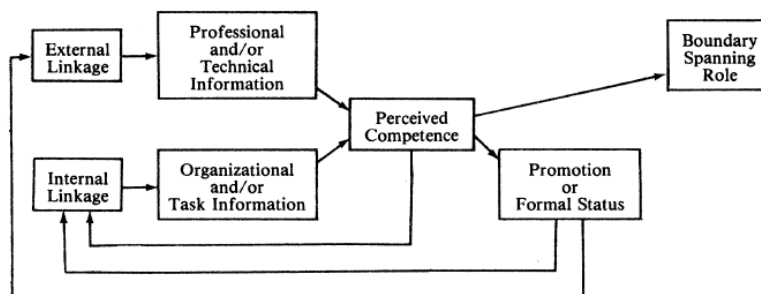
Een uitdaging waarmee boundary spanners geconfronteerd worden om opgavegestuurd werken succesvol te faciliteren is het feit dat de betrokkenheid van boundary spanners en hun gedrag in het proces kan resulteren in het vergaven van de grens tussen professionele en persoonlijke relaties (Williams, 2002). Het informele speelveld waarin boundary spanners opereren kan leiden tot een overmatige afhankelijkheid van personen en hun relaties wat een negatief effect kan hebben op het overkoepelende preteren van het netwerk. Een competente boundary spanner neemt deze overweging mee in zijn of haar informeel handelen. Tushman & Scanlan (1981) maken in dit kader onderscheid tussen 'informational' (formeel en informeel) en 'representational' (formeel) boundary spanners. Waarbij informational boundary spanners erin slagen via twee stappen een goede vertalingen te maken over diverse grenzen heen en zowel een internal star als external star kunnen zijn (zie figuur 4). In de eerste stap verzamelt de boundary spanner informatie bij externe partijen en in de tweede stap maakt de boundary spanner de vertaalslag naar de interne organisatie die hij of zij vertegenwoordigt en is de boundary spanner ook in staat om de informatie intern te verspreiden. De betrokken partijen moeten door het gedrag van de boundary spanner herkend en gewaardeerd

worden. Dit draagt bij aan het bereiken van betrokkenheid en draagvlak om een bepaalde beleidsoplossing in samenwerking met het netwerk te kunnen implementeren (Williams, 2002).



Figuur 4: Informatieele boundary spanning rol (Bron: Tushman & Scanlan, 1981)

Figuur 5 geeft weer dat het gedrag en de rol van de boundary spanner mede wordt beïnvloed door de professionele technische informatie, procedures en dus secundaire processen, wat allemaal doorwerkt op de bewegingsvrijheid van de boundary spanner (Tushman & Scanlan, 1981b). Hieruit kan worden afgeleid dat een boundary spanner zijn rol nog optimaler kan uitoefenen wanneer de secundaire processen deze bewegingsvrijheid ondersteunen en er grenzen in het formele (secundaire) systeem worden verlegd die vervolgens de 'boundary spanner' optimaal faciliteren. Normaliseringsstrategieën voor het toewerken naar het verleggen van bestaande grenzen wordt in de volgende en laatste theoretische paragraaf uiteengezet. Boundary spanning gedrag, ofwel het verkennen, overbruggen en oprekken van grenzen, wordt echter niet vervangen door het verleggen van grenzen. Ook bij het vestigen van nieuwe regels, kaders en grenzen blijven boundary spanners verbindingen leggen met en tussen (externe) organisaties (Tushman & Scanlan, 1981b).



Figuur 5: Antecedenten voor de rol van Boundary Spanner (Bron: Tushman & Scanlan, 1981b)

### 2.3.4. Normaliseringsstrategieën

#### Naast continu 'grenzen oprekken' nu ook 'grenzen verleggen' om te normaliseren

Ondanks het feit dat publieke organisaties van oudsher ingericht zijn volgens de klassieke, bureaucratische 'NPM-principes', wil dat niet zeggen dat een transitie naar een andere manier van werken niet mogelijk is. De volgende stap in het opgavegericht en netwerkend werken is de ontwikkeling en toepassing van een handelingsrepertoire waarbij de kernwaarden, zoals transparantie, verantwoordelijkheid, professionaliteit, legitimiteit gewaarborgd blijven en dat tegelijkertijd inspeelt op de waarden, principes en tempo van het netwerkend en opgavegestuurd werken in samenwerking met private en maatschappelijke partners (Van der Steen et al., 2015).

- ➔ Een eerste stap in de transitie richting normalisering van het netwerkend werken vindt plaats wanneer op individuele zaken door medewerkers binnen publieke organisaties zelfstandig op een netwerkende manier wordt gewerkt. Binnen deze eerste stap is deze manier van handelen in

principe in contrast met de gevestigde formele protocollen en processen van de organisatie. Op individuele cases wordt bij hoge uitzondering, meestal succesvol, maatwerk toegepast door medewerkers in overleg met hun directe leidinggevende. Op deze manier tracht de organisatie opgavegericht te werken, maar de manier waarop heeft geen transparant karakter en gaat niet volgens een bepaalde organisatie brede richtlijn. Van der Steen et al (2015) noemen deze eerste stap de '**guerrilla-tactiek**'. Een vervolgstap wordt gezet wanneer binnen de organisatie mensen actief bezig zijn om het netwerkend werken meer betekenis te geven. In dit geval worden bijvoorbeeld bepaalde thema's of projecten (met laag politiek profiel) voorgeselecteerd waarbinnen specifiek aangewezen personen een netwerkende manier van werken beoefenen die afwijkt van de gevestigde formele protocollen en processen van de organisatie. Hierbij kan door deze personen op de voorgeselecteerde dossiers ook steun gezocht worden bij externe ervaringsdeskundigen op het gebied van netwerkend werken. Op deze manier worden op de 'randen van de organisatie' ruimtes gemaakt en benoemd waar plaats is voor experimenten voor anders werken. In tegenstelling tot de 'guerrilla-tactiek' wordt deze tweede stap gekenmerkt door een transparanter karakter betreffende de '**niches**' op de randen van de organisatie die mogelijkheden bieden om het netwerkend en opgavegestuurd werken te verkennen. Het transparante karakter is van belang om ook het leergedrag binnen de organisatie te bevorderen, omdat op deze manier ervaringen breed kunnen worden gedeeld en ruimte is voor reflectie, feedback en het creëren van een gemeenschappelijke visie (Van der Steen et al., 2015; Gerrichhauzen et al, 2015). Toch kunnen deze niches niet gezien worden als onderdeel van het geheel, want de vernieuwing vindt nog los plaats naast de reguliere organisatie zonder dat deze doorwerking vinden in de organisatie. In deze eerste twee stappen vertonen enkele (groepen) medewerkers 'boundary spanning capacity' waarbij de systeemgrenzen worden opgerekt (Williams, 2002).

- Wanneer men nog verder komt in het normaliseren van netwerkend werken, wordt in de derde stap een slag gemaakt in het **systematiseren** van deze manier van werken binnen de organisatie (Van der Steen et al., 2015). De fase van het oprekken (boundary spanning) van de systeemgrenzen wordt aangevuld door het creëren van 'new boundaries' als gevolg van het werk van de 'boundary spanners' (Williams, 2002). In het geval van systematiseren worden medewerkers vanuit hoger management, bestuur en stafdiensten betrokken bij de transitie. Op deze manier wordt verbreding en grootschalige kennisdeling tot de kern van de organisatie tot stand gebracht. Tevens verandert in deze stap ook de inhoud van de gevallen waarbij netwerkend wordt gewerkt van cases met een lager risico- en politiek profiel naar cases gekenmerkt door een hoger risico- en politiek profiel. Deze ontwikkeling draagt ook bij aan de verspreiding van bekendheid en kennis over kansen en bedreigingen van de netwerkende werkwijze over de breedte van de organisatie (Van der Steen et al., 2015). In het meest gevorderde stadium vindt een organisatie comfort en normalisering in het netwerkend werken. In deze fase wordt opgavegestuurd werken steeds meer toegepast. De organisatie ontwikkelt in dat geval tevens processen, mechanismen, instrumenten en systemen om dit goed te kunnen uitvoeren. Wanneer een organisatie de kennis en kunde heeft ontwikkeld om meerdere, breed gedragen, systemen naast elkaar te laten lopen en op het juiste moment de keuze tussen de verschillende systemen kan maken is er volgens Van der Steen et al. (2015) sprake van '**meervoudig organiseren**'. Bij meervoudig organiseren gaat het niet om het vaker toepassen van uitzonderingen ofwel afwijkende werkwijzen, maar het gaat om het naast elkaar bestaan van verschillende 'gewone werkwijzen' zonder dat deze te mechanisch, statisch of geroutineerd raken, maar waarvoor; *'helder is wat de verwachtingen en ijkpunten zijn; daarover op een passende manier verantwoording kan worden afgelegd; die achteraf uitlegbaar en reproduceerbaar is; en waarin ook een zekere professionalisering plaatsvindt'* (Van der Steen et al. 2015, p.37).

### Dit balanceren kun je leren; 'de lerende organisatie'

Bovenstaande transitie richting meervoudig organiseren sluit aan bij en dient te worden ondersteund door het concept van 'de lerende organisatie', een van de uitingen van 'zachte' aspecten van de secundaire processen. De organisatie moet zich namelijk doorlopend ontwikkelen en aanpassen aan een omgeving die continu verandert, waarbij telkens opnieuw alle medewerkers zoeken naar een nieuwe gedeelde betekenis (Weick & Quinn, 1999; Gerrichhauzen et al., 2002, p.3). Vanuit het perspectief van Schimmel & Muntslag (2009) dient een organisatorische verandering en ontwikkeling, wat ook onder de secundaire processen valt, altijd in relatie tot houding en gedrag van de medewerkers gezien te worden. Dit geldt ook voor de transitie van de traditionele publieke organisatie naar de publieke organisatie die comfort vindt in het meervoudig organiseren van opgavegestuurd en netwerkend werken (van der Steen et al, 2015). Gerrichhauzen et al. (2002) stellen dat de organisatiecultuur, die zowel als een bevorderlijke als bemoeilijkende factor een rol kan spelen, cruciaal is in het kader van het organiseren. Organiseren komt tot uiting in het vermogen van een organisatie om een verzoening te maken van belevenissen van de arbeidskrachten naar werkbare vaardigheden en inzichten wat uiteindelijk leidt tot het beter functioneren van de organisatie. Deze capaciteit is niet bij alle organisaties gelijk. Gerrichhauzen et al. (2002) zien hierbij de vergelijking met een continuüm. Helemaal links op het continuüm houden medewerkers zich streng aan de geldende regels en normen en zien afwijking hiervan als een probleem: geringe bereidheid tot leergedrag. Rechts op het continuüm zoeken medewerkers n.a.v. dynamiek binnen en in de omgeving van de organisatie telkens naar een nieuwe gedeelde betekenis. Er heerst een open houding t.a.v. nieuwe informatie en men voert een open gesprek met gezamenlijke affectieve actie onderneming tot gevolg (Gerrichhauzen et al. 2002).

De praktische toepassing van het concept is echter niet gemakkelijk (Gerrichhauzen et al., 2002). Zo beseffen veel organisaties dat er bij een kloof tussen doelen en uitkomsten een bijstelling van acties plaats moet vinden. Dit wordt ook wel 'single loop leren' genoemd. Echter blijven bij deze manier van leren de dieperliggende doelen en factoren buiten beschouwing. Wanneer ook kritisch in open dialoog wordt gekeken ligt naar die onderliggende waarden in relatie tot de ongewenste uitkomsten is sprake van 'double loop' leren (Gerrichhauzen et al., 2002; van Schimmel & Muntslag, 2009). Het management heeft logischerwijs de centrale taakstelling om de organisatiecultuur en daarmee het lerend vermogen in de organisatie aan te moedigen, maar of de gewenste situatie wordt bereikt, wordt mede sterk bepaald door de leerbereidheid van zowel de managers als de medewerkers (Burke, 2002). In het geval dat binnen een organisatie ook aandacht wordt besteed aan aanleren van een lerende houding binnen de context van de organisatie spreekt Argyris (1996) in Gerrichhauzen et al., (2002) van 'Deutero Learning'. Veel organisaties presteren slechts op het niveau van single loop leren.

Om organisatie brede verandering te kunnen bewerkstelligen is een beheersing van vijf kern-disciplines en een lerende houding op zowel op team-, afdelings- als individueel niveau nodig (Senge, 1992 in Gerrichhauzen et al. 2002). De vijf disciplines komen in grote mate overeen met wat wordt verstaan onder 'Soft Controls' (KPMG, 2016). De laatste discipline, 'Het systeem denken' wordt als de meest belangrijke discipline beschouwd (Senge, 1992 in Gerrichhauzen et al. 2002).

- ➔ **Persoonlijk meesterschap:** Voortdurend wordt gewerkt aan de persoonlijke ontwikkeling van de medewerkers, waarbij wordt uitgegaan van het idee dat een voortvarende persoonlijke ontwikkeling van de medewerkers bij elkaar opgeteld ook gunstig is voor de organisatie als geheel. Hieruit valt af te leiden dat de organisatieontwikkeling slechts ten goede komt als de individuele waarden, normen en visie in lijn zijn van die van de organisatie. Deze discipline besteed dus aandacht aan het uitdiepen van de persoonlijke visie en het stimuleren van individuele competenties.
- ➔ **Mentale modellen:** Deze discipline heeft een achtergrond in de cognitieve psychologie. Mentale modellen zijn gerelateerd aan aspecten als 'assumpties, beelden en generalisaties' die mensen gebruiken wanneer zij de werkelijkheid waarnemen, interpreteren en hierop reageren. Het gaat

erom dat percepties op een fenomeen kunnen verschillen bij verschillende mensen, omdat iedereen een eigen belevingswereld heeft. Daarom wordt feedback in dit kader als zeer belangrijk beschouwd om te kijken of men op een lijn zit wat betreft de perceptie op een bepaald fenomeen. Wanneer dit niet het geval blijkt te zijn loopt een organisatie het risico dat er allerlei miscommunicaties ontstaan in de waarneming die ook gevolgen kunnen hebben op besluitvorming. Feedback is ook belangrijk om zo het leergedrag te stimuleren. Feedback kan tot uiting komen door directe collega's, klanten of vanuit leiderschap op zowel bestuurlijk of ambtelijk niveau (Gerrichhauzen et al. 2002).

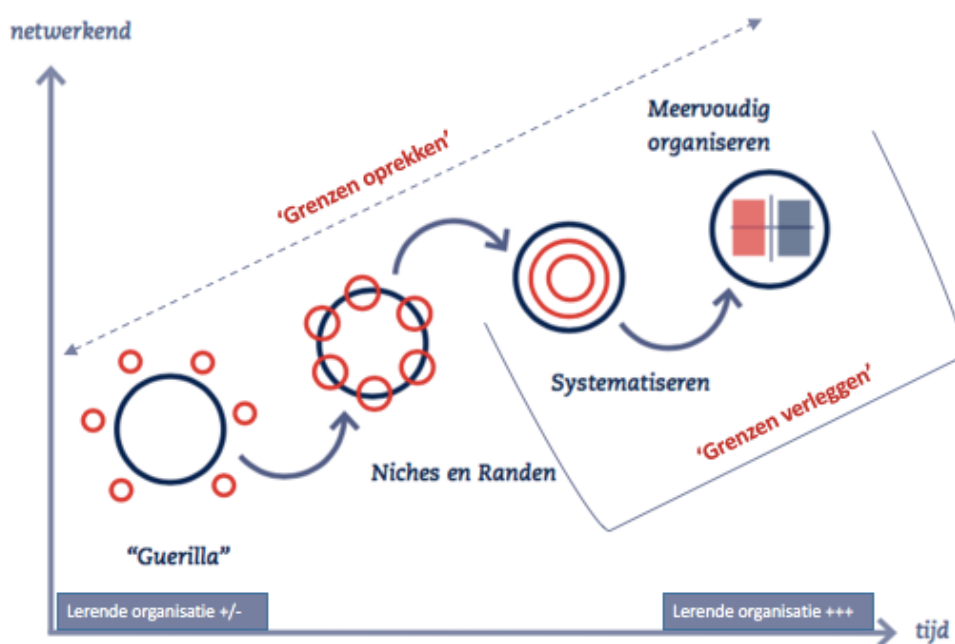
- **Een gemeenschappelijke visie:** Iedere publieke organisatie heeft een strategie bestaande uit een plan, patroon, positie beschrijving binnen de omgeving en een perspectief op de toekomst. *Sturende elementen* vormen een onderdeel van de strategische planningscyclus en bestaan uit het mandaat, de missie en de visie. Het *mandaat* bepaalt de omvang en reikwijdte van het handelen van de organisatie op basis van formele bevoegdheden en taken. Daarnaast formuleren organisaties in het kader van de strategiebepaling een missie en visie waarbij de *missie* terug te brengen is naar de 'bestaansredenen' van de organisatie. Mission statements bevatten enerzijds (harde) strategische elementen (doel, bestaansredenen, objectieven, acties etc.) en anderzijds de (zachte) culturele elementen waarin beschreven wordt wat de normen en kernwaarden van de organisatie zijn en hoe zij omgaat met de directe stakeholders en omgeving. De *visie* van de organisatie volgt logischerwijs uit de missie verklaring waarbij de bewust geformuleerde visieverklaring een mentaal beeld is van de mogelijke en gewenste toekomst van de organisatie (Desmidt & Aimé Heene, 2005). Vaak zijn formele leiders binnen een organisatie goed verbonden met de visie, maar blijkt het moeilijk deze uit te dragen binnen de gehele organisatie (Gerrichhauzen et al. 2002). Dit is echter wel cruciaal voor de lerende organisatie, omdat een breed gedragen en gedeelde visie een belangrijke rol speelt in de zingeving van het handelen van de medewerkers en het samenbrengen van energie binnen de organisatie. Gemeenschappelijke gewenste toekomstbeelden (de visie) dragen bij aan de betrokkenheid en inzet van medewerkers in contrast tot meegaandheid bij het ontbreken van een gemeenschappelijke visie. Om dit te ontwikkelen is het bieden van transparant, duidelijk en inspirerend leiderschap waarbij de nadruk ligt op organisatiecultuur i.p.v. structuur erg belangrijk (Gerrichhauzen et al. 2002).
- **Teamleren:** *'Teamleren is het proces waarbij een team aaneengesmeed wordt en waarbij het vermogen wordt ontwikkeld om de resultaten te bereiken die het team voor ogen had'* (Gerrichhauzen et al. 2002, np.). Binnen de discipline teamleren worden de instrumenten dialoog en discussie in teams centraal gesteld. Hierbij is het belangrijk dat binnen diverse teams die werken aan opgave een creatief en open sfeer heerst om daarmee gezamenlijk wordt gewerkt aan het vermogen om de doelen te behalen die het team als geheel had gesteld.
- **Systeemdenken:** Deze discipline sluit aan bij de complexiteitstheorie en het NPG-denk waarbij wordt uitgegaan dat de organisatie waarvan medewerkers onderdeel uitmaken organisatie is onderdeel van breder systeem met interdependenties. Problemen dienen dan ook als totaalprobleem benaderd te worden en men ziet de aard en gevolgen van het bestaan van wicked problems in (zie paragraaf 2.1.1.). De vijfde discipline wordt gezien als de meest essentiële en de andere disciplines zijn nodig om tot volwaardige beheersing van systeem denken te kunnen komen (Gerrichhauzen et al., 2002). Een totaalbenadering wordt gezien als een voorwaarde om als organisatie volwaardig 'organisatieleren' te kunnen bereiken.

*'Het is zinvol om niet alleen over handelingsrepertoire te spreken- al is de neiging nog zo groot om handvatten te willen hebben om daadwerkelijk iets te kunnen doen- maar ook over stromen als taal die het handelen van verschillende actoren bij elkaar brengt, verbindt en betekenisvol maakt. Deze metafoor biedt aanknopingspunten voor partijen om elkaar beter te begrijpen in dit nog relatief onbekende domein, waarin veel spelers zich vaak nog onzeker voelen.'*  
(Schultz et al., 2017, p.44)

### Visuele samenvatting normaliseringsstrategieën meervoudig organiseren

Bovenstaande theoretische uiteenzetting en de relatie tussen de verschillende concepten is samengevat in onderstaande figuur 6. Het kost in de eerste plaats tijd voor een publieke organisatie om de transitie richting meervoudig organiseren te doorlopen. De laatste, maar zeker niet statische, 'fase' in de transitie faciliteert het netwerkend en opgavegestuurd werken het meest optimaal aldus bovenstaande theoretische uiteenzetting. Binnen de transitie naar meervoudig organiseren beleven publieke organisaties verschillende fasen. De stappen kunnen worden opgedeeld in grofweg vier fasen, die allen worden gekenmerkt door 'boundary spanning' activiteiten zoals beschreven in paragraaf 2.3.3. Hierbij wordt door middel van grens verkennende, -overbruggende en -overschrijdende activiteiten, meestal buitenom de formele systemen van de organisatie, de rek in de interne structuren en regels verkend om opgavegestuurd gedrag tot uiting te kunnen laten komen. In de laatste twee fasen van de transitie is de rek in de regels gevonden en dit leidt tot het verleggen van voormalige grenzen en regels. Hierdoor ontstaat een systematiek in de organisatie die ruimte biedt voor het opgavegestuurd en netwerkend werken op een meer formele en meer genormaliseerde manier; er is sprake van 'grenzen verleggen' om netwerkend en opgavegestuurd gedrag meer te kunnen normaliseren.

Echter, ook in deze gevorderde fasen dienen organisaties en hun medewerkers kritisch en omgevingsbewust te blijven en kunnen dus nog steeds boundary spanning activiteiten plaatsvinden. Boundary spanning heeft namelijk ook betrekking op het leggen van verbindingen tussen interne én externe mensen, processen en organisaties. Dit is iets wat juist niet zou moeten stoppen bij de fasen systematiseren en meervoudig organiseren, want dan is een organisatie volgens de theorie namelijk juist sterk en goed in verbinding met de externe omgeving. Om voldoende aan te blijven passen aan deze complexe dynamische omgeving zouden organisaties en hun medewerkers dan ook kritisch grens verkennend, -overbruggend en -oprekend gedrag moeten blijven vertonen. In dit kader worden deze ontwikkelingen 'normaliseringsstrategieën voor opgavegestuurd en netwerkend werken' genoemd. Tevens blijkt uit de theorie dat deze transitie niet vanzelf gaat en de formele systematische transitie tevens cultureel dient te worden ondersteund met aandacht voor de 'lerende organisatie' (zie figuur 6).



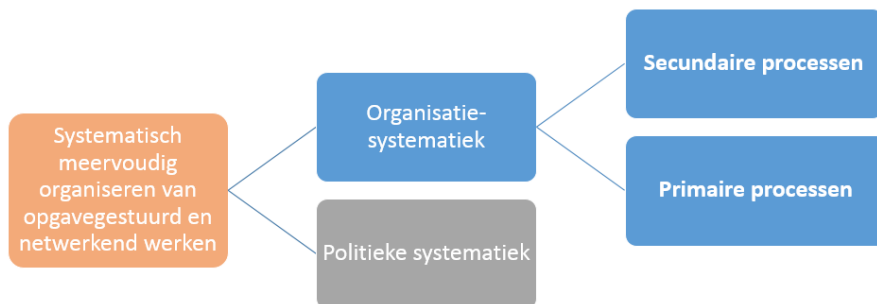
Figuur 6: Visuele samenvatting normaliseringsstrategieën meervoudig organiseren (Bron: Eigen interpretatie)



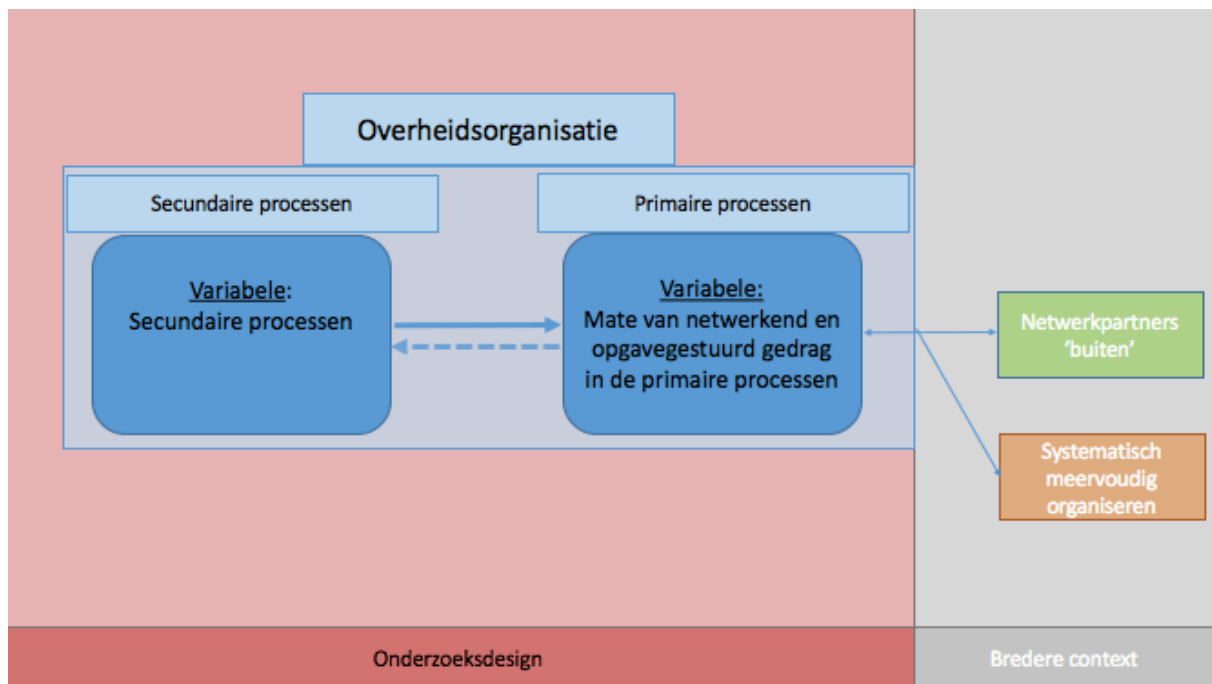
## 2.4. Conceptueel kader en operationalisering

### 2.4.1. Conceptueel model en operationalisering

In deze paragraaf is het theoretisch kader uit de vorige paragrafen vertaald in een visueel conceptueel model van de besproken concepten en van de relaties tussen deze concepten. In de eerste plaats is het met het oog op de focus van dit onderzoek belangrijk te beseffen dat het concept van 'meervoudig organiseren' bestaat uit enerzijds een 'organisatie-systematiek' en anderzijds een 'politieke systematiek' van overheden (zie figuur 7). Deze laatste factor is in een grijs kader geplaatst, omdat die factor wel onderdeel uitmaakt van de context en de onderzoeker daar bewust van is. Dit onderzoek focust zich echter specifiek op het organisatorische aspect. De focus van het onderzoek is verder visueel vertaald naar onderstaand conceptueel model in figuur 8.



Figuur 7: Schematische weergave eerste stap in afbakening onderzoek



Figuur 8: Conceptueel model

De onderzoeksvraag gaat in op de aard van de relatie tussen de ondersteunende secundaire processen enerzijds en netwerkend en opgavegestuurd gedrag van de medewerkers in de primaire processen anderzijds in de transitie richting systematisch meervoudig organiseren. Door de focus van de hoofdvraag en op basis van de wetenschappelijke inzichten uit vorige paragraaf zijn twee (wederkerige) pijlen getrokken tussen de variabelen 'Secundaire processen' en 'Mate van opgavegestuurd en netwerkend gedrag in de primaire processen' in het conceptueel model om de focus op het verkrijgen van inzicht in de aard van deze relatie te benadrukken. In dit uitgebreide kwalitatieve onderzoek kunnen geen significante bewijzen worden aangevoerd voor de causale

relaties tussen de variabelen. Dit past meer bij kwantitatief onderzoek. Dit onderzoek richt zich echter door middel van een uitgebreide kwalitatieve aanpak (zie ook hoofdstuk 3) op de ervaringen rondom en de aard van de relatie tussen de secundaire processen enerzijds en het opgegevestuurde en netwerkende gedrag van medewerkers in de primaire processen anderzijds om zo deze variabelen en de relatie ertussen meer betekenis en duiding te geven en zo hier meer meer inzicht in te verkrijgen. De aard van de relatie tussen de variabelen in het kader van de transitie richting systematisch meervoudig organiseren is op basis van de theoretische inzichten van dien aard dat er een wisselwerking plaatsvindt, maar waarbij tegelijkertijd de faciliterende en behoedende invloed van de secundaire processen op netwerkend en opgegevestuurd gedrag van de medewerkers in de primaire processen sterker naar voren komt. Dit onderzoek focust dan ook in meerdere mate op dat perspectief van de relatie tussen de variabelen dan op de invloed van de primaire processen op de secundaire processen in het algemeen. Om die reden is de pijl naar de secundaire processen weergegeven als een lichte stippellijn.

Zoals blijkt uit de theoretische uiteenzetting in de vorige paragraaf bepaalt de interactie tussen **'het gedrag van de beleidsmedewerkers in de primaire processen'** en de **'netwerkpartners buiten de organisatie'** de kwaliteit van het opgegevestuurd werken, ofwel de mate van **'systematisch meervoudig organiseren'**. Echter, dit gaat niet vanzelf en de ondersteunde secundaire processen van de overheid en de relatie met het gedrag in de primaire processen liggen hier dus aan ten grondslag. Het conceptueel model veronderstelt dat georganiseerde meervoudigheid kan worden bereikt door een optimaal doorontwikkelde relatie tussen de variabelen. De focus van dit onderzoek, beperkt zich tot het blok **'het onderzoeksdesign'** in het conceptueel model. Gekozen is voor deze afbakening om de omvang van het onderzoek passend te maken in relatie tot een goed uit te voeren, maar diepgaand masterscriptie onderzoek. Echter, de onderzoeker en lezer dienen zich ervan bewust te zijn dat deze focus onderdeel uitmaakt van een groter proces en **breder context**, namelijk het systematisch **meervoudig organiseren** van de overheidsorganisatie.

#### 2.4.2. Operationalisering

Door middel van een operationalisering worden diverse relevante concepten op basis van de inzichten uit de literatuur meetbaar gemaakt, zodat op een gestructureerde manier de juiste data in relatie tot de hoofd- en deelvragen kan worden verzameld. Dit proces waarbij abstracte theoretische concepten blootgelegd worden tot meer empirisch observeerbare data, is een cruciale stap in ieder onderzoek (Vennix, 2011, p.171). In de lopende tekst van paragraaf 2.3 zijn de theoretische concepten uiteengezet evenals de te meten onderdelen hiervan. Deze onderdelen zijn tevens schematisch geoperationaliseerd. Gezien deze gedetailleerde operationalisering een vrij technische en omvattende exercitie is, is dit verder uitgewerkt in bijlage 1.

### 3. Methodologische opzet

#### 3.1. Onderzoeksstrategie, betrouwbaarheid en validiteit

Een onderzoeksstrategie wordt over het algemeen gezien als het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de manier waarop het onderzoek zal worden uitgevoerd' (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 159). Tegelijkertijd stellen Verschuren & Doorewaard (2007) dat een vooraf perfect opgestelde onderzoeksstrategie niet het meest belangrijk is. Een crucialer aspect van een succesvol onderzoek is om constant te (her)focussen op een systematische manier van dataverzameling om de juiste antwoorden te verzamelen die helpen de hoofdvragen te beantwoorden om zo de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te kunnen waarborgen.

Dit onderzoek wordt gekenmerkt door de toepassing van triangulatie waarbij de data verzameling vanuit verschillende invalshoeken plaatsvindt wat bijdraagt aan de geldigheid van de onderzoeksresultaten (Tonon, 2015). Dit onderzoek tracht vooral diepgaand kwalitatief van aard te zijn, omdat kwalitatieve analyse het begrip over aspecten van de samenhang tussen te onderzoeken concepten verhoogt en dat is precies wat dit onderzoek poogt te doen (Creswell, 2013). Het onderzoek baseert zich op zowel theorie als praktijk. De diepgaande onderzoek benadering is gekozen, omdat onderzoek gebaseerd dient te zien op een goed gefundeerd kader van bestaande theorieën over de transitie richting opgavegericht werken voor overheidsorganisaties. Tevens is een diepgaande benadering geschikt, omdat het onderwerp relatief complex van aard is en deels hierdoor ook afhankelijk is van persoonlijke invalshoeken van betrokkenen op het thema om de hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden.

Allereerst is een diepgaande literatuurstudie uitgevoerd om een goed beeld te schetsen van wat er in de wetenschappelijke literatuur wordt gezegd over de gehanteerde begrippen in de centrale vraag. Dit wordt uiteengezet in het theoretisch kader (zie hoofdstuk 2). Dit onderdeel van het onderzoek bestaat uit 'deskresearch'; een onderzoeksstrategie die zich baseert op materiaal dat geproduceerd is door derden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Verschillende perspectieven van diverse wetenschappers die zich hebben gebogen over delen van aspecten van de relatie tussen secundaire processen enerzijds en opgevegestuurd en netwerkend gedrag van medewerkers in de primaire processen van publieke organisaties anderzijds, zijn uiteengezet en vergeleken. Vervolgens is vanuit de analyse van de relaties tussen de theoretische concepten een conceptueel model (figuur 8) afgeleid. Hierin worden de te verwachten relaties schematisch weergegeven. Het conceptueel model en de operationalisering hiervan vormen tevens de basis voor de toetsing in de praktijk.

#### Diepgaande case study gemeente Dordrecht

Het eerste stuk van het empirische gedeelte zal worden ingezoomd op de case van de gemeente Dordrecht. Sommige wetenschappers beschouwen **case study onderzoek** niet als een onderzoeksmethodologie, maar als een afbakening van wat wordt bestudeerd. Creswell (2013) ziet case study onderzoek daarentegen wel degelijk als een methodologie en onderdeel van de onderzoeksstrategie; 'A case study research is a qualitative approach in which the investigator explores a real-life contemporary bounded system (the case) (...) through detailed, in-depth data collection involving multiple sources of information (e.g., observations, interviews, audio-visual material, documents and reports)' (Creswell, 2013, p.97). De case study in dit onderzoek is ook ingekaderd binnen de grenzen van een bepaalde ruimte en tijd. De case is geografisch gezien begrensd in de zin dat het de organisatorische aspecten van de gemeentelijke organisatie van de gemeente Dordrecht. De case ook begrensd door tijd gezien het feit dat de data voor dit onderzoek zal worden verzameld in de periode maart t/m juni 2017. De status van de case binnen deze periode zal worden onderzocht waarbij mogelijk ook terug- of vooruitgeblift zal worden door de respondenten. Een case study is in de meeste gevallen een relatief intensieve en diepgaande benadering en de data die wordt verzameld is doorgaans (semi-)kwalitatief van aard (interviews incl. klein experiment) (Creswell, 2013; Verschuren & Doorewaard, 2007). Deze benadering past daarom ook goed bij de opgestelde onderzoeksdoelstelling; Het verkrijgen van dieper inzicht in de relatie

tussen secundaire processen enerzijds en het opgavegestuurde en netwerkende gedrag van medewerkers in de primaire processen anderzijds in de transitie richting meervoudig organiseren in het publieke domein. Het eerste deel van de case study richt zich op de eerste deelvraag onderzoekt hoe de secundaire processen opgavegestuurd en netwerkend gedrag van de medewerkers in de primaire processen beïnvloeden in hun beleving.

### **Externe interviewronde 'normaliseringsstrategieën'**

In het tweede empirische deel van dit onderzoek zal de diepgaande casestudy van gemeente Dordrecht gecombineerd worden met een empirisch verrijkende externe interviewronde langs andere overheidsorganisaties die bezig zijn met de transitie naar netwerkend en opgavegestuurd werken. Dit wordt gedaan om zo normaliseringsstrategieën voor de optimale relatie tussen de primaire en secundaire processen in het kader van meervoudig organiseren (zie hoofdstuk 2) in de praktijk in kaart te kunnen brengen. *'Deze techniek heeft tot doel de eigen prestaties en werkmethoden te spiegelen aan de beste en nieuwe ideeën en inzichten te vertalen naar de eigen organisatie om te komen tot een drastische verbetering van de prestatie'* (Waalewijn, Hendriks & Verzijl, 1996, p.2). Door deze kleinschalige externe interviewronde in combinatie de case study uit te voeren, kunnen de onderzoeksuitkomsten in combinatie met de diepgaande case study beter worden gegeneraliseerd en dit zal bijdragen aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

In aanvulling op de case study van de gemeente Dordrecht is gekozen is voor een viertal extra overheidsorganisaties, namelijk gemeente Delft, Gemeente Zaanstad, provincie Zuid-Holland en gemeente Hollands Kroon. Het aantal van vier overheidsorganisaties in de externe interviewronde is, aanvullend op de uitgebreide case study van gemeente Dordrecht, relatief empirisch behapbaar, maar toch divers. Al deze overheidsorganisaties zijn in meer of mindere mate bezig met interne normaliseringsstrategieën richting meervoudig organiseren van opgavegestuurd en netwerkend werken. Gemeente Zaanstad is betrokken in deze interviewronde, omdat het een koploper is in opgavegestuurd werken in het sociaal domein, de gemeente in een proces van co-creatie de aanstaande vestiging van een groot AZC in het centrum van Zaandam overeen heeft weten te komen en zij actief bezig is met (de implementatie) van een nieuwe visie op control binnen de organisatie om meer opgavegestuurd en netwerkend werken te kunnen bewerkstelligen. De, net als Dordrecht middelgrote stedelijke, gemeente Delft is mogelijk wat minder bekend als het gaat om opgavegericht werken, maar heeft sinds drie jaar een andere organisatiestructuur en vooral ook cultuur die de transitie richting opgavegestuurd en netwerkend werken ondersteund. Daarnaast is de provincie Zuid-Holland, ondanks dat het geen gemeente is, betrokken in de externe interviewronde, omdat daar progressief aandacht wordt besteed aan zowel structurele aspecten (ontwikkeling en toepassing van nieuw instrumentarium en een andere organisatiestructuur) als culturele aspecten zoals een programma voor de lerende organisatie die de transitie ondersteund. Ten slotte wordt ook gemeente Hollands Kroon bekeken, omdat deze gemeente mogelijk een van de meest vergaande voorbeelden is van meervoudig organiseren aangezien zij o.a. (bijna) al haar interne regels heeft afgeschaft, prestatiegericht werkt en volledig zelfsturende teams heeft om opgavegestuurd te kunnen werken. Andere gemeenten die vergaand zijn in de transitie naar opgavegericht werken zijn Rijswijk, Amersfoort en Tilburg, maar voorbeelden uit deze gemeenten zijn reeds door de stageorganisatie gemeente Dordrecht opgehaald en om die reden minder praktisch relevant in het kader van deze afstudeerscriptie.

Elke onderzoeksmethode heeft voor- en nadelen. Een nadeel van de case study methode is dat de externe validiteit aan de lage kant kan zijn, omdat de beperkte, maar diepgaande data verzameling op 1 case een lage generaliseerbaarheid van de uitkomsten met zich meebrengt. Dit nadeel wordt binnen dit onderzoek deels ondervangen door de externe interviewronde waarbij ook de ervaringen van andere cases, al dan niet minder diepgaand, worden onderzocht. Tegelijkertijd is de interne validiteit bij een diepgaande case study vaak wel sterk. Dit komt door de diepgaande benadering en het flexibele en intense karakter van het onderzoek. Tevens zijn nog enkele andere voordelen van de case study methode relevant. Zo biedt een case study onderzoek de mogelijkheid

om een integraal beeld te krijgen van een bepaald onderzoeksobject, in dit geval in het kort; Gedragsverandering voor opgavegestuurd werken in de gemeente Dordrecht. Daarnaast is de methode 'lenig' van aard waardoor het mogelijk is om snel aanpassingen te doen binnen het onderzoeksdesign van de case. Ook zullen onderzoeksuitkomsten van een casestudy vaak makkelijker geaccepteerd worden, omdat de onderzoeker in dichte nabijheid van de respondenten en participanten werkt (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Het methodologische hoofdstuk dient de te nemen stappen om het onderzoek uit te kunnen voeren volledig te schetsen. Daarom is het op dit punt van belang om de focus te leggen op de specifieke inhoudelijke elementen in relatie tot het theoretische hoofdstuk en conceptuele model. Dit is cruciaal, omdat dit centrale elementen zijn in het verzamelen, analyseren van data en het trekken van conclusies. Welke methoden en materialen gebruikt zullen worden om de externe interviewronde en case study precies uit te kunnen voeren, worden uiteengezet in de volgende paragraaf.

### 3.2. Onderzoeksmethoden, –materiaal en –technieken

Deze paragraaf betreffende de onderzoeksmethoden zal een beargumenteerd overzicht geven van het onderzoeksmateriaal dat de informatie zal verschaffen die nodig is om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Tevens zal deze paragraaf uiteenzetten via welke onderzoeksmethoden deze informatie d.m.v. het raadplegen van het onderzoeksmateriaal zal worden verkregen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Vanaf dit punt in het onderzoek zal het onderzoeksmateriaal worden afgeleid via personen. Door middel van semigestructureerde face-to-face interviews zal een deel van de benodigde data worden verzameld. In totaal zijn 32 interviews afgenomen. Namelijk, 10 interviews voor de case study gemeente Dordrecht met beleidsmedewerkers uit primaire processen en 11 interviews voor de case study gemeente Dordrecht met medewerkers vanuit het perspectief van de secundaire processen. En ten slotte de combinatie met 11 interviews in de 'externe interview ronde', waarbij een criteria voor de respondenten is dat het ervaringsdeskundigen of experts zijn in de primaire of secundaire processen van een publieke organisatie die actief bezig is met de transitie naar meervoudig organiseren van opgavegestuurd en netwerkend werken. **Zie voor het overzicht van respondenten en de planning van de interviews de uitgebreide tabellen in bijlage 2.**

De methode van interviewen is gekozen, omdat een kwalitatieve data verzameling geschikt is voor het verzamelen van informatie op complexe, persoonlijke thema's waarop dit onderzoek van toepassing is. Door specifieke vragen te stellen kan de onderzoeker het gesprek sturen in de richting van de juiste focus die nodig is om de informatie te verzamelen die nodig is om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden (Verschuren & Doorewaard, 2007). De interviews in dit onderzoek zullen semigestructureerde zijn waarbij de interviewgide gevoed is door de operationalisering van de theoretische variabelen die samen het conceptueel model vormen (zie bijlage 4 voor de overkoepelende interviewgide). Deze interviewgide biedt een leidraad en tevens ruimte voor een interactief gesprek (Creswell, 2013). Echter, een kanttekening betreffende politieke gevoeligheid kan hier worden gemaakt. De situatie kan zich voordoen dat respondenten vragen niet goed interpreteren of de neiging hebben om politiek correcte antwoorden te geven wat een bedreiging kan vormen voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Daarom is het van belang dat de onderzoeker zich hiervan bewust is tijdens het interview en hier ook op in probeert te spelen.

Wanneer de data is verzameld, dient deze op de juiste manier te worden geïnterpreteerd en geanalyseerd. De data is in de context van de diverse deelvragen geplaatst en tevens moet de data worden gereflecteerd aan het conceptueel model. Om dit goed te kunnen doen worden geluidsfragmenten van de interviews gemaakt en zullen de interviews worden uitgewerkt in een uitgebreid verslag dat dicht tegen een transcript aanligt. Vervolgens worden deze verslagen worden in ofwel het programma Atlas.ti of d.m.v. oplegtabellen basis van de operationalisering van de

theoretische concepten (zie voorbeelden bijlage 5 en 6). Wanneer de ruwe data was verwerkt en geanalyseerd zijn de antwoorden op de deelvragen uiteengezet in de hoofdstukken die de resultaten van het onderzoek beschrijven.

De hoofdstukken die de empirische resultaten beschrijven zijn tevens in perspectief geplaatst van de geoperationaliseerde concepten van het conceptuele model in figuur 8. Hierbij wordt dus tijdens het beschrijven van de resultaten constant de vergelijking gemaakt tussen de waargenomen empirie uit de externe interview ronde en de case study bij de gemeente Dordrecht over op welke manier beleids mensen in hun praktijk ‘buiten’ geconfronteerd worden met ondersteunende administratieve processen (control, verantwoording, etc.) en hoe deze hun gedrag in het kader van opgavegestuurd werken beïnvloeden met de vooropgestelde theorie rondom deze thematiek. Ieder hoofdstuk biedt een sub-conclusie die antwoord geeft op een bepaalde deelvraag. Een samenvatting van de methodologische aanpak per deelvraag is weergegeven in onderstaande tabel 1.

**Tabel 1: Samenvatting onderzoeksstrategie en -methoden**

DEELVRAAG		AANPAK
<b>Empirie</b>		
<b>Relatie tussen primaire en secundaire processen in Dordrecht</b>		
<b>1</b>	<b>Hoe beïnvloeden de secundaire processen het netwerkende en opgavegestuurde gedrag van de medewerkers in de primaire processen in hun beleving?</b>	- Meerdere diepte-interviews met medewerkers in zowel de primaire als de secundaire processen van de gemeente Dordrecht
<b>'Normaliseringsstrategieën' meervoudig organiseren</b>		
<i>Rek in (referentie)kaders</i>		
<b>2a</b>	<b>Wat is vanuit het perspectief van de medewerkers (in zowel de primaire als secundaire processen) nodig en mogelijk om gedragsverandering richting opgavegestuurd werken bij de primaire processen beter te faciliteren?</b>	- Meerdere diepte-interviews met medewerkers in zowel de primaire als de secundaire processen in de context van de case study van <b>1. Gemeente Dordrecht</b> - Interviewronde relevante ambtenaren (uit primaire en secundaire processen) van diverse overheidsorganisaties die bezig zijn met de transitie naar netwerkend en opgavegestuurd werken. <b>2. Gemeente Zaanstad</b> <b>3. Gemeente Delft</b>
<i>Van oprekken naar normaliseren</i>		
<b>2b</b>	<b>Wat kunnen overheidsorganisaties ondernemen om meervoudig organiseren in leef- en systeemwereld verder te normaliseren?</b>	<b>Interviewronde</b> relevante ambtenaren (uit primaire en secundaire processen) van diverse overheidsorganisaties die progressief bezig zijn met de transitie naar netwerkend en opgavegestuurd werken <b>4. Provincie Zuid-Holland</b> <b>5. Gemeente Hollands Kroon</b> (zie bijlage 2 voor overzicht respondenten en planning interviews)
<i>Zie bijlage 2 voor een overzicht van de respondenten en interviews</i>		

### 3.3. Introductie op de casus gemeente Dordrecht

Deze masterthesis is ingebed in een afstudeerstage bij de gemeente Dordrecht onder begeleiding van Marcel van Brouwershaven. De stage vond plaats van 16 februari 2017 tot 15 juli en viel onder van de afdeling 'Stadsbestuurscentrum (SBC)' waar o.a. de functies Strategie/advies, HRM, bedrijfsvoering, planning & control managementondersteuning, concern en veiligheid zijn ondergebracht. Zie bijlage 9 voor een overzicht van de organisatie.



Figuur 9: Dordrecht en het drie-rivierenpunt (Bron: <https://www.hetuitzendbureau.nl/dordrecht>)

#### Gemeente Dordrecht en bestuurlijke en organisatorische context

Met bijna 120.000 inwoners is de gemeente Dordrecht een middelgrote gemeente te noemen en is tevens de vijfde gemeente van de provincie Zuid-Holland. Dordrecht ligt geografisch gezien ten zuidoosten van Rotterdam. De gemeente behelst het hele 'Eiland van Dordrecht' (een gebied van ongeveer 9.000 ha) en grenst in dit kader aan het drie rivierenpunt van de Beneden-Merwede, de Noord en de Oude Maas (zie figuren 9 en 10). De gemeente Dordrecht grenst aan de gemeenten Zwijndrecht, Papendrecht, Sliedrecht, Werkendam, Drimmelen, Moerdijk en Binnenmaas. Samen met de eerstgenoemde 3 gemeenten en Alblasserdam en Hendrik-Ido-Ambacht en Hardinxveld-Giessendam vormt Dordrecht de stedelijke agglomeratie Drechtsteden. 'De regio is toonaangevend in de maritieme sector en heeft een strategische positie op de as Rotterdam-Antwerpen'. De gemeenten samen hebben 262.000 inwoners (Drechtsteden, 2017).



Figuur 10: De Drechtsteden (bron: Drechtsteden Maritiem. (nd.) *Samen stad en stad aan water.* (Bron: <http://www.drechtstedenmaritiem.nl/cmsimages/Drechtsteden.jpg>)

De gemeente Dordrecht gaat daarnaast regelmatig verbintenissen aan met deze andere partijen binnen en buiten de regio om vooropgestelde resultaten te kunnen bereiken en processen in gang te zetten. 'We spreken van een verbonden partij als de gekozen vorm van samenwerking leidt tot een rechtspersoon waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft' (Gemeente Dordrecht, 2017, p.106). Wanneer het gaat om andere vorm van verbondenheid, zoals een subsidierelatie wat ook een veel voorkomende vorm van (opgave) sturing is in het geval van gemeente Dordrecht, is de betreffende organisatie wel een maatschappelijke samenwerkingspartner, maar geen verbonden partij. Ongeveer 60% van de begroting van Dordrecht wordt door verbonden partijen uitgevoerd. De gemeente Dordrecht gaat dus officieel niet meer direct over werkzaamheden die verbonden partijen uitvoeren en op deze onderdelen is de sturing en mate waarin opgavegestuurd te werk wordt gegaan dan ook zwakker. Dordrecht neemt op dit moment deel in 17 verbonden partijen waaronder gemeenschappelijke regelingen (GR Drechtsteden), privaatrechtelijke samenwerkingsorganisaties (NV's, BV's, stichtingen, etc.) en publiek-private samenwerkingsorganisaties (Gemeente Dordrecht, 2016. p.106).

De organisatie van de gemeente Dordrecht, het object van deze case study, zit middenin de transitie naar opgave gestuurd werken evenals een interne organisatieontwikkeling die dit mede mogelijk dient te maken. In december 2016 is door de directieraad een presentatie gegeven die deze transitie introduceert met de volgende kernboodschap;

*'We zetten ons in om samen met Dordtenaren gedeelde ambities waar te maken.  
Dat is het doel van onze organisatie en we werken steeds vanuit die bedoeling.  
Hierbij zetten we onze kennis en ervaring in en nemen deel aan tal van netwerken.  
We maken ook slim gebruik van data en allerlei (technologische) ontwikkelingen.  
Die ontwikkelingen volgen elkaar steeds sneller op.  
Dit vraagt dat we blijven leren, van Dordtenaren en van wat er in de wereld gebeurt.  
Ook onze organisatie richten we in op ambities van en voor de stad.  
We vertalen de ambities daarom naar portefeuilles op directieniveau.  
We gaan werken in kernteams met vaste taken als thuisbasis.  
En in opgaveteams werken we in wisselende samenstelling aan tijdelijke opdrachten.  
Zo blijven we flexibel en bewegen we mee met het ritme en ambities van de stad.'*  
(Gemeente Dordrecht, 2016, p.3)

De gemeente Dordrecht heeft de ambitie mede via dit 'Connecting DORD- traject' opgavegestuurd en netwerkend organiseren en werken door te ontwikkelen mede in de context van de lerende organisatie gedachte. In dit kader heeft de gemeente een visie ontwikkeld waarbij centraal staat dat de gemeente Dordrecht een wendbare organisatie is die verbindingen aangaat met de omgeving. Het doel is om systematisch te leren en kwalitatieve publieke waarde te leveren aan de ambities van de stad door onder andere het gemeentelijk handelen aan te passen aan wat nodig is. Organisatie breed is de ambitie dat geleerd wordt op organisatieniveau, teamniveau en individueel niveau (Gemeente Dordrecht, 2016, p.7). In de visie van de gemeente Dordrecht komt ook de ambitie terug dat men weet wat geleerd moet worden, hoe dat geleerd moet worden en hoe men leert te leren. Hierbij wordt uitgegaan van ieders kracht en energie en helpt men elkaar te ontwikkelen (Gemeente Dordrecht, 2016). Dit sluit aan bij het gedachtegoed over de lerende organisatie van Senge die stelt dat een lerende organisatie om de gewenste resultaten te bereiken te maken heeft met vijf samenhangende kern-disciplines (Senge, 1992 in Gerrichhauzen, Korsten & Fijen, 2002). Om organisatie brede verandering te kunnen bewerkstelligen is een beheersing van de disciplines en een lerende houding op zowel op team-, afdelings- als individueel niveau nodig (Burke, 2002). In de eerste fase van de aanstaande organisatieontwikkeling gaat het om de bemanning van de directeur posities in de hoofd- en topstructuur waarmee het huidige organogram op de schop gaat (zie bijlage 9). In de tweede fase gaat het om de verdere invulling van de **clusters met kernteams** en het vormgeven van de verdere transitie van de organisatie.

Via diverse deelprojecten wordt dus getracht handen en voeten te geven aan deze ambitie. Zo zet de nieuwe visie op brede control en bedrijfsvoering in meerdere mate in op gedragsbeïnvloeding en in verhouding minder op de feitelijke harde instrumentarium. Deze visie is gebaseerd op het gedachtegoed van Simons (2005). Simons (2005) stelt in zijn 'hefboomtheorie', namelijk dat management control systemen in de eerste plaats kaderstellend en sturend moeten zijn voor het gedrag van de medewerkers in de organisatie en tegelijkertijd creatief gedrag en ondernemerschap moeten aanmoedigen (zie ook theoretisch kader). De reflectie van de respondenten op de aanstaande organisatieontwikkeling komt terug in de overige paragrafen van dit hoofdstuk.

### **Beelden bij netwerkend en opgavegestuurd werken**

De concepten netwerkend en opgavegestuurd werken zijn bekend bij alle 21 respondenten (zie bijlage 2 voor een overzicht van de respondenten) binnen de gemeente Dordrecht. In grote lijnen wordt opgavegestuurd werken vaak gezien als een modewoord met een positieve lading; namelijk werken vanuit de bedoeling. Rekening houden met en inspelen op de wensen, behoeften en initiatieven uit de stad;



Je moet bij opgavegestuurd werken dus wel elke keer bij de klus die je hebt kijken wat de goede manier van organiseren is. Om dat te kunnen bepalen moet je heel goed kunnen communiceren en kunnen handelen, en onderhandelen, maar ook open durven zijn over wat je wel en niet acceptabel vindt in een netwerk. Dus de meta-communicatie, niet eens over de inhoud zelf, maar heel goed de context begrijpen en daar interventies op kunnen doen. (Ragelie, persoonlijke communicatie (p.c.), 2017)

Wel heersen er uiteenlopende beelden en/onzekerheid bij 'hoe groot' een opgave zou moeten of kunnen zijn. De geschetste beelden sluiten aan bij het vierde kwadrant; De responsieve overheid. Daarnaast wordt netwerkend werken door de respondenten gezien als een manier van werken die tot uiting kan komen via opgavegestuurd werken; *'Opgavegestuurd werken kun je alleen als je op een netwerkende manier werkt, dus in de kern is het hetzelfde'* (Van Broekhoven, p.c., 2017); *'Ik geloof erin dat dat gewoon een manier is van zijn. Het zou geen keuze moeten zijn om het te doen, maar iedereen zou vanuit die intentie zijn werk moeten doen'* (Van der Linden, p.c., 2017). Ook kan men netwerkend werken op strategisch niveau met bepaalde samenwerkingspartners, zoals het Rijk of de Provincie die bijvoorbeeld kaderstellend zijn, zonder dat gezamenlijk aan een opgave gewerkt wordt (Burger, p.c., 2017). De beelden die de respondenten hebben bij het concept van opgavegestuurd en netwerkend werken sluiten dan ook in bijna alle gevallen aan bij de operationalisering gedrag in lijn met opgavegestuurd werken (zie bijlage 1).

---

## ONDERZOEKSRESULTATEN

---

## 4. Invloed secundaire processen op gedrag in primaire processen

### 4.1. Introductie

Dit hoofdstuk richt zich op het beantwoorden van de eerste empirische deelvraag: *Hoe beïnvloeden de secundaire processen netwerkend en opgavegestuurd gedrag van de medewerkers in de primaire processen in hun beleving?* Het antwoord op deze redelijk uitgebreide eerste deelvraag, waarbij de case study van gemeente Dordrecht centraal staat, zal hieronder worden besproken en onderstaande discussie reflecteert aan de operationalisering van de concepten 'secundaire processen' en 'mate van netwerkend en opgavegestuurd gedrag medewerkers primaire processen' uit het conceptueel model (zie figuur 8) en de operationalisering hiervan in bijlage 1.

### 4.2. Spanningen tussen primaire en secundaire processen

#### Algemeen

De secundaire processen die centraal staan in dit onderzoek komen, naast structuren, processen en regels die dwars door de hele organisatie lopen, vooral tot uiting bij de ondersteunende staffuncties van de gemeente zoals via de rol van de auditors, business controllers, bedrijfsvoeringsfuncties en staf juristen (zie bijlage 9 voor het organogram). In hun werk controleren, ondersteunen, behoeden en faciliteren zij de primaire processen (en het bestuur) binnen de gemeente in hun werk wat zij doen voor de Dordtse burger (Jaquet, p.c., 2017; Besseling & Van den Nieuwenhuizen, p.c., 2017; Van den Beukel, p.c., 2017).

Uit de interviews komt naar voren dat 10 van de 10 geïnterviewde medewerkers werkzaam in de primaire processen van de gemeente Dordrecht zich in meer of mindere mate belemmerd voelen door de ondersteunende secundaire processen in hun werk om meer opgavegestuurd en netwerkend te kunnen werken met de stad (zie bijlage 2 voor een overzicht van de respondenten). Ook medewerkers uit de secundaire processen beseffen dat de kaders waarin zij actief zijn belemmerend kunnen werken voor de primaire processen. Het spel van 'binnen vs. Buiten' hoort heel erg bij het opgavegerichte werk (Goossensen, p.c., 2017). 'Buiten' beleven medewerkers de uitdaging om balans te vinden tussen het bewaken van het integrale geheel van de stad en tegelijkertijd het luisteren naar en inspelen op de wensen van individuele bewoners die inzoomen op 'hun eigen stoepje' (Koppelaar, p.c., 2017). Echter, de uitdagingen buiten worden aldus de respondenten beïnvloed door de interne confrontaties tussen de primaire en secundaire processen. Het spel binnen de organisatie in control termen wordt daarin wel heel ongrijpbaar en daar moet je volgens Goossensen als bestuurder en ambtenaar mee om kunnen gaan (p.c., 2017). Wanneer beleidsmedewerkers meer opgavegestuurd en netwerkend proberen te werken stelt Van den Hout (p.c., 2017) in aanvulling hierop dat 'de grootste confrontatie(s) nooit buiten zijn, maar altijd binnen.' Directeur stadsontwikkeling Kranendonk verklaart deze ontwikkeling als volgt;

Je ziet dat de overheid in de jaren 90 en begin deze eeuw erg bedrijfsmatig is gaan werken en dat is doorgeslagen, want wij zijn geen bedrijf. De hele P&C-cyclus en bedrijfsvoering kolom is geënt alsof we een bedrijf zijn met kostprijberekening, toerekening en overheadkosten. Dat betekent eigenlijk dat de P&C-instrumenten te veel sturend geworden zijn op de interne organisatie terwijl wij als overheid staan voor resultaten in de samenleving. (p.c., 2017)

Van Broekhoven (p.c., 2017) vindt dat de afgelopen 10 jaar de gemeente steeds meer een taakgerichte systeem organisatie is geworden; *'Maar ik hoor niemand meer over inspiratie, bezieling en betrokkenheid, dat zijn de zachte waarden'*. Ook het management bij MO ervaart dit zo; *'In het opgavegestuurd werken bots je tegen confrontatie(s) in hoe wij administratief en systeemmatig ondersteund worden. We hebben allemaal oude instrumenten; subsidies, begrotingselementen, programmakaarten'* (Van den Hout, p.c., 2017). Het belemmerende effect van verouderd instrumentarium wordt breed gedeeld, ook door medewerkers uit de secundaire processen; Het is volgens Verschoor (senior beleidsadviseur bedrijfsvoering) (p.c., 2017) wel degelijk zo dat de

procedures, systemen, en bijvoorbeeld regels over privacy gevoeligheid en instrumenten tot op een zekere hoogte belemmerend werken. Deels heeft men gewoon te maken met (Europese en/of landelijke) wet en regelgeving, maar deels kunnen dingen ook veel simpeler en meer integraal gedaan worden. *'Wat wij namelijk van oudsher altijd proberen is om alles in 1 blauwdruk te gieten die dwingend is en dat knelt af en toe'* (Van Broekhoven, p.c., 2017). Zo is de ICT systematiek echt verouderd volgens meerdere respondenten;

Ook op het gebied van ICT zit de gemeente in een enorme bunker. Alles moet voldoen aan privacy regels, firewalls etc. Die normen staan ons vaak in de weg om in 1 digitale ruimte te werken met je opgaveteam leden binnen én buiten. Hoe ga je dan je informatie-uitwisseling op een efficiënte manier doen? Daarmee creëer je wel bij je netwerkpartners buiten het beeld dat de gemeente achterlijk is en dingen niet fatsoenlijk kan regelen. (Ragetlie, p.c., 2017)

### **Spanningen bandbreedte huidig instrumentarium**

De confrontaties tussen de primaire en secundaire processen en de spanningen die de confrontaties soms met zich mee kunnen brengen in het licht van opgavegestuurd en netwerkend werken, komen op verschillende aspecten naar voren. Onderstaand zijn hierin, afgeleid van de interviewuitkomsten en in lijn met de operationalisering in bijlage 1, een aantal groeperingen gemaakt. Namelijk 'Verkokering in budgetsystematiek en capaciteit', 'verantwoordingssystematiek', 'overige interne regels, procedures en verkokering' en 'spanningen tempo verschillen'.

#### *Verkokering in budgetsystematiek en capaciteit*

Een element wat bij alle 10 respondenten in de primaire processen van de gemeente Dordrecht naar voren kwam, is het aspect van budgetallocatie en programmakaarten. *'Wat het beleid vertraagt is dat nog steeds programmakaarten ingevuld moeten worden die eigenlijk nergens op slaan'* (Anonieme respondent MO, p.c., 2017). De ruimte wat betreft financiën vanuit de secundaire processen blijkt een lastig aspect en kan de bewegingsvrijheid van beleidsmedewerkers actief in opgaven met de stad beperken. Geld is namelijk bijvoorbeeld gelabeld aan jeugd, WMO en werk. Echter, de integrale opgaven lopen soms dwars door die kokers heen; *'Dan is het vervolgens een kwestie van geld zoeken bij de portemonnee houders'* (Anonieme respondent MO, p.c., 2017). Gemeentesecretaris van der Kraan geeft aan dat er over deze spanning gesproken in het kader het aanpassen van de begroting, echter de eerste reactie die naar voren kwam was *'dat past niet op de programmakaarten'* (p.c., 2017). De businesscontrollers van de gemeente Dordrecht geven daarentegen aan dat in hun ogen budgetsystematiek nooit een belemmering kan zijn, maar het hooguit in tijd frictie op kan opleveren (Besseling & Van den Nieuwenhuizen, p.c., 2017). Wanneer de P&C-adviseurs goed en tijdig worden betrokken kan namelijk vaak financieel iets worden georganiseerd; *'Natuurlijk moet je rechtmatig zijn, maar we hoeven formeel bestuurlijk pas iets toe te lichten op een begrotingsprogramma als we meer dan een ton afwijken, dus er is financieel vaak meer mogelijk dan men denkt'* (Besseling & Van den Nieuwenhuizen, p.c., 2017).

Echter, wat betreft de ambtelijke capaciteit zit ook volgens hen wél een bottleneck. Dordrecht is er volgens hen nog niet in geslaagd om de formatie te flexibiliseren, om vaste formatie in te leveren en ruimte te creëren om in te kunnen spelen op kansen of behoeften die zich voordoen in het kader van opgavegestuurd werken. *'Het zijn dan niet zozeer de feitelijke regels en procedures die belemmerend werken, maar de manier om met menskracht op kansen in te spelen'* (Besseling & Van den Nieuwenhuizen, p.c., 2017). Uren zijn namelijk belegd in de vaste formatie en kokers. Zo zat Cunera Smit (p.c., 2017) al 2.5 jaar in de rol van opgavemanager Smart City, maar formeel heeft ze nooit in die rol gezeten, omdat deze formeel niet bestaat in het systeem. Dat kam ook terug in de vorm van uren voor de bemensing van haar team, waarbij stevige gesprekken moesten worden gevoerd met directeuren en leidinggevenden om integraal mensen voor haar opgaveteam te verzamelen. Bij overleggen kwamen dan soms maar een paar mensen opdagen, omdat de 'going concern activiteiten' voorrang kregen. *'Dat vergde veel geduld, energie en doorzettingsvermogen'* (Smit, p.c.,

2017). Bij een adviesbureau is het volgens Ragetlie (p.c., 2017) logisch dat je zo te werk gaat, maar bij een overheidsorganisatie werkt dat wellicht toch anders; *'Is die omslachtige urenadministratie niet heel veel ballast waar je uiteindelijk niet veel mee doet? Het klinkt prachtig en er wordt een soort ondernemerschap gevraagd, maar of dit het juiste instrumenten is de vraag'* (Ragetlie, p.c., 2017).

Volgens Keverling (p.c., 2017) werken de medewerkers in de primaire processen aan hun jaarplannen en de activiteiten die ze gaan doen. In de lijn zit ook al het geld en capaciteit. Deze mensen zitten volgens De Wit (p.c., 2017) nu al, deels door bezuinigingen helemaal vol in hun planning. *'Als iedereen in de jaarplannen tot op de punten en komma's met uren etc. vastgelegd wordt waar ze hun tijd aan mogen besteden dan blijft een flexibele schil om in te spelen op opgavegestuurd en netwerkend werken ontbreken'* (Keverling, p.c., 2017). De link naar de dominante focus op het halen van prestaties binnen de kokers is vervolgens ook weer snel gelegd aldus Van den Beukel (p.c., 2017). Elke directeur is verantwoordelijk voor alles wat in zijn sector gebeurt; *'Managers worden nu afgerekend op de prestaties van hun eigen afdeling, maar het gaat aan de bijdrage aan prestaties voor het hogere doel. Dat moet echt veranderen'* (Booij, p.c., 2017). Een manager heeft een bepaald bedrag om het personeel te betalen en dat personeel dient bepaalde prestaties leveren. Als er dan bij de directeur om capaciteit gevraagd wordt om bij te dragen aan een integrale opgave bijvoorbeeld dan zit de directeur op de eigen afdeling met een stukje werk wat niet gedaan wordt (Booij, p.c., 2017). *'Om de prestaties te kunnen blijven leveren wil de directeur dan vervangend personeel inhuren en daar is weer geld voor nodig, maar diegene die de opgave beheert heeft dat geld niet. Dat belemmert allemaal'* (Van den Beukel, p.c., 2017). Sommige mensen voelen zich daarnaast ook echt specifiek verbonden met de sector binnen de lijn waar ze onder vallen; *'Je hoort mensen zeggen 'ze' zijn van stadsontwikkeling. Mensen ontleen altijd identiteit aan iets en het liefst zo klein mogelijk, want dat is het meest tastbaar en degene die jou beoordeelt hoort dan ook bij dat systeem'* (Goossensen, p.c., 2017). Er zijn volgens (Koppelaar, p.c., 2017) ook mensen die zeggen van 'nee, ik kijk alleen naar mijn eigen takenpakket', dan zie je dat soms vragen doorgeschoven worden en dat mensen zeggen 'daar ben ik niet van'. Dit is wat hij noemt; *'Jezelf verschuilen achter de structuur'* (Koppelaar, p.c., 2017).

Toch zijn er ook mensen die hun gedrag niet laten beïnvloeden door de verkokering en integraal werken zien als iets wat je per definitie zou moeten doen ook vanuit je 'koker'; *'Mijn uitgangspunt is dat integraal moet, je kunt niet zeggen het speelt breed, maar ik kijk alleen maar naar dit stukje. Ik zoek gewoon de mensen die bij mijn vraagstuk horen, dan vraag ik aan die mensen denk mee, kijk mee'* (Koppelaar, p.c., 2017). Maar dat gaat dan vaak maar over korte processen. Op het moment dat er een discussie over een heel gebied aan de orde is, probeert Koppelaar te zorgen dat bij de diverse disciplines gewoon uren van tevoren geraamd zijn en dat loopt in de praktijk wel goed. *'Je bepaalt met elkaar wat doen we in dit geval en dan heb je het niet over uren, maar het hoort gewoon bij je werk om eerst naar afstemming te zoeken en naar buiten toe 1 signaal af te geven'* (Koppelaar, p.c., 2017). Toch ervaren de meeste respondenten de combinatie van de procesmatige en de culturele verkokering binnen de primaire processen als belemmeringen voor opgave gestuurd werken; *'sociaal en fysiek zijn nog echt een hele verschillende kolommen en werelden, waarbij mensen relatief weinig met elkaar te maken hebben of elkaar opzoeken. Die sterke scheiding in dat soort bloedgroepen past steeds minder bij wat er in de maatschappij gebeurt en bij de beleving van burgers'* (Van den Nieuwenhuizen en Besseling, p.c., 2017).

### **Verantwoordingssystematiek**

*'Ik moet ook gewoon verantwoording afleggen en integer gedrag vertonen dat snap ik wel, maar dat kan niet langer langs de traditionele regeltjes vanuit P&C, want zo werkt de samenleving gewoon niet'* (Kranendonk, p.c., 2017). De gemeente wil volgens de respondenten een leuk proces van co-creatie en de grenzen tussen buiten en binnen moeten vervagen; *'Daar is iedereen het over eens, maar hierbinnen werken we tegelijkertijd nog met verantwoordingssystemen en controlemechanismen die nog heel erg oldschool zijn'* (van der Hout, p.c., 2017). Tegelijkertijd is het afleggen van

verantwoording een van de belangrijkste publieke waarden volgens auditor Van den Beukel (p.c. 2017). Om verantwoording te kunnen afleggen moet je natuurlijk allerlei dingen bijhouden en daar moet je van tevoren over worden nagedacht; *'Dat is juist ook vaak het lastige in de opgaven, maar je zal toch moeten proberen dingen heel smart te definiëren. Aan wollige verhalen bladzijden lang heb je helemaal niks in mijn ogen'* (Van den Beukel, p.c., 2017). Uit deze uiteenlopende visies (die terugkomen uit het grotendeel van de interviews) op de invloed van de huidige verantwoordingssystematiek blijkt dat er op dit punt wel degelijk een spanning ontstaat tussen de primaire en secundaire processen in het kader van opgavegestuurd werken.

De gemeente heeft o.a. bijvoorbeeld een programma levendige binnenstad dat erop is gericht om meer bezoekers naar de binnenstad te krijgen. Aan dergelijke programma's liggen doelen ten grondslag, maar omdat het een gezamenlijke opgave is in samenwerking met burgers en bedrijven ligt het behalen van de doelen deels buiten de invloedssfeer van de gemeente (Burger, p.c., 2017). *'Uiteindelijk bepaalt de markt wel welke kant het opgaat'* (De Wit, p.c., 2017). De focus op vaste prestatieafspraken is, ondanks het toenemende besef bij leidinggevenden dat deze niet zaligmakend zijn, volgens De Wit een beetje een schijnwerkelijkheid die je voor jezelf creëert; *'want de wereld verandert gewoon door. Je kan het gevoel dan hebben dat je regie hebt op zaken wat je in werkelijkheid helemaal niet hebt. Instrumentarium moet hier ook wel op aangepast worden'* (De Wit, p.c., 2017). Het ingewikkelde daarin is dan wel de verantwoordingssystematiek. Als je als overheid iets realiseert met samenwerkingspartners dan is het resultaat uiteindelijk een optelsom van heel een heleboel activiteiten; *'Hoe maak je het nu duidelijk wat precies het stukje van de overheid is en hoeveel dat heeft gekost of opgeleverd. Daar gaan we tegenaanlopen'* (Keverling, p.c., 2017). Op het moment dat je meer in interactie met buiten dingen tot stand brengt, zal je dus je programma bij tijd en wijle aan moeten passen volgens een meerderheid van de respondenten.

*'Van oudsher kent Dordrecht een traditionele verantwoordingslijn, maar ik zie nu ook wel een ontwikkeling waarin dat langzaam maar zeker steeds wat meer wordt doorbroken'* (Van der Linden, p.c., 2017). Er is daarom volgens de gemeentesecretaris van der Kraan (p.c., 2017) een verandering nodig in de secundaire processen en structuren om mee te kunnen gaan met de ontwikkelingen rondom opgavegestuurd werken. *'We moeten af van de paradigma's in de secundaire processen die tot nu toe dominant zijn; dat bijvoorbeeld alleen onze vergelijkbare prestatie indicatoren zaligmakend zijn'* (Van der Kraan, p.c., 2017). *'Je moet niet naar een stip op de horizon, maar naar een vlek op de horizon, want hij is van ons allemaal en als iedereen zijn eigen stip nastreeft kom je er nooit'* (Ragetlie, p.c., 2016). Binnen gemeente Dordrecht heerst dus wel degelijk het besef dat de verantwoordingssystematiek mogelijk dient te worden aangepast of aangevuld; Het gaat in opgavegestuurd werken in toenemende mate niet zozeer kwantitatieve indicatoren, ondanks dat deze ook belangrijk blijven, maar het gaat daarnaast vooral over de kwaliteit en dat krijg je vooral terug vanuit de verhalen van mensen. Vanuit gevoelens van mensen over de stad. (Van Dongen, p.c., 2017)

### *Spanningen tempo verschillen procedures tussen 'binnen' en 'buiten'*

Het thema van divergentie in tempo tussen 'binnen' en 'buiten' op bepaalde processen, zoals in de operationalisering in bijlage 1 terugkomt, is een spanning die ervaren wordt door zowel de medewerkers in de primaire processen als door de medewerkers in de secundaire processen. Iets wat breed wordt gedeeld is dat de huidige planning & control cyclus vrij star en inflexibel is;

Ik ben in februari al bezig is met wat we het jaar erna gaan doen. Als je een beetje op de actualiteiten in wilt gaan en de kansen wil benutten die zich voordoen dan is de huidige planning & control cyclus een beetje een vreemde cyclus; wij zijn doorgeslagen in de bedrijfsvoering en dat is te veel leidend geworden in de manier waarop de overheid is gaan werken. (Kranendonk, p.c., 2017)

Ook het algemene tempo van besluitvorming kan van invloed zijn op het wel of niet goed in kunnen spelen op opgaven in de stad. Bijvoorbeeld subsidies belemmeren in de zin dat het proces van

verlening niet snel genoeg gaat en dat frustrleert. Beleidsmedewerkers in de primaire processen zien vaak bepaalde kansen en zouden snel willen starten en anticiperen. Omdat eerst het administratieve proces afgehandeld moet worden, is snel schakelen soms formeel niet mogelijk en neigt men naar informeel handelen buiten de regels om. Vanuit de positie van van den Beukel (p.c., 2017) als auditor moet hij daar wel scherp op zijn; *'Daar ontstaat een spanning, maar die zal je altijd houden, want het is niet voor niets dat regels er zijn. (...) Voor hetzelfde geld geef je geld aan een failliete club en dan zijn de burgers in Dordrecht ook boos'* (Van den Beukel, p.c., 2017). Het thema tempo komt ook terug op het gebied van het inkopen of inhuren van personeel. Soms dient namelijk snel geschakeld te worden om snel meer capaciteit te krijgen op een opgave of kans; *'De regels schrijven dan voor hoelang heb je iemand nodig, hoeveel gaat dat dan kosten en als dat boven een bepaalde grens komt moet je volgens de regels offertes aan gaan opvragen, maar daar is dan soms geen tijd meer voor'* (Van den Beukel, p.c., 2017).

Meerdere respondenten ervaren spanningen op het gebied van tempoverschillen. De gemeente doet volgens Ragetlie (p.c., 2017) erg lang over het nemen van besluiten en dat betekent ook dat je een heel ander tempo hebt dan de partijen buiten. Dat kan enorm gaan wringen en leiden tot onvrede. Ook kan dat tot spanning bij de ambtenaar leiden die elke keer moet gaan uitleggen aan zijn externe netwerk dat de gemeente niet (op tijd) kan leveren. In dat kader werd ook genoemd dat de gemeente in relatie tot commerciële externe samenwerkingspartners zoals grote ontwikkelaars, haar dossiers minder goed op orde heeft en dat ontwikkelaars veel sneller en makkelijker terug kunnen verwijzen naar bijvoorbeeld contracten van jaren geleden (De Wit, p.c., 2017). *'Je wil een goede partner zijn voor de stad en daar dingen helpen versnellen en in beweging krijgen dan heeft de gemeente op het gebied van besluitvorming, mandatering nog een slag te maken'* (Ragetlie, p.c., 2017). Ga je namelijk volgens Smit (p.c., 2017) via de Koninklijke weg om initiatieven netjes te bedienen en in te bouwen, dan mis je vaak het momentum om iets nieuws en innovatiefs te doen. Dat betekent volgens geen van de respondenten dat je allemaal losse initiatieven overal maar moet gaan ondersteunen. Altijd moet dus de afweging gemaakt worden tussen snelheid of continuïteit. *'Soms moet je gewoon aan de slag gaan en bouw je het achteraf weer dicht i.p.v. vooraf anders kun je niet mee op het tempo van buiten'* (Van der Linden, p.c., 2017); *'Soms kies je voor snelheid, wel wetende dat het straks wel in het systeem moet gaan inpassen'* (Smit, p.c., 2017). Men is zich er dus van bewust dat de organisatie en de mindset zo ingesteld dient te zijn dat men heel flexibel, maar weloverwogen en snel kan inspelen op wat er leeft, maar hierin is nog een slag te maken.

### *Spanningen overige (ICT)regels en procedures*

Spanningen waar systeem- en leefwereld in confrontatie met elkaar komen komt daarnaast o.a. tot uiting in ICT- en privacywetgeving. Hierdoor kun je als gemeente geen gemeenschappelijk digitaal platform aanmaken met partners (Smit, p.c., 2017). Ook komen spanningen tot uiting op het gebied van inkoop- en aanbestedingsregels. Enerzijds wil de gemeente namelijk graag het bedrijfsleven aan de voorkant van een project, programmaonderdeel of integrale opgave betrekken om mee te denken in de opgave. Echter, als het dan leidt tot een aanbesteding worden de eerder betrokken partijen volgens de regels uitgesloten van deelname, omdat ze dan voorkennis zouden hebben. Hiermee 'beloont' de gemeente de proactieve deelname van bedrijven vervolgens met uitsluiten van aanbesteding. Bedrijven hebben dan geen incentive meer om aan de voorkant actief mee te denken over innovatie;

Willen wij zelf innoveren als overheid dan hebben we die bedrijven nodig en daar moeten we dus iets op bedenken. De aanbestedingsregels zijn vooral landelijke wettelijke kaders, maar je zou dan als alternatief de bedrijven kunnen betalen voor hun betrokkenheid aan de voorkant. Er zijn dus wel oplossingen voor, maar dan moet je met veel moeite gaan zoeken naar manieren om dat mogelijk te maken. (Ragetlie, p.c., 2017);

Een van de spannende dingen is dat we een behoorlijk gereguleerd land zijn. We hebben niet voor niets al die wetten en regeltjes etc. Maar als je meer op maatwerk wilt gaan sturen met elkaar en met andere partijen en bewoners durf je dan ook te differentiëren? Dan moet je

ook juridisch gezien misschien durven zeggen dat je in gebied a wel iets wilt realiseren wat je in gebied b toch niet wilt hebben of andersom. De centrale vraag hierbij is dan wanneer is iets wel of niet rechtmatig hoe bepaal je dat met elkaar en hoe legitimeer je dat? (Keverling, p.c., 2017)

### 4.3. Gevolgen voor opgabegestuurd en netwerkend gedrag

Uit de analyse van de 21 interviews binnen de case study van gemeente Dordrecht komt op een directe en indirecte manier naar voren dat er verschillende stromen/manieren zijn om, om te gaan met de in de vorige paragraaf beschreven confrontaties met de secundaire processen binnen de gemeente Dordrecht.

#### → Enerzijds wordt gesignaleerd dat er een groep medewerkers is die zich laat belemmeren door bepaalde bestaande procedures, regels instrumentarium en werkwijzen

Het zit hierbij volgens Verschoor (p.c., 2017) vooral in de beleving van mensen dat ze belemmerd worden; *'Het is logisch als mensen op het nippertje bij bedrijfsvoering aankloppen dat wij niet meer veel voor ze kunnen doen'* (Verschoor, p.c., 2017). *'Er zijn ook mensen die zeggen van 'nee, ik kijk alleen naar mijn eigen takenpakket', dan zie je dat soms vragen doorgeschoven worden en dat mensen zeggen 'daar ben ik niet van'; Jezelf verschuilen achter de structuur'* (Koppelaar, p.c., 2017). Ook speelt het leiderschap binnen de organisatie mee; *'Je moet erg een heel open blik kunnen hebben en ook vanuit jouw leiding de ruimte krijgen om zo te opereren, maar vaak krijgen mensen ook gewoon niet de ruimte om buiten de gebaande paden te gaan'* (Van Dongen, p.c., 2017) Daarnaast valt een tweede prominentere stroom te herleiden uit de interviews.

#### → Creatief maatwerk

Uit de analyse van de interviews komt naar voren dat gemeente Dordrecht globaal gezien geplaatst kan worden in de eerste (de 'guerrilla' en 'niches in randen') fasen wat betreft de ontwikkeling richting het systematisch meervoudig organiseren van verschillende handelingsperspectieven waaronder ONW. Dat betekent dat vooral individuele medewerkers in de primaire processen met lef bepaalde **ruimte nemen** om in experimentele vorm, bij uitzondering en soms in speciaal aangestelde teams op thema's met een laag risicoprofiel activiteiten in lijn met opgabegestuurd werk te ondernemen, meestal tegen de formele protocollen van de organisatie in (zie operationalisering in bijlage 1).

Soms wordt er teveel geredeneerd vanuit het nu en hoe je dat beter kan krijgen en repareren, in plaats van de radicale verandering op de punten die echt cruciaal zijn in het beter van buiten naar binnen te kunnen werken. Daar moet je niet alleen maar een beetje bijstellen, maar gewoon rigoureuus durven zijn. De boel aan de kant schuiven en proberen dat zo goed mogelijk te interpreteren. Ergens zit nu nog te weinig waardering voor het oplossen van confrontatie(s). (Ragetlie, p.c., 2017)

Vrijwel alle respondenten dragen aan dat er ondanks de ervaren confrontaties vanuit de secundaire processen omschreven de vorige paragraaf, een groep medewerkers in voornamelijk de primaire processen hard werkt om dingen mogelijk te maken in het kader van opgabegestuurd en netwerkend werken. Men is zich bewust van het belang van het opbouwen van informele relaties met externe netwerkpartners op basis van vertrouwen en streeft dit ook na. Binnen of buiten de lijntjes. *'Dordrecht wordt dus wel degelijk getracht opgavegericht te werken en mee te gaan met buiten, maar dat wordt vooral gedaan op individuele uitzonderingen en experimenten door ambtenaren met lef. Wat lastig is gezien de dominante meer traditionele cultuur binnen Dordrecht'* (Van der Linden, p.c., 2017). Onderstaande citaten brengen dit beeld verder tot leven;

→ Je moet om een proces in gang te kunnen zetten buiten de lijntjes kleuren zonder dat je illegale dingen hoeft te doen. Wel moet je soms een bypass organiseren om dingen voor elkaar te krijgen en op tijd in gang te kunnen zetten. (Smit, p.c., 2017)

- Doordat er mensen waren met lef die soms gewoon aan de slag gingen hebben de teams wel het college en de wethouder achter zich gekregen, omdat ze de resultaten konden laten zien. Wethouders kunnen dan natuurlijk geen nee kunnen zeggen tegen iets wat vanuit de stad komt. (Anonieme respondent MO, p.c., 2017)
- Soms vul je iets in voor het 'formele', maar ga je gewoon 'informeel' verder om dingen voor elkaar te krijgen. Het is in opgavegestuurd werken puur inspelen op of de regeltjes en de financiën ergens een gaatje vinden is, kansen pakken en direct schakelen. Soms vraagt dat om creatief omgaan met de regels en experimenteren. (Anonieme respondent MO, p.c., 2017)
- Als je weet dat er echt geen geld is hoef je het voorstel niet te doen. Er zijn soms wel potjes, reserveringen of subsidiemogelijkheden en daar moet je soms ook ten behoeve van bewoners creatief mee omgaan. Soms moet je op een vraag van een burger zeggen; 'dat kan niet want daar hebben we geen geld voor'. Maar dan moet je als ambtenaar wel proberen mee te denken en voorstellen dat ze hun idee ook op via een andere weg, bijvoorbeeld als wijkwens, in kunnen dienen. Het vraagt extra inzet van de ambtenaar én van de burger. (Koppelaar, p.c., 2017)

In Dordrecht is men zich er vaak wel heel bewust van dat buiten en binnen meer met elkaar moeten worden verbonden en daar worden allerlei projecten voor georganiseerd (Minder regels meer service, De Rode loper, Nieuw Dordts Peil); *'Dit zijn allemaal oliemannetjes en vrouwtjes die binnen en buiten verbinden. In zulke projecten wordt wel gesproken over de concrete gevallen (uitzondering en maatwerk), maar er wordt uit de weg gegaan om die concrete gevallen bij elkaar op te tellen en het systeem te gaan veranderen'* (Raetlie, p.c., 2017). Er zijn dus in gemeente Dordrecht in principe structuren en regels die belemmerend kunnen werken, maar er wordt ook veel omheen georganiseerd. *'Tot nu toe is dat telkens een uitzondering, maar nog geen transitie'* (Keverling, p.c., 2017). *'Als iedereen op deze manier gaat en blijft werken is er geen overzicht en integraliteit en wordt alles uiteindelijk heel erg inefficiënt'* (Verschoor, p.c., 2017).

#### 4.4. Sub-conclusie deelvraag 1

Deze paragraaf richtte zich op het beantwoorden van de eerste empirische deelvraag; ***Hoe beïnvloeden de secundaire processen netwerkend en opgavegestuurd gedrag van de medewerkers in de primaire processen in hun beleving?*** Uit de analyse van interviews komt naar voren dat 10 van de 10 geïnterviewde medewerkers werkzaam in de primaire processen van de gemeente Dordrecht zich in meer of mindere mate een spanning voelen vanuit de ondersteunende processen om meer opgavegestuurd en netwerkend te werken. Ook zijn er medewerkers uit de secundaire processen die beseffen dat de kaders waarin zij actief zijn belemmerend, maar ook behoedend kunnen werken voor het gedrag van medewerkers in de primaire processen. Respondenten spreken over spanningen in de beperkte bandbreedte van het huidig instrumentarium die komen tot uiting in verkoking in budgetsystematiek en capaciteit, de verantwoordingssystematiek, spanningen op het gebied van tempo verschillen tussen 'binnen' en 'buiten' en spanningen in relatie tot regels en procedures. De geanalyseerde praktijk komt in dit kader overeen met de invloed van de secundaire processen op de primaire processen zoals gevonden in de literatuur.

Een deel van de medewerkers voelt zich formeel belemmerd door bepaalde bestaande secundaire procedures, regels instrumentarium en werkwijzen. Echter, daarnaast bestaat ook een groep medewerkers in de primaire processen die ondanks dat ze zich soms belemmerd voelen en gedrag vertonen dat is de duiden als 'boundary spanning capacity'. Ze proberen grensoverschrijdend en -overbruggend huidige regels en systematiek proberen 'op te rekken' in lijn met opgavegestuurd en netwerkend werken zoals. Uit de analyse van de interviews komt dan ook naar voren dat gemeente Dordrecht relatief aan het begin staat van de transitie richting het systematisch meervoudig organiseren. Deze conclusie kan worden getrokken, omdat een de groep vooral individuele, medewerkers in de primaire processen met lef informeel ruimte nemen om in experimentele vorm, bij uitzondering en soms in speciaal aangestelde teams op thema's met een laag risicoprofiel, activiteiten in lijn met opgavegestuurd werk te bewerkstelligen. Uit de analyse blijkt dat dit, met



uitzondering van een aantal proeftuinen, meestal nog tegen de formele protocollen van de organisatie in gebeurt (zie operationalisering in bijlage 1).

*'Mijn waarneming is dat in Dordrecht op veel plekken al netwerkend wordt gewerkt, maar het maakt nog geen onderdeel uit van een gemeenschappelijk handelingsperspectief. Het is nog geen methodische wijze die we met zijn allen hebben omarmd' (Van Broekhoven p.c., 2017).*

## 5. Normaliseringsstrategieën

### 5.1. Rek in de (referentie)kaders

#### 5.1.1. Introductie

Deze paragraaf richt zich op het beantwoorden van deelvraag 2a: **Wat is vanuit het perspectief van de medewerkers (in zowel de primaire als secundaire processen) nodig en mogelijk om gedragsverandering richting opgavegestuurd werken bij de primaire processen beter te faciliteren?** Hierbij reflecteert de onderstaande discussie aan de operationalisering van de concepten 'mate van netwerkend en opgavegestuurd gedrag bij medewerkers in de primaire processen', 'secundaire processen' en ten slotte op suggesties voor 'normaliseringsstrategieën' vanuit de respondenten van gemeente Dordrecht en gemeente Zaanstad en gemeente Delft. Hierbij worden de resultaten in de sub-conclusie gespiegeld aan het conceptueel model (zie figuur 8) en de operationalisering van de relevante concepten in bijlage 1.

#### 5.1.2. Gemeente Dordrecht

##### Referentiekader primaire processen

Uit de vorige paragraaf bleek al dat er in grote lijnen twee lijnen te onderscheiden zijn waarop de huidige secundaire processen het gedrag van de medewerkers in de primaire processen in het kader van ONW beïnvloedt in Dordrecht. Deze zogenaamde tweedeling is zowel terug te vinden binnen de primaire processen als de secundaire processen, maar met name in de primaire processen heerst een vrijer referentiekader en is men meer bezig met het opzoeken en oprekken van de grenzen van de kaders, omdat men in eerste instantie het gevoel heeft dat deze belemmerend werken; *'Het vereist dus een bepaalde gedragsverandering bij de ambtenaren. Bij de gevormde opgave teams zag je die worsteling minder terug, omdat het per definitie al mensen waren die vanuit enthousiasme en energie in de teams terecht waren gekomen. Dat is enerzijds een voordeel, maar aan de andere kant moet je die goodwill en energie ook zien te bewaken'* (Smit, p.c., 2017). Dereguleringsessies worden door de respondenten uit de primaire processen aangedragen als optie om meer bewegingsvrijheid of flexibiliteit te creëren; *'We zouden ook eens moeten uitzoeken welke dingen nu echt letterlijk verplicht zijn en welke dingen we al heel lang op een bepaalde manier doen (...) Om meer maatschappelijke ruimte en ruimte voor jezelf te creëren kun je waarschijnlijk heel goed af met een stuk minder regels'* (Van den Hout, p.c., 2017). Ook probeert men met een meer integrale blik te kijken en kijkt men verder dan de belemmering die zich in eerste instantie voor kan doen bij een issue in een opgave; *'Gewoon nieuwsgierig zijn. Dat is de kern van accountwerk met buiten. Op het moment dat je het gebouw uitloopt moet je alles wat intern speelt en verkokering laten vallen'* (Goossensen, p.c., 2017).

Vaak blijkt dus dat een groep medewerkers in de primaire processen in contact met 'buiten' de intentie heeft om gedrag te vertonen in overeenstemming met ONW zoals geoperationaliseerd in bijlage 1. Tegelijkertijd bestaat ook de groep die niet verder kijkt dan de huidige regels en achteroverleunt zoals omschreven in de vorige paragraaf. In beide gevallen is het volgens een aantal respondenten zo dat medewerkers in de primaire processen vaak denken dat ze beperkt worden door kaders en regels, zonder dat die daadwerkelijk echt beperken. Bij voorbaat gaat men dan al aan de slag met uitzonderingen en maatwerk terwijl o.a. bedrijfsvoering wellicht wel een oplossing in de ondersteuning zou kunnen bieden. *'Ook is er een groep mensen die zich als het hen uitkomt heel formeel opstellen en de regels naar hun hand zetten'* (Van den Beukel, p.c., 2017);

En sommige mensen vinden de structuren dan ook wel makkelijk en veilig. Vaak blijkt dat mensen iets niet doen en daarbij zeggen dat het niet mag, wanneer het eigenlijk wel zou kunnen, maar ze het eigenlijk gewoon niet durven. Het gaat dus ook erg om gedrag.

Natuurlijk heb je wel beperkende kaders en formats, maar met name zit de grote uitdaging in een verandering van het gedrag en de cultuur. (Van der Linden, p.c., 2017)

Mensen zitten dus deels in een culturele spagaat; *'De cultuur zit er wel een beetje in van 'dit zijn de lijntjes en ik beweeg me binnen de lijntjes (...), ook niet als ik het zelf logisch vind om eroverheen te gaan'. Dat zijn mensen die niet in kaders willen werken, maar zich hier wel door laten beperken'* (Van der Linden, p.c., 2017). Dit is ook deels te verklaren doordat het personeelsbestand aardig is vergrijsd. Mensen zitten al gemiddeld 11 jaar op een functie bij hen zijn de kaders vaak ingesleten; ze weten wat hun instrumenten zijn, weten over de regelgeving en gaan van daaruit denken in plaats vanuit de bedoeling. Wanneer de kaders, regels en procedures ook nog eens het expertiseveld is van medewerkers zoals bij de secundaire processen wordt, dit referentiekader versterkt, onderstaande paragraaf gaat hier verder op in.

### Referentiekader secundaire processen

De grenzen binnen de bestaande regelgeving worden, met name bij de secundaire processen, volgens vele respondenten nog niet maximaal opgezocht bij de gemeente Dordrecht. Dat komt doordat ambtenaren altijd sterkt zijn afgerekend op doelmatigheid, doeltreffendheid etc.; *'Je kan niet verwachten van mensen die al jarenlang zo werken en zo zijn getraind, plots anders gaan denken (...). Soms kunnen mensen vanuit hun rol ook niet anders en dat heb je ook nodig om mensen scherp te houden'* (Smit, p.c., 2017). De speelruimte in het referentiekader van de medewerkers in de secundaire processen en de mate van 'integraal kijken' hangt volgens alle respondenten in de primaire processen af per persoon en per onderwerp:

Als je uit een bepaalde hoek komt, uit die secundaire processen, juridisch, financieel, etc. dan ben je gewend om dingen op een bepaalde manier te doen en dan is het moeilijk om los te laten en om te schakelen naar iets nieuws. Terwijl als je dat eens loslaat en gewoon kijkt naar wat willen we en hoe willen we dat vormgeven dan ga je met elkaar kijken hoe je dat vorm kunt geven. Als je vertrekt vanuit wat je had, dan wordt het moeilijk want dan blijft dat oude zo trekken. (Keverling, p.c., 2017)

Een jurist geeft bijvoorbeeld aan dat hij simpelweg te maken heeft met de regelgeving van dat moment;

Ik ben jurist dus ik denk ook een beetje door wat gebeurt er als het fout gaat. Dan komt het bij de rechter en die toetst gewoon aan hoe het is en niet over hoe we de regel over een jaar willen hebben. (...) Als je vindt dat de regels niet deugen, moet je de regels aanpassen, maar dat kost tijd. Binnen de regels die er nu zijn moet je dan je creativiteit en flexibiliteit vinden. Maar er is altijd ergens een grens waar je een keer moet zeggen het gaat tot hier en niet verder. (Jaquet, p.c., 2017)

Ook volgens auditor van den Beukel (p.c., 2017) is het zo dat er meer potentie zit in creatief zijn binnen de regels die er zijn, maar vanuit zijn rol controleert hij op interne naleving van regels. Hij kijkt dus ook vanuit dat referentiekader, omdat de accountant, die ook de jaarrekening controleert, vervolgens steunt op zijn werk. Tegelijkertijd is hij ook vrij om verbetervoorstellen te doen voor bepaalde regels (Van den Beukel, p.c., 2017). De auditors van de gemeente hebben dan vervolgens ook weer een bewakende rol op of de verbetermaatregelen ook echt worden doorgevoerd. Auditor van den Beukel vindt een van de belangrijkste dingen in zijn werk en dat van zijn collega's; *'Heel goed kunnen aangeven waar de grenzen liggen'* (Van den Beukel, p.c., 2017). Daarnaast hebben de auditors veel te maken met de businesscontrollers, met de mensen van P&C en advies en met het BBC en ook de medewerkers vanuit die secundaire processen hebben een bepaalde rol en referentiekader; *'Er zijn ook situaties dat ik zie dat mensen aan onze, secundaire, kant wat verder mogen kijken dan alleen euro's en bij de primaire processen in de sectoren moeten mensen ook niet direct verantwoordelijkheid verschuiven als het om de financiële paragraaf gaat, omdat ze denken 'daar ben ik niet van en weet ik niks van of ik krijg toch wel een 'nee'', aldus businesscontrollers Van den Nieuwenhuizen en Besseling (p.c., 2017). Zo is een belangrijk onderdeel van het werk van de*

businesscontroller Stadsontwikkeling o.a. het verbeteren van de (financiële) beheersing van de processen binnen de sector stadsontwikkeling. Daaronder valt vooraf nadenken over de begroting en zorgen dat er meer eigenaarschap ontstaat binnen SO bij het management over die begroting. Vanuit het management in primaire processen horen de business controllers namelijk vaak over financiële elementen de volgende geluiden; *'Ik weet van niks, ik snap niet hoe het in elkaar zit, ik voel me niet verantwoordelijk'* en volgens Van den Nieuwenhuizen (p.c., 2017) *'moet dat voor 2018 echt anders'*.

### Visies op eventuele aanpassing feitelijke procedures en secundair instrumentarium

Onderstaande paragraaf gaat in op de overeenkomsten en verschillen in suggesties en voorwaarden voor de aanpassing van en omgang met de secundaire processen in het licht van de invloed hiervan op de mate van ONW in de primaire processen. Onderstaande paragraaf is als volgt opgebouwd.



**Hoe groter de organisatie is, hoe meer mechanismen op sturing er zijn en je nodig hebt. Hoe kleiner een gemeente is hoe makkelijker je verandering krijgt. In een pluriforme stad als Dordrecht is dat moeilijker. Je kunt niet alles overzien en daarom heb je een structuur nodig met elkaar om te kunnen organiseren. Onze kunst is om dat structuurtje niet in de weg te laten staan en wanneer mensen iets willen dan toch te kunnen schakelen en de soepelheid te kunnen zien wanneer iets in de weg staat en het anders te doen. (Van der Kraan, p.c., 2017)**

Uit de analyse blijkt dat de respondenten uit de primaire en secundaire processen veel overlappende suggesties hebben voor de ontwikkeling van de secundaire processen en structuren. Desalniettemin noemden de respondenten uit de secundaire processen ook een paar belangrijke voorwaarden die niet over het hoofd kunnen worden gezien of waaraan moet worden vastgehouden in het kader van de transitie richting ONW. Het merendeel van de respondenten uit deze groep noemde de wettelijke en gemeente overstijgende regelgeving als voorwaardenscheppend;

*'Als gemeente heb je in je structuur, procedures en instrumentarium simpelweg te maken met, inderdaad eventueel belemmerende, kaders die het Rijk stelt, die de provincie stelt en die we zelf stellen. De kaders die we zelf stellen kunnen we het makkelijkst beïnvloeden. In dat spanningsveld zitten we vaak. Want je kan niet overal ja tegen zeggen, sommige kaders hebben nut die zijn er niet voor niets. Soms kan nee zeggen iemand ook helpen. Het geeft namelijk aan dat er een grens is en dat de oplossing dus op een andere manier gevonden moet worden. Dat heet rechtmatigheid'* (Jaquet, p.c., 2017).

Wanneer kaders gewijzigd worden waarschuwen respondenten uit de secundaire processen voor het risico dat de gemeente te 'ad hoc-erig' gaat sturen. Het merendeel van de respondenten uit de secundaire processen geeft dan ook aan veel waarde te hechten aan de uitgangspunten van 'vertrouwen en verantwoordelijkheid' in het kader van verantwoording afleggen. Auditor Van den Beukel voegt hieraan toe; *'Om verantwoording te kunnen afleggen moet je natuurlijk allerlei dingen bijhouden en daar moet je van tevoren over worden nagedacht. Dat is juist ook vaak het lastige in de opgave, maar je zal toch moeten proberen dingen heel SMART te definiëren. Aan wollige verhalen bladzijden lang heb je helemaal niks'* (van den Beukel, p.c., 2017). Ook benadrukken respondenten uit de secundaire processen in vergelijking met de respondenten uit de primaire processen meerdere mate de verantwoordingslijn richting college en de Raad; *'Dat betekent dat als je netwerksturing en opgavegestuurd werken een succes wil maken dan kan dat niet zonder volledige steun van het dagelijks bestuur, lees college, en algemeen bestuur lees de Raad'* (Van Broekhoven, p.c., 2017). Daarbij heb je volgens directeur Stadsbestuurscentrum Keverling bestuurders nodig met een rechte rug die deze beweging snappen en daar zelf ook weer overeind in blijven. Voor hen is dit namelijk ook een lastige positie, omdat zij degene zijn die worden afgerekend en verantwoording moeten

afleggen aan de raad (Keverling, p.c., 2017). De businesscontrollers zijn van mening dat de huidige verantwoordingssystematiek en procedures in relatie tot het meer ruimte bieden binnen programma's aan opgaven elkaar niet hoeven te bijten; *'In het geval dat het net niet helemaal past moet iedereen wel voldoende flexibel zijn om oog te hebben voor de situatie en naar bevind van zaken te handelen, maar wij zien niet onmiddellijk noodzaak om procedures fors in bij te stellen, instrumentarium aan te passen of dingen los te laten'* (Besseling en Van den Nieuwenhuizen, p.c., 2017). Wel geven zij aan dat wel iets van een discipline moet bestaan dat men zich in principe gewoon aan de begroting moet houden en als er een probleem is dat de lijn een keuze moet maken; *'Ik wil best helpen om die keuze te maken, nogmaals bij kleine afwijkingen is veel mogelijk, maar in principe is het budget het budget en is het aan de beleidsmedewerker of programmamanager op welke plek dan gesneden moet worden. De businesscontroller kan daarbij ondersteunen'* (Besseling & Van den Nieuwenhuizen, p.c., 2017).

Ten slotte is een veelvoorkomend geluid uit de interviews met de respondenten uit de secundaire processen dat zij eerder willen worden betrokken bij trajecten in de lijn. Zo blijkt uit de analyse dat bepaalde regels, procedures en instrumentarium wel degelijk belemmerend kunnen werken, maar vooral omdat ze pas 'te laat' in een bepaald traject worden ingeschakeld. Wanneer een medewerker uit het primaire proces iets wil met een initiatief uit de stad waarbij een ICT-tool komt kijken, bijvoorbeeld eerder bij bedrijfsvoering aanklopt, dan kan het initiatief parallel aan een bepaalde secundaire procedure worden ongelijnd. Wanneer die procedure later dan het initiatief in gang kan worden gezet loop je het risico van 'tempo verschillen' zoals uiteengezet in paragraaf 4.2.2;

Actief de bedrijfsvoering van tevoren aan de voorkant betrekken zodat ze mee kunnen denken. Dit is de stap die we moeten maken. Mensen denken vaak in het 'u vraagt wij draaien'. Maar als je het pas gaat vragen als je het nodig hebt duurt het te lang. Dan zijn we 9 maanden verder en dan is het vraagstuk alweer veranderd. Dan is er een prachtig plan opgesteld inclusief risico's en manieren om deze te mitigeren, maar is het vraagstuk alweer anders of het initiatief afgehaakt. (Verschoor, p.c., 2017)

### Overeenkomende behoeften en suggesties

**Om de transitie richting ONW meer body te geven en hierin de secundaire processen en werkwijzen mogelijk anders in te richten, komen tegelijkertijd ook verrassend veel overeenkomende behoeften en suggesties uit de interviews naar voren vanuit de primaire en secundaire processen.**

Alle 21 respondenten zowel uit de primaire als secundaire processen zijn op abstract niveau van discussies in de interviews van mening dat de gemeentelijke organisatie Dordrecht moet werken aan een lange termijnvisie om meer ruimte, een soort flexibele schil, in te bouwen in de processen. *'Op een heel abstract niveau is het leuk om over dit soort dingen te praten, maar op het moment dat je het naar beneden gaat trekken en concreet wilt maken wordt het ook wel echt ingewikkeld. Tegelijkertijd snapt iedereen dat we op dit moment verdwalen in een woud van regelgeving waar je op een gegeven moment niet meer doorheen komt'* (Keverling, p.c., 2017). Tegelijkertijd noemen ook alle 21 respondenten, in lijn met bovenstaande citaat, dat de gemeente een professionele organisatie moet blijven, betrouwbaar moet zijn en bepaalde kernwaarden heeft die er soms ook toe leiden dat de gemeente nee moet zeggen tegen bepaalde initiatieven omdat ze als overheid geen rol in heeft. *'We moeten uitkijken dat je niet te vluchtig bent, helemaal footloose werkt en nergens meer de borging is'* (De Wit, p.c., 2017). Desalniettemin is aldus de respondenten wel degelijk een 'flexibiliseringsslag' nodig om beter opgavegestuurd te kunnen werken en beter in te spelen op de ontwikkelingen en initiatieven in de samenleving; *'De verandering zal moeten zijn dat het systeem de verandering toelaat'* (Van der Linden, p.c., 2017). Om dit concreter te maken worden onderstaand de suggesties voor oplossingen voor de in paragraaf 4.2.2 omschreven 'spanningen bandbreedte huidige instrumentarium' uiteengezet.

**Verkokering in budgetsystematiek en capaciteit** → In de eerste plaats stellen meer dan de helft van de respondenten voor dat er meer ruimte binnen de begroting zou moeten komen. De gemeentesecretaris is van mening dat het ook al zou helpen als de begroting inzichtelijker is voor iedereen en aanvullend dat er meer ruimte is voor opgegeven gestuurd werk binnen de begroting. Verschoor (p.c., 2017) ziet hierbij bijvoorbeeld ook veel kansen in o.a. Block Chain en *'Zo zouden we daarnaast de P&C-cyclus meer scrum kunnen doen'*. Aanvullend wordt in dit kader enerzijds voorgesteld om binnen de begroting een onderscheid te maken tussen meer 'going concern' enerzijds en meer ONW anderzijds. Tegelijkertijd stellen anderen dat het juist wenselijk zou zijn om in het algemeen meer flexibiliteit te hebben;

Als een opgave urgent is dan moet er gewoon geld of capaciteit op tafel komen, linksom of rechtsom en dat moet de lijn organiseren. Dus geen potjes met geld in je begroting overdragen naar 'de opgavekolom', want dat geeft alleen maar aanleiding tot tactiek. Dan gaan mensen geld en mensen verzamelen om safe te zitten, omdat ze nog niet weten wat ze moeten gaan doen of nodig hebt; het hamstereffect. (Goossensen, p.c., 2017)

De incentives tot tactiek wordt door meerdere respondenten ervaren (De Wit, p.c., 2017). SBC-directeur Keverling worstelt ook met dit dilemma; *'Gaat het geld voor een deel naar de opgaven of blijft het in de lijn en hoeveel ruimte geef je welke opgaven? Dat is heel lastig, want het proces van de opgave is vaak onvoorspelbaar en dat verhoudt zich niet tot de planmatige insteek vanuit de lijn'* (Keverling, p.c., 2017)

Met name medewerkers in de primaire processen hebben de behoefte om op het moment dat er een kans voordoeft die een belangrijke bijdrage aan een opgave zou kunnen leveren, daar snel op in te willen kunnen spelen. Daarbij gaat het idee van ONW volgens hen uit van van maximale uitwisselbaarheid tussen verschillende eenheden van ongeveer 40-60 die moeten gaan fungeren als 'thuisbasis' (Goossensen, p.c., 2017; Van Montfoort, p.c., 2017). Naast de thuisbasis met kernteams, gaat de gemeente in de ideale situatie samen met de stad de belangrijkste opgaven bepalen. Inmiddels zijn in het kader van de aanstaande organisatieontwikkeling 9 opgaven geformuleerd binnen gemeente Dordrecht (zie paragraaf 4.1.). Echter, meerdere respondenten geven aan dat het dit aantal lager zou moeten liggen en ook is voor bepaalde personen nog veel onduidelijk over de uitvoering en hoe de opgaven zich verhouden tot de strategische netwerken die op andere schaalniveaus dan de lokale opgaven zijn georganiseerd (Van Broekhoven, p.c., 2017). Vanuit de kernteams zullen mensen integraal verzameld worden in opgaveteams, waardoor mensen soms onder aansturing van hele andere opdrachtgevers dan hun kernteam directeur/manager in de organisatie hun werk gaan doen. *'Vandaag moet iemand aan een klus in de thuisbasis kunnen werken en morgen aan een ander programma of andere opgave'* (De Wit, p.c., 2017). Een veel gehoorde behoefte in dit kader is een soort transparante digitale marktplaats. Hierbij kun je dan bijvoorbeeld aangeven dat de opgave x op zoek bent naar een rood/geel insights-profiel, creatieve doener voor de opgave duurzaamheid voor 10 uur in de week volgens van den Hout (p.c., 2017). En dat vervolgens iemand daarop kan intekenen die tegelijkertijd bijvoorbeeld beleidsadviseur parkeren is. Een auditor uit de secundaire processen stelt voor dat je een dergelijke situatie zou kunnen organiseren door af te spreken dat elk kernteam 20% overcapaciteit heeft die beschikbaar moet zijn voor opgaveteams. *'Dan je hoeft in ieder geval niet meer zo ingewikkeld te doen met prijskaartjes, dat ene persoon in schaal x duurder is dan de ander dat we daar niet zo moeilijk over doen en wat minder wij-zij'* (Van den Beukel, p.c., 2017). Ten slotte waarschuwen alle respondenten voor het risico dat de opgaven teams en algehele aanpassing van de organisatiestructuur nieuwe kokers creëert. Dat is iets waar men alert op moet blijven.

**Verantwoordingsystematiek** → De winst in netwerken en opgaven is een maatschappelijke en die slaat vaak neer in de keten tussen samenwerkingspartners en dat vertaalt dat zich niet altijd naar zichtbare winst bij de afzonderlijke organisaties. De maatschappelijke baat laat zich niet altijd kwantificeren dus die wordt niet altijd meegerekend (Van Broekhoven, p.c., 2017). Tegelijkertijd

bestaat nu nog wel een structuur waarbij de focus vooral ligt op de kwantitatieve aspecten. Bij ONW hoort naast die kwantitatieve aspecten volgens manager MO van den Hout (p.c., 2017) juist ook focus op kwaliteit, het hele verhaal, *'want als je 'goed bezig bent' op het gebied van cijfertjes ben je niet per se goed bezig, zo werkt het niet per definitie. Het gaat dus om tellen én vertellen'* (van den Hout, p.c., 2017). Vanuit de primaire processen en medewerkers actief in opgaven komt het geluid dat men in de verantwoordingssystematiek van de gemeente niet bij A moet willen zeggen wat er bij B uitkomt en hoe dat eruitziet;

Je moet gaandeweg kunnen accepteren dat je een totaal ander eindproduct hebt dan je aan de voorkant had verwacht. Of dat het eindproduct wel is wat je verwachtte maar het proces totaal anders is gelopen. Als je die verwachting wel hebt dan krijg je die frustratie. (Smit, p.c., 2017).

Tegelijkertijd is men van mening dat de gemeente moet wel een organiek moet hebben om het werk transparant te doen, om aan de gemeenteraad te kunnen beloven wat er allemaal gaat gebeuren en om aan te geven waarop men op afgerekend wil en worden. *'In dat systeem moet je een balans vinden tussen het planning en control principe en het adaptieve werk dat hoort bij opgavegericht werken'* (Goossensen, p.c., 2017). Hoe je dat precies moet of kunt invullen blijft voor alle respondenten een lastige vraag; *'Ik weet het ook niet precies, maar we moeten wel dat gesprek aangaan met elkaar'* (Goossensen, p.c., 2017). Dat is ook wat momenteel in een beginfase gaande is binnen de gemeente Dordrecht. Diverse medewerkers zijn bezig met een notitie op Kiezen, Sturen en Verantwoorden (KSV) (Burger, p.c., 2017, Ragetlie, p.c., 2017, Bakx, p.c., 2017). Deze verkenning is in gang gesteld, omdat men gelooft in een beperkte kwantitatieve basis om te verantwoorden en daarnaast in de verantwoording meer ruimte maken voor kwalitatieve verantwoording op basis van bijvoorbeeld gesprekken met de opgavepartners.

Hierdoor wordt ook duidelijk voor de gemeenteraad dat de gemeente niet alleen aan zet is, maar dat het behalen van resultaat op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid of arbeidsmarktbeleid ook afhangt van inspanningen van partners. D.m.v. van die andere aanpak kan men ook de expliciete bijdrage van de gemeente beter verkopen of laten zien. In de huidige 'programmakaarten' wordt /werd geprobeerd onderscheid te maken tussen output en outcome indicatoren. *'Dat is toch een heel technisch en ingewikkeld verhaal en het vervolg is dat je een heel smal politiek debat krijgt over indicatoren, maar wilt een ander type gesprek in de raad. Dan moet er toch iets anders georganiseerd worden'* (Bakx, p.c., 2017). Ook gemeentesecretaris van der Kraan is van mening dat Dordrecht nu in de fase zit van het digitaal aan 'buiten' zien wat er wordt gedaan (bijv. Digitale begroting), maar het gaat hem vooral om de vraag of de samenleving de indicatoren voor verantwoording herkent en het gevoel heeft dat de verantwoording die binnen wordt afgelegd ook voor en namens de samenleving is; *'dat is nog net een spalengte dieper'* (Van der Kraan, p.c., 2017). De notitie KSV wordt gezien als de ondersteuning van een denkproces over een andere manier van verantwoorden.

*(Interne) regels, procedures en meegaan op tempo van buiten* → Ook volgens medewerkers uit de secundaire processen, is op het gebied van algemene deregulering in Dordrecht nog een slag te maken, omdat anders het opgave gestuurd werken onvoldoende uit de verf komt; *'Die spanning is er en die kun je wel enigszins verminderen door heel kritisch te kijken naar huidige regels. Wat zijn zinvolle regels en waar kan het een onsje minder?'* (Van den Beukel, p.c., 2017). Een andere suggestie is om voor de opgaveteams een soort relevant (regel)kader op maat te maken. Dit kader stelden een aantal respondenten uit de secundaire processen ook voor om in je dereguleringsessie van processen een onderscheid te maken tussen meer of minder risicovolle projecten om zo meer bewegingsruimte te creëren. Deels wordt dat bijvoorbeeld al gedaan in de subsidieverordening (andere regels bij een bedrag van meer of minder dan 20.000 en 50.00 is de volgende grens). *'Hoe hoger het bedrag van subsidieverlening, hoe meer regels, procedures en verantwoording wordt gevraagd. Dit zouden we misschien nog wat verder kunnen doorvoeren.'* (Van den Beukel, p.c., 2017).

Respondenten uit de primaire processen zien dit als kansrijk, maar hebben nog iets rigoureuze behoeften; *'We subsidiëren nu individueel, terwijl je collectieve opgaven hebt die nooit door 1 organisatie kunnen worden opgelost. Je moet veel meer en breder instrumentarium ontwikkelen, omdat je rol als overheid elke keer anders is'* (Van den Hout, p.c., 2017). Ten slotte zijn bepaalde systeemincentives binnen het huidige instrumentarium van invloed op het de spanning qua tempo tussen binnen en buiten. Volgens Van Dongen (p.c., 2017) is bepaalde 'nudging' in de huidige gemeentelijke systemen heel erg van invloed op het gedrag van de beleidsmedewerkers in hoe zij omgaan met de bewegingsruimte binnen de huidige kaders. Een voorbeeld hiervan is dat men voor bepaalde procedures een x aantal weken heeft om te reageren. De afstand tot de deadline wordt aangegeven met kleuren. Als iets 'in het groen' staat, biedt dat totaal geen incentive tot actie terwijl een beleidsmedewerker wel veel meer met het tempo van buiten mee zou gaan als er rekening wordt gehouden met andere gedragscomponenten en 'nudging' in de systemen.

### **Naast aanpassing feitelijke kaders → behoefte aan een cultuuromslag**

De vorige paragraaf ging over behoeften, voorwaarden en suggesties voor het overbruggen van spanningen tussen de primaire en secundaire processen i.r.t. ONW. Hierbij lag de nadruk op suggesties met het oog op aanpassing van feitelijke procedures, regels, werkwijzen en instrumentarium. Echter, tegelijkertijd komt uit de interviews naar voren dat de ruimte binnen de bestaande regels wordt nog niet maximaal echt opgezocht. Dordrecht is daarin nog redelijk behoudend volgens Keverling (p.c., 2017) en hierbij spelen aspecten als organisatiecultuur (ondersteuning) ook een rol.

### **Vooroordelen verschillende referentiekaders**

Tijdens een vorige reorganisatie van de gemeente Dordrecht is de afstand tussen de primaire en secundaire processen iets groter geworden volgens enkele respondenten. Voorheen had elke sector namelijk zijn eigen bedrijfsbureau met P&C-adviseurs, controllers en jurist etc. die destijds dichter tegen de sector aanzaten. Nu is de afstand iets groter al is het wel zo dat veel medewerkers nog vanuit die oude mindset werken (Besseling, p.c., 2017). Toch heerst tegelijkertijd nog een vooroordeel over deze verschillende referentiekaders die ook het handelen van de medewerkers beïnvloedt. Zo staan de medewerkers uit de secundaire processen bij sommige mensen uit de primaire processen bekend als 'neezeggers'. Dit heeft soms als gevolg dat men het benaderen van de bedrijfsvoering uitstelt tot het te laat is en het vooroordeel onvermijdelijk bevestigd wordt door het feit dat de primaire processen de secundaire processen vaak te laat in een traject betrekken (Verschoor, p.c., 2017; Van der Linden p.c., 2017).

'Er zijn ook situaties dat ik zie dat mensen aan onze, secundaire kant, wat verder mogen kijken dan alleen euro's en bij de primaire processen in de sectoren moeten mensen ook niet direct verantwoordelijkheid verschuiven als het om de financiële paragraaf gaat, omdat ze denken 'daar ben ik niet van en weet ik niks van of ik krijg toch wel een 'nee'. Er is veel meer mogelijk maar het besef van de relatieve vrijheid die bestaat is nog niet bij iedereen ingedaald. (Van den Nieuwenhuizen & Besseling, p.c., 2017).

Toch heerst bij alle respondenten uit de primaire processen het besef dat de secundaire processen werken vanuit een andere rol en ook een behoedende en controlerende functie hebben, maar dat daarbinnen meer ruimte mogelijk zou moeten zijn.

### **Waarom aandacht voor cultuur en congruentie referentiekaders?**

Om de stap te maken van experimenteren en maatwerk, de guerrillastrategie, richting het meer 'gewoon' maken opgavegestuurd en netwerkend werken, blijkt naast de 'harde' instrumentele suggesties uit de vorige paragraaf, met name ook aandacht voor 'zachte' aspecten als cultuur en mindset ook erg belangrijk. Dit richt zich op hoe men aankijkt (referentiekader) tegen de (eventuele flexibilisering van) bestaande structuren, processen en hoe met elkaar om wil gaan. Eigenlijk geven alle respondenten aan dat een cultuuromslag, een verbreding en congruentie van verschillende referentiekaders het meest belangrijk is;



De wil is er wel en hier en daar gebeuren hartstikke leuke dingen, maar er is niet voor niets een organisatiemodel in aantocht waarbij meer op die opgavesturing gericht gewerkt moet worden en het daarbij ook op het leren van mensen gericht is. **Het zijn namelijk niet zozeer de feitelijke regels kaders en instrumentarium dat belemmerend werken, maar meer de mindset eromheen.** Uiteindelijk is het mensenwerk dus mindset is enorm belangrijk. (Keverling, p.c., 2017);

Ik geloof er niet in dat een structuurwijziging iets kan wijzigen. Ongeacht welke structuur je hebt, dat maakt niet uit. Het gaat er juist om dat mensen uitgedaagd worden om echt gedrag te vertonen in het kader van opgavegestuurd werken en dat is wel een uitdaging die met name zit in een verandering van het gedrag en de cultuur. (Van der Linden, p.c., 2017)

Dit vraagt enerzijds om een omslag van de medewerkers in de primaire processen die meer belangstelling en respect moeten krijgen voor de medewerkers in de secundaire processen en het instrumentarium en de procedures waarmee gewerkt wordt. De grenzen binnen de bestaande regelgeving worden nog niet maximaal opgezocht bij de gemeente Dordrecht, zoals ook blijkt uit bovenstaande. Dat heeft volgens een meerderheid van de respondenten ook te maken met het feit dat ambtenaren altijd sterkt zijn afgerekend op doelmatigheid, doeltreffendheid; *'Je kan niet verwachten van mensen die al jarenlang zo werken en zo zijn getraind, plots anders gaan denken en plots heel vrij gaan werken Het gaat dus vooral om het gesprek aangaan om die ruimte te creëren'* (Smit, p.c., 2017). De bestuurscultuur in de gemeente speelt hierbij volgens Keverling ook een rol; *'Als het bestuur behoudend is qua ambitie dan zal het ambtelijk apparaat ook minder gaan doen'* (Keverling, p.c., 2017).

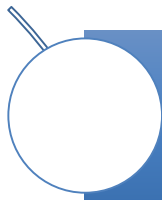
Toch vraagt de transitie richting ONW volgens gemeentesecretaris van der Kraan anderzijds van de mensen intern die zich bezighouden met de secundaire processen ook wat externe oriëntatie en meeleven en men dient niet meer te snel terug te vallen op wat de BBV zwart wit van hen vraagt en niet verder te kijken dan dat (Van der Kraan, p.c., 2017). Als men strikt kijkt naar geldende wet- en regelgeving op een thema dan komt men vaak tot de conclusie dat iets niet kan, maar iedereen moet volgens stadsjurist Jaquet (p.c., 2017) mee gaan kijken naar manieren waarop dingen wel mogelijk gemaakt kunnen worden en daar is nog een slag te maken in de uiteenlopende referentiekaders van medewerkers binnen de gemeente Dordrecht. Volgens van Broekhoven (p.c., 2017) is het daarom belangrijk om te werken aan het opbouwen van relaties. Een taakgerichte communicatie heeft vaak slechts een tijdelijk effect. Een insteek vanuit de relatie naar de taak leidt tot een kwalitatief betere en duurzamere samenwerking. *'Ik geloof er ook niet in dat iedereen die brede scope en blik hoeft te hebben, maar je moet nadenken over wat je in positie brengt en wie. En die mensen in de flexibele schil moeten goed communiceren'* (Booij, p.c., 2017). Daarbij wordt respect voor je gesprekspartner ook erg belangrijk gevonden;

Er moet wel een werkwijze komen waarbij iedereen meer wederzijds begrip voor elkaar heeft, en daarvoor hoeft je niet de bedrijfsvoering elementen te snappen, want daar gaat bedrijfsvoering zelf mee aan de slag. Wel is belangrijk dat er een stukje wederzijds begrip komt en dat mensen bijvoorbeeld snappen dat bedrijfsvoering tijd nodig heeft. (Verschoor, p.c., 2017)

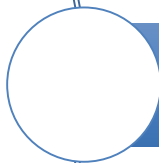
### **Hoe? Niet alleen ruimte nemen, maar ook ruimte krijgen**

Zoals in paragraaf 4.3 beschreven zit Dordrecht in de eerste fasen wat betreft de ontwikkeling richting het meervoudig organiseren van verschillende handelingsperspectieven waaronder ONW. Dat betekent dat op dit moment vooral individuele medewerkers in de primaire processen met lef bepaalde **ruimte nemen** om in experimentele vorm, bij uitzondering en soms in speciaal aangestelde teams op thema's met een laag risicoprofiel activiteiten in lijn met ONW te faciliteren, meestal tegen de formele protocollen van de organisatie in (zie operationalisering in bijlage 1) Diverse respondenten geven aan dat een volgende stap zou moeten zijn dat medewerkers niet alleen ruimte nemen, maar dat ook het hoger management en de stafdiensten bij de netwerkende manier van

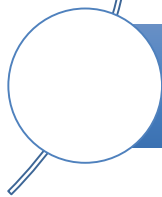
werken worden betrokken en de ruimte bieden om netwerkend en opgavegericht te werken ook op cases met een hoger risicoprofiel te gaan uitvoeren. Een aantal citaten die kleur geven aan deze bevinding;



'Je moet met oprechte interesse en niet gehinderd door interne kokers gesprekken kunnen voeren. Daar zit de kern. Mensen die zich niet neerleggen bij de organisatorische opknip kunnen zich heel erg vereenzelvigen met de partij buiten, maar dat betekent wel dat ze een zeker support nodig hebben. Er moet dan ook een management verantwoordelijkheid liggen om te kiezen om breder te kijken dan een kokervanuit intern nodig hebben om met een bredere blik naar die opgave te kijken dan men in principe intern doet' (Goossensen, p.c., 2017).



'Je moet erg een heel open blik kunnen hebben en vanuit jouw leiding de ruimte krijgen om zo te opereren. Vaak krijgen mensen ook gewoon niet de ruimte om buiten de gebaande paden te gaan' (Van Dongen, p.c., 2017).



'Waar zit nu de drive en bezieling van mensen? Voorheen was het zwart wit gezien ik moet mijn target halen want dan krijg ik een vinkje en daar word ik op afgerekend. Of ga je met dezelfde energie en bezieling voor de opgaven van de stad. Ligt de energie en bezieling bij de stad of ligt het bij het rapporteren aan het management? Het zou natuurlijk bij de stad moeten liggen en het management moet dat faciliteren' (Keverling, p.c., 2017).

### *Hoe? Op tijd de juiste mensen en werelden bij elkaar brengen*

*'Er liggen nog heel veel mogelijkheden om de primaire en secundaire processen dichter bij elkaar te brengen'* (Jaquet, p.c., 2017). Enerzijds wordt in de aanstaande organisatieontwikkeling via de structuur een format geboden om werelden van verschillende sectoren bij elkaar te brengen in opgaveteams zoals besproken in eerdere paragrafen. Respondenten benadrukken dat hierbij niet alleen verschillende sectoren bij elkaar aan tafel moeten komen, maar dat het ook van belang is om ook de secundaire processen dicht bij de primaire processen te brengen om de referentiekaders te congrueren. Het is volgens Keverling (p.c., 2017) interessant om te kijken of de mensen die nu ver van het primaire proces afzitten, bijvoorbeeld in de boekhoudkundige hoek, wat meer betrokken kunnen worden bij het primaire proces. Bijvoorbeeld, als het gaat over het opstellen van een nieuw collegewerkprogramma en de doelen die gesteld moeten worden. *'Betrekt die mensen erbij zodat ze aan de voorkant mee kunnen denken hoe kunnen we dit met elkaar organiseren zodat er ook een stukje mede eigenaarschap op de opgavesturing ook bij de secundaire processen ontstaat'* (Keverling, p.c., 2017). Opgavesturing is volgens Keverling niet alleen het resultaat boeken maar ook de verantwoording afleggen over het besteden van middelen. *'Hoe dan ook zouden we dat altijd blijven doen en op die manier creëer je ook van beide kanten wat meer wederzijds begrip'* (Keverling, p.c., 2017). Een vorm waarin je dit concreet kunt maken is door de werelden daadwerkelijk samen te laten komen in opgaveteams; *'Je moet niet alleen beleidsmensen in een opgave hebben, je kunt misschien zelfs ook mensen van buiten in je team hebben, maar je moet ook zeker mensen vanuit de ondersteunende processen binnen bij je team en opgave betrekken'* (Van der Hout, p.c., 2017).

Echter, belangrijk hierbij is dat het belang van het tijdig betrekken van de juiste mensen uit verschillende 'werelden' hierin ook indaalt in het referentiekader van alle medewerkers. Het houdt in dat iemand die iets wil bereiken of iets nodig heeft, tijdig bedenkt wie hij of zij allemaal nodig om een integraal doel te bereiken. Soms zal een jurist zeggen; *'Via deze weg kan het echt niet en dan moet je diegene uitleggen waarom niet, maar als je het via de andere weg doet kun je er wel komen en daar kan ik je bij helpen'* (Jaquet, p.c., 2017). Dat is de opgave van verandering van mindset van de juristen, bedrijfsvoering medewerkers en andere ambtenaren in de secundaire processen tegenwoordig om op die manier aan oplossingen mee te denken (Verschoor, p.c., 2017).

Belangrijk daarbij is volgens Goossensen (p.c., 2017) om mensen de mentale ruimte geven om zich hierin te ontwikkelen, want dat gaat niet vanzelf, waardoor het uiteindelijk tot mensen doordringt dat ze niet in een koker zitten of niet tot de ofwel lijn of staf behoren; *'Er wordt dan van mensen verwacht dat ze breder kijken en verbinden dan datgene wat ze als hun thuisbasis zien, daarvoor moeten we de (culturele) principes daarvoor toch helder op tafel krijgen'* (Goossensen, p.c., 2017). Ook geven respondenten aan dat om dit de faciliteren de opgavemanagers zich niet alleen moeten bemoeien met hun opgave, maar op zoek moeten gaan naar verbindingen met andere sectoren en dwarsverbanden en zorgen dat die netwerken goed met elkaar verbonden zijn; *'Hoe meer je interne netwerk gefragmenteerd is hoe meer dat zich naar buiten zal vertalen'* (Van Broekhoven, p.c., 2017). Een helder intern netwerk en warme contacten ondersteunt de cultuur om makkelijker naar mensen toe te stappen in gebieden die wat minder bekend voor je zijn (Van Dongen, p.c., 2017).

### *Hoe? Het 'lerende organisatie' concept verder ontwikkelen*

Het traject/concept van de 'lerende organisatie' ter ondersteuning van de fysieke organisatiestructuur ontwikkeling wordt door alle medewerkers in principe als hoognodig en zeer positief ontvangen. Dit is in lijn met wat voortkomt uit de theorie op het gebied van de congruentie strategie van de verschillende referentiekaders in de transitie richting het meervoudig organiseren van opgavegestuurd werken (operationalisering in bijlage 1). Om de stap te maken van 'guerrillastrategie' richting 'niches in randen' en vervolgens richting 'systematiseren' (de stappen richting meervoudig organiseren) dient namelijk een lerende en transparante houding t.o.v. experimenten voor ONW in de niches te heersen. Uiteindelijk vormt dat een basis in de ontwikkeling naar o.a. heldere verwachtingen en ijkpunten en een professionalisering in de manier van werken. Binnen het lerende organisatie traject in Dordrecht komt meer dan op dit moment aandacht voor persoonlijk meesterschap, mentale modellen, gemeenschappelijke visie, teamleren en systeemdenken in overeenstemming met de operationalisering van de 'lerende organisatie'. Zo geeft een van de respondenten aan dat hier nog flinke stappen zijn te zetten; *'Er is te weinig geïnvesteerd in individuele coaching en team coaching om een team echt een team te maken. Je kunt wel je organisatieontwikkeling op de schop gooien en anders met andere partijen willen gaan samenwerken, maar training en ondersteuning is wel nodig'* (Anonieme respondent MO, p.c., 2017). In het algemeen wordt het concept erg goed ontvangen; *'Ik vind het goed dat de lerende organisatie expliciet een aparte stroom gaat geworden. We zijn snel geneigd ons vast te houden aan dingen die veel houvast bieden zoals de formatie of structuur'* (Ragelie, p.c., 2017). Het uitrollen van de lerende organisatie ziet hoofd bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling Van der Linden als een onderlegger voor de dingen die nu gaande zijn binnen gemeente Dordrecht;

Het durven experimenteren, het leren van wat je wel en niet goed doet is hierbij belangrijk om de hiervoor beschreven cultuuromslag teweeg te brengen. Dit focust zich op de beleidsmedewerker die wel gedrag wil vertonen in ONW, maar zich (mentaal) nog belemmerd voelt door de kaders en hoe men daar mee om kan gaan. 'hoe gaan we er samen voor zorgen dat je die stap wel kunt maken, dat je dat ook durft. (Van der Linden, p.c., 2017)

Een lerende organisatie gaat volgens een van de business controllers vooral over cultuur;

Op het moment dat je in een nieuw terrein stapt of in een opgave stapt en je bent aan het ontdekken hoe je als overheid of als medewerker een bepaald doel kunt realiseren of richting kunt stimuleren dan kun je ook fouten maken en dan is het afhankelijk van de cultuur of je daarop afgerekend wordt of dat je de ruimte krijgt om te zeggen van; 'Oké het is verkeerd gegaan, probeer je het op een andere manier'. Het zou doodzonde zijn dat wanneer je een ambtenaar hebt die voor die opgaven wat meer risico's durft te nemen iedere keer op zijn vingers wordt getikt als het verkeerd gaat. Daarom moeten we het principe van de lerende organisatie omarmen. (Van den Nieuwenhuizen, p.c., 2017)

De focus moet dus volgens de respondenten in het kader van ONW en de ondersteuning in de lerende organisatie, meer komen te liggen op de dingen die goed gaan;

Haal de kracht juist uit de goede dingen waar energie in zit. Iedereen moet dat ook voor zichzelf gaan ontdekken. Zorg dat je een aantal hapklare brokken hebt voor het bestuur en de politiek waar je regelmatig over rapporteert, daarnaast ruimte houden voor experimenten voor dingen doen en leren. Allebei moet je doen en in huis hebben en dat moet je snappen dat het zo werkt. Daarbij moet je snappen dat van de 10 dingen die je doet, mislukt misschien wel 20-50 %. Dat moet ook kunnen. Anders leer je niet. (Keverling, p.c., 2017)

Uit de interviews klinkt dus lof voor het concept van de lerende organisatie, maar de respondenten noemen daarbij ook een aantal kanttekeningen en voorwaarden. *'Een lerende organisatie is een mooie term waar niemand het mee oneens kan zijn'*, maar ook af en toe eens even leren op het hoogste ambtelijke niveau hoort daar volgens Besseling (p.c., 2017) ook wel echt bij. Van Broekhoven gaat hierin nog een stapje verder; *We moeten niet alleen leren met elkaar maar ook met en van de partners buiten'* (Van Broekhoven, p.c., 2017). Als concept kan de 'de lerende organisatie' volgens Ragetlie (p.c., 2017) erg helpen, maar ze geeft aan dat men wel moet oppassen dat het in een soort verplicht format gegoten gaat worden. Dit is een zorg die meerdere respondenten uiten die deels ook voortkomt uit het feit dat het voor velen nog onduidelijk is in welke vorm het concept tot uiting zal komen binnen de organisatie van de gemeente Dordrecht.

### 5.1.3. Gemeente Delft

#### Aanleiding en startpunt

Gemeente Delft is sinds 2013 actief bezig geweest met een interne structuur en cultuuromslag om meer en beter ONW te kunnen gaan werken. De aanleiding hiertoe verwoordt hoofd bedrijfsvoering bij de gemeente Delft Cock De Graaff als volgt;

Op papier waren er allerlei afspraken en regels en procedures, maar juist omdat alles op het laatste nippertje kwam werd ontzettend veel maatwerk toegepast, ook omdat de mensen uit de dienstverlening (secundaire processen) wel gewaardeerd willen worden. Er werd zoveel maatwerk toegepast in het kader van opgave gestuurd werken dat men door de bomen het bos niet meer ziet en de werkdruk ontzettend opliep. Dat zijn dingen die voortvloeien uit een organisatie die onvoldoende is ingespeeld op de vraagstukken die op je afkomen vanuit de maatschappij. (De Graaff, p.c., 2017)

De referentiekaders van zowel de primaire processen als de secundaire processen waren gestoeld op de meervoudigheid van het kwadrantenmodel, maar men wist elkaar onvoldoende te vinden en een meervoudige systematiek voor ONW ontbrak. Voor 2013 kwam het aanzienlijk vaker voor dat de secundaire processen belemmerend werkten voor de medewerkers in de primaire processen die met partijen in de stad aan de slag gaan. Zo ervoer de Graaff het vanuit bedrijfsvoering als schrijnend dat de primaire processen in maatwerk allerlei processen wijzigden en verwachtten dat de ICT vanuit bedrijfsvoering dat achteraf wel even zou ondersteunen. Dat leverde belemmeringen op, omdat onvoldoende werd gedacht vanuit ketens. Met name tijdens de transitie in het sociaal domein werden veel belemmeringen vanuit de secundaire processen ervaren door de medewerkers in de primaire processen en dan voornamelijk op het gebied van informatievoorziening. Er was meer behoefte aan een proactieve instelling vanuit de bedrijfsvoering en ondersteunende processen en in de primaire processen diende het besef in te dalen dat de ondersteunende processen veel eerder in een proces betrokken dienden te worden. Dit leidde tot de vraag hoe de organisatie nu eigenlijk in elkaar zat en of dit wel de juiste structuur en cultuur was voor ONW was. Door schade en schande is gemeente Delft wijzer geworden wat in de jaren 2013-2017 heeft geleid tot de ontwikkeling van een strakkere projectorganisatie waarbij wordt gewaarborgd dat de primaire en secundaire processen op tijd samen worden gebracht en met elkaar mee kunnen denken in het oplossen van actuele maatschappelijke vraagstukken.

#### Transitieproces

Elk cluster heeft een afdeling advies, een afdeling programmering een afdeling regie op uitvoering (De Graaff, p.c., 2017; Toussain, p.c. 2017). Deze vorm is juist gekozen om ONW te ondersteunen. Deze derde heet bewust regie op uitvoering, om het beeld te schetsen dat 'buiten' meer meedoet (Toussain, p.c. 2017). In deze ontwikkeling is afscheid genomen van allerlei traditionele vak afdelingen (Zie bijlage 10 voor het organogram van de gemeente Delft). Ook de afdeling dienstverlening (synoniem voor bedrijfsvoering in Delft) op deze manier ingedeeld. Bij het onderdeel advies wordt aan de strategische beleidsvorming gewerkt. De afdeling programmering heeft managementtaken en zorgt ervoor dat er budgetten zijn voor nieuwe ontwikkelingen, dat de wethouders overleggen geagendeerd worden en maken afspraken met de afdelingshoofden van andere afdelingen wanneer een opdracht wordt verleend. *'Daar zie je al een stukje van opgavegestuurd werken terugkomen wat echt verankerd is in rollen functies'* (De Graaff, p.c., 2017). Daarnaast brengt de afdeling uitvoering plannen tot uitvoer in de praktijk. Bij het cluster dienstverlening richt deze afdeling zich bijvoorbeeld op o.a. de uitvoerende functies voor HRM en juridische zaken ter ondersteuning van de primaire processen of uitvoeringsinformatietechnologie zoals applicatiebeheer.

Deze indeling is voor met name ruimtelijke ontwikkelingen in 2013 ingevoerd. In 2015 is daar een evaluatie voor uitgevoerd en toen is geconstateerd dat die werkvorm goed beviel. Het gebeurde voorheen namelijk ook eens dat mensen bezig waren met zaken in opdracht van bijvoorbeeld een wethouder en dat men achteraf het budget erbij moest gaan zoeken, omdat niet duidelijk was wie

die kosten dekte. De programmeurs in die de nieuwe organisatie indeling zijn dat financiële aspect bij nieuwe initiatieven (dynamiek in ONW) gaan managen evenals de workload die bij maatwerk kwam kijken. Hierdoor wordt men in Delft volgens de respondenten minimaal beperkt door schotten in het kader van budget allocatie om flexibel en integraal ON te werken. In het managen van de prioriteiten managen hebben de programmeurs een belangrijke rol gekregen richting de directeuren. Daardoor ontstond een bepaalde praktijk dat alle initiatieven die genomen werden, vertaald werden in opdrachten; eigenlijk projectmatig werken. Na de positieve evaluatie is de werkwijze in 2016 voor de gehele gemeentelijke organisatie Delft doorgevoerd (de Graaff, p.c., 2017).

Ook voor de secundaire processen is deze manier van werken toen doorgevoerd. Wel is bewust stilgestaan of dat model ook wel bij de secundaire processen past, want de interne dienstverlening is wel anders dan de uitvoering in het primaire proces. Toch is het gedaan. *'We hebben gezegd, je bent 1 gemeente en we willen op dezelfde manier werken'* (De Graaff, p.c., 2017). De programmeurs bij advies hebben wel ter degen een belangrijke rol. Behalve de Omgevingswet komt er ook op het gebied van parkeren, sociaal domein, toegang van alles op hen af zoals nieuwe dienstverleningsconcepten in het klantcontactcentrum. In de hele prioriteitstelling 'wat pakken we wel op en wat pakken we niet op' en de discussie daarover met andere programmeurs is een rol die belegd is bij de programmeurs bij dienstverlening. Daarbij blijkt wel dat als je kiest voor een bepaald model gemeente breed. Dat dat wel van een eigen invulling krijgt afhankelijk van het proces wat je moet bedienen.

Het is wel ter degen zo dat de huidige structuur veel meer de kans geeft om beter in te spelen op allerlei ontwikkelingen die in de stad plaatsvinden of moeten vinden. Daarnaast is ook aandacht voor cultuur, competenties en leren van groot belang. Met name binnen de secundaire processen heb je mensen nodig met een zogenaamd T-profiel aldus Cock de Graaff (p.c., 2017); *'Je moet een brede kijk hebben op de hele bedrijfsvoering en je moet alles kunnen bedienen'*. Dat generalistische karakter zie je wat meer in adviesfuncties, maar wij geven het in de praktijk op die manier invulling dat bijvoorbeeld voor de Omgevingswet is 1 adviseur en die heft de rol van regisseur. Die regisseert alle ontwikkelingen op het gebied van de dienstverlening op het gebied van de omgevingswet. Dat betekent dat die met de programmamaker Omgevingswet aan tafel moet gaan. Kijkt naar processen die ondersteund of begeleid moeten worden. Er zijn een 7-tal deelprojecten, daar is ze van op de hoogte en vanuit haar kennis van de bedrijfsvoering zet ze daar ook adviseurs op in. Dat mes snijdt aan twee kanten: vanuit de lijnorganisatie hebben ze 1 aanspreekpunt naar de bedrijfsvoering toe en hebben ze niet met allerlei verschillende loketten te maken op het gebied van budgetten of informatie of HRM. Ook is het voor secundaire processen plezierig, omdat je meer het overzicht houdt van wat er allemaal speelt. Door heel vaak kort en informeel contract is men in bij de secundaire processen in Delft constant op zoek naar raakvlakken en afstemming zodat er ook eenduidigheid richting de lijnorganisatie is en het voorkomt ook shopgedrag vanuit de lijn. Dit werkt erg goed volgens de respondenten

### **Resultaten en aanbevelingen**

*'De dienstverlening kan en mag niet meer kan denken vanuit de traditionele lijn vs. staf gedachte. Je moet veel meer gaan denken in integrale ketenprocessen en informatietechnologie'* (De Graaff, p.c., 2017). Langzamerhand zie je steeds meer traditioneel gezien secundaire staffuncties onderdeel uit gaan maken van de primaire processen en dat dat verschil aan het vervagen is. Je gaat dus aan het werk op een bepaalde opgave en daar komen mensen van lijn en staf in en daar maak je dan afspraken over hoeveel uur je daarin kan stoppen per persoon. Je moet dan wel voorkomen dat je dan niet weer in een nieuwe bureaucratie terecht komt waarbij mensen meer tijd kwijt zijn aan het bijhouden van administratie e.d. dan dat ze aan het werk zijn. Daar moet je een middenweg in weten te vinden. Op die manier is Delft in deze fase van de ontwikkeling bezig om in te spelen als dienstverlening en bedrijfsvoering op de wensen van de klant.

Toch blijven bepaalde spanningen ontstaan wanneer een nieuwe situatie zich voordoet. Er is bijvoorbeeld een enorme kans en bestuurlijke wens om eventueel te kunnen deelnemen in IGBO en IGVO (internationaal onderwijs), maar als je kijkt naar belemmeringen, zullen we misschien moeten gaan schuiven in de budgetten, want deze kans was voor dit moment nog niet voorzien. Dan kan daar een enorme weerstand ontstaan in het kader van dat dit niet was afgesproken en/of begroot in het integraal huisvestingsplan en de systematiek om daarmee om te gaan bijvoorbeeld (Toussain, p.c., 2017).

Als de regels overtreden worden dan willen we met de secundaire processen in gesprek over hoe we het wel kunnen regelen, want het gaat uiteindelijk om de zaak. De regels van doelmatigheid en rechtmatigheid zijn er uiteindelijk om perverse zaken te ondervangen die gaan over dat we transparant moeten zijn in de keuzes die we maken, dat we moeten verantwoorden waar we op inzetten, dat we keuzes moeten maken waar we ons publiek geld aan besteden, maar het bovenliggende doel heeft altijd te maken met de ontwikkeling vooruitgang of voortbestaan van de kwaliteit in de stad. Daar gaat het om. (Toussain, p.c., 2017)

#### Voorbeeld creatief met instrumentarium om opgavegestuurd te kunnen werken

De meer NPM-verantwoordingsystematiek blijft soms wringen met de meer opgavegerichte manier van werken. In het welzijnsgebied wilde de gemeente Delft eerst als gemeente zelf naar een nieuwe welzijnsorganisatie. Toen de gemeente daar zelf heel hard aan ging trekken gingen de welzijnspartijen meer achterover zitten. Toen is vanuit procesmanagement gezegd dat wanneer de partijen geen plan zouden aanleveren de gemeente verder zou beslissen. Toen hebben de zowel landelijke als regionale welzijnsorganisaties zichzelf verenigd en hebben ze een voorstel gedaan. Dat heeft geresulteerd in wat vroeger 'de brede welzijnsorganisatie heette' heet het nu 'Delft voor Elkaar'. In de subsidiesystematiek, het is niet aanbesteed of ingekocht, is de systematiek van **prestatiesubsidie ingevoerd**. Het mooie hierbij volgens Toussain (p.c., 2017) is dat het opdrachtgever en opdrachtnemer-spel zo is georganiseerd dat de gemeente zegt welke effecten ze graag zou willen zien in wijken en buurten en dat de welzijnsorganisatie aangeeft hoe ze het gaan doen en welke ambitie ze daarin willen nemen. Nu loopt dit inmiddels voor het 3<sup>e</sup> jaar en iedereen is zeer enthousiast. Binnen het sociaal domein is deze systematiek ook toegepast en daarbij zijn 5 ambities geformuleerd. Partners, burgers en bedrijven zijn gevraagd om voorstellen te doen voor oplossingen voor vraagstukken op een onderwerp. Daarbij moeten ze aangeven wat ze gaan doen met wie ze het gaan doen en hoe ze het gaat doen. Daarbij zijn 5 regels;

- Je mag het nooit alleen doen → coalitie
- Je krijgt 50% voor de ontwikkelingskosten en voor de uitvoeringskosten voor de 1<sup>e</sup> twee jaar en daarna moet het geborgd zijn in een andere manier van financiering
- We willen dat de doelgroep betrokken is, dus we gaan niet praten over maar met, de leefwereld van de cliënten staat centraal
- Het initiatief sluit aan bij 1 van de 5 ambities van de sociale visie Delft,
- Het projectvoorstel bevat een financiële onderbouwing en een inschatting van de maatschappelijke effecten

#### Tekstkader 1: Voorbeeld creatief zijn met secundair instrumentarium Delft

*'De managers zijn nu lovend over de dienstverlening die ze krijgen van bedrijfsvoering. Dat komt niet omdat de mensen ineens veranderd zijn, maar heeft alles te maken met dat de communicatie en afstemming beter is geregeld en dat je een structuur bedenkt die past bij de opgaven die je hebt'* (De Graaff, p.c., 2017). Een vernieuwde verantwoordingsystematiek moet in de toekomst ook onderdeel van ONW en data gestuurd werken uit gaan maken. Je ziet het wel steeds meer gebeuren (zie tekstkader 1), maar dit zijn dingen die nog heel sterk vanuit de clusters zelf wordt opgewerkt. Dat kan echt beter volgens Toussain (p.c., 2017). *'Ik heb er wel vertrouwen in dat de zaak uiteindelijk voorrang gaat krijgen op de regel en dat is veel meer in ons gedachtegoed gekomen sinds de afgelopen twee reorganisaties. Zowel medewerkers in de top als in de uitvoerende laag van de organisatie beseffen steeds meer dat wij er voor de stad zijn'* Toussain, p.c., 2017). Die beweging is gewoon aan de orde. En de opgave is groter voor mensen die al jarenlang bepaalde paradigma's opgelegd hebben gekregen en die moeten nu op een heel andere manier weer gaan werken (Toussain, p.c., 2017).

#### 5.1.4. Gemeente Zaanstad

De gemeente Zaanstad zit niet stil als het gaat om actief bezig zijn met de transitie richting meer ONW. Zo was gemeente Zaanstad koploper in de voorbereiding van de drie decentralisaties in het Sociale Domein en de opgavegestuurde uitvoering hiervan. Ook in de de Omgevingswet die op de gemeenten afkomt is Zaanstad koploper (Huijs, p.c., 2017). Onder (voormalig) gemeentesecretaris Jan van Ginkel, meest invloedrijke ambtenaar van 2011, is van 2017-2017 hard gewerkt aan de organisatieontwikkeling ter ondersteuning van deze beweging (Huijs, p.c., 2017; De Orkaan, 2017). Maar ook op onverwachte situaties en ontwikkelingen die op de gemeente afkomen probeert Zaanstad op een ONW manier in te spelen zoals ook in het geval van de vluchtelingenproblematiek (Roijackers, p.c., 2017; Huijs, p.c., 2017) (Tekstkader 2).

##### Best practice: Vluchtelingendossier Zaanstad

Toen de vluchtelingenproblematiek hoog op de agenda stond heerste er ook in Zaanstad onder de bevolking gemengde gevoelens; 'wat doet dat met onze rust als er zoveel nieuwkomers zijn?' (Roijackers, p.c., 2017). Toen is snel een projectgroep opgestart die samen met de stad, met vrijwilligers, met burgers en alle organisaties die de gemeente kon bedenken, ging nadenken over welke rol Zaanstad daarin in kon nemen. Toen merkte de gemeente Zaanstad dat wanneer er een open gesprek met partners aan werd gegaan, iedereen wilde helpen. Op deze manier voerde de onrust niet de boventoon doordat iedereen betrokken werd en het geheel goed kon doorgronden. De vraag bleef hoe het probleem aan te pakken op een manier waarin iedereen zich kon vinden. Naarmate de uitwisseling vorderde nam de betrokkenheid van de partijen heel sterk toe. Zo sterk dat burgers zelf opstonden voor de vluchtelingen. 'Dus door jezelf als gemeente kleiner te maken en andere partijen inspraak te geven, maar wel het gesprek heel goed te faciliteren, ontstaan mogelijkheden. Het is nu zelfs zo dat met volledige steun van de gemeenteraad en ondersteund door de netwerkpartijen besloten is om een nieuw AZC te openen binnen in de binnenstad van Zaandam (2018). We willen allemaal best menselijk zijn in de ervaring'. (Roijackers, p.c., 2017; Huijs, p.c., 2017)

##### Tekstkader 2: Vluchtelingendossier Zaanstad

In de gemeente Zaanstad is de lijnorganisatie opgedeeld in Maatschappelijke ontwikkeling en Stedelijke ontwikkeling en beide domeinen zijn twee jaar geleden gereorganiseerd. Toen zijn de domeinen ingedeeld naar rollen waarin ook primair een rol voor 'strategie en netwerken' is neergelegd. Daar zitten de meest strategische mensen die 'buiten in het veld' bezig zijn en o.a., opgaven naar binnen brengen (Roijackers, p.c., 2017);

We moeten in staat zijn die opgaven integraal te kunnen herkennen en niet vanuit de 'lijn' vanuit kokers. Dus niet slechts vanuit de maatschappelijke ambitie in het kader van meer participatie, of alleen maar vanuit een duurzaamheidsperspectief of alleen vanuit een bereikbaarheidsperspectief. Een integrale benadering en herkenning van een maatschappelijke opgave, omdat we historisch gewend zijn om verkokerd te werk te gaan. (Roijackers, p.c., 2017)

De *timing en keuze* van overheidsparticipatie in opgaven is daarbij erg belangrijk volgens Roijackers (p.c., 2017). Namelijk het onderkennen van wanneer overheidsbetrokkenheid op een ander manier dan alleen de kernrol, van regelgever, handhaver, borger van het algemeen belang. Overheden moeten goed afwegen in welke aanvullende gevallen de maatschappij het niet alleen kan en de overheid nodig heeft. Dat is nog een behoorlijke zoektocht aldus mevrouw Roijackers (p.c., 2017). Wanneer de keuze is gemaakt dat de overheid in sommige gevallen naast de kernrollen, een aanvullende initiërende rol of faciliterende rol aanneemt, dient men zich volgens Roijackers goed af te vragen;

Hoe deze nieuwe rollen zich verhouden tot de kernrollen? Overheden moeten zich goed afvragen of er een spanningsveld aanwezig is tussen de rollen en of deze voortdurend goed in beeld worden gebracht. Je mag namelijk niet aan de ene kant iets toezeggen wat je aan de andere kant weer zult moeten gaan handhaven bijvoorbeeld (..) Men kan daar mee omgaan door bijvoorbeeld te zeggen; 'als je mij het vraagt als persoon kan ik wel wat zeggen, maar in de



context van de hele gemeente is het moeilijk om daar een direct antwoord op te geven', maar dat is iets wat de tegenpartij in netwerken vaak wel begrip voor heeft. (Roijsackers, p.c., 2017)

Netwerkend werken zien de respondenten in Zaanstad meer als de methodiek. Vragen die men door middel van netwerkend werken dient te beantwoorden in het kader van opgavegestuurd werken zijn o.a.; Komt er vanuit de maatschappij al voldoende vermogen en aanwezige 'checks and balances' naar voren? Hoeveel algemeen belang zit er in het vraagstuk of is het een samenstel van individuele belangen? Wat is het ontwikkelend vermogen van het netwerk rondom de opgave? *'Antwoorden op deze vragen kunnen gevonden worden door als gemeente in contact te staan met al die partijen en maatschappelijke informatie die je vindt via netwerken'* (Roijsackers, p.c., 2017). Naast de bovengenoemde strategische externe rollen, kent de organisatie van de gemeente Zaanstad intern rollen van specialisten en mensen die het 'binnengebrachte' uitwerken en borgen. Ook worstelt de gemeente Zaanstad nog met de vraag hoe doe je dat precies doet en hoe doe je dat goed. De gemeente Zaanstad heeft de insteek om dat werkende weg te gaan ervaren, van deze ervaringen te leren en 'best practices' uit te dragen (Roijsackers, p.c., 2017).

### **Sparren over ervaringen ONW en het oprekken van regels**

Sinds begin 2017 heeft Zaanstad, naast het feit dat voor veel medewerkers de maatschappelijke opgave van de stad leidend zijn in hun werk en aandacht geven aan maatschappelijke initiatieven, één 'formele' opgavemanager; *'De benoeming is onder meer om te markeren dat we het van belang vinden dat we leren hoe we samen met, in dit geval bedrijfsvereniging Molletjesveer/Noorderveld, opgavegericht werken naar een volgende stap kunnen brengen'* (Huijs, p.c., 2017). De opgavemanager heeft een in principe vrije rol en is gekoppeld aan een initiatief van een bedrijventerrein waar ondernemers, de gemeente, een procesmanager en andere (onderwijs)instellingen gezamenlijk optrekken, d.m.v. o.a. het opzetten van een stage sociëteit onder leiding van de bedrijvenvereniging aldaar, in de opgave om jongeren aan de regio te weten te boeien en te binden. Deze opgavemanager koppelt over dit proces niet terug op een traditionele manier, omdat men in Zaanstad van mening is dat ONW vraagt om een andere verantwoording met een mix van outcome indicatoren en gesprekken (Huijs, p.c., 2017)

De urgentie waarom en dat maatschappelijke opgaven uit de stad leidend zijn is helder, maar hoe doe je dat dan. *'Op veel plekken in Nederland is men volgens mij het wiel aan het uitvinden, zowel in de buitenwacht als in de binnenwacht'* (Huijs, p.c., 2017). Daarom is de gemeente Zaanstad ook bezig met een traject om te kijken of collega's elkaar op weg kunnen helpen en ONW laagdrempeliger te maken. In het traject 'Kompas maatschappelijke initiatieven' komen 30 professionals samen die bezig zijn met initiatieven en opgavegestuurd werk. Binnen het Kompas uiten medewerkers ook de belemmeringen die ze ervaren in het ONW. Hierin komt bijvoorbeeld naar voren dat men 100% van de tijd volgepland is voortvloeiend uit de begroting op basis van hun formele plek in de organisatie en de afdeling waar ze bij horen. 100% van hun tijd werken zij aan taken waarvoor ze aan de lat staan en hier staan uren en formatie tegenover. Echter, dit verhoudt zich heel lastig met het opgavegestuurd werken waarbij je flexibel en bewust veerkrachtig op ontwikkelingen in wilt spelen; *'Maar hoe kun je er nou voor zorgen dat er ruimte voor komt dat je eigenlijk een soort van 20% 'google tijd' hebt?'* (Huijs, p.c., 2017). Volgens Huijs (p.c., 2017) is er enerzijds dus meer flexibiliteit nodig binnen de werkbezetting op een afdeling en anderzijds een flexibele schil nodig waardoor uitwisseling tussen afdelingen mogelijk wordt om met een integraal team aan een opgave uit de stad te kunnen werken. Binnen de initiatieven die centraal staan in het 'Kompas' wordt ook een leertraject opgezet voor zowel het maatschappelijke initiatief als voor de interne professional zodat gezamenlijk aan een 'kompas' gewerkt wordt 'hoe men nog beter samen ONW. Wat de medewerkers doen is het expliciteren van wat ze onbewust altijd al doen. Hierdoor wordt hun gedrag inzichtelijk en en zo meer concreet overdrachtelijk is voor collega's die ook graag meer ON willen werken, maar nog niet zo goed weten hoe (Huijs, p.c., 2017).

### Visie op control binnen de organisatie

De gemeente Zaanstad besteedt hierbij ook bewust aandacht aan de ontwikkeling van de secundaire processen. De gemeente is de afgelopen jaren bezig geweest met het ontwikkelen van een Visie op Control die uitgaat van de maatschappelijke transitie 'de vermaatschappelijking' van de publieke waarde creatie', die sturingsvraagstukken met zich meebrengt zoals boven omschreven. De visie is dat control een verbindende factor tussen de bedrijfsvoering en de ondersteunende processen en bijbehorende activiteiten enerzijds en de lijnorganisatie (beleidstak) die gevoel heeft bij de maatschappelijke wensen en opgaven. In de visie van de gemeente Zaanstad is het niet zodat je met de primaire lijnorganisatie enerzijds en de ondersteunende secundaire taken anderzijds alles hebt. Zaanstad stelt namelijk dat 'de control organisatie' daartussenin staat, omdat de lijnorganisatie die bezig is met de strategieverkenning, het afwegingsmodel en het verbinden buiten te ver afstaat van de bedrijfsvoering, die toch altijd over de statische organisatie gaat.

*Positie van de Control Organisatie* → Uit de bedrijfsvoering en de primaire processen komt uitvoeringsinformatie, bruikbare managementinformatie bij het sturen en onderzoeken naar nieuwe prestatie-indicatoren en onderwerpen, maar dat kan volgens de visie van Zaanstad niet alles zijn. Roijackers (p.c., 2017) geeft aan dat in de visie van Zaanstad juist daar de nieuwe control organisatie een belangrijke rol in moet hebben. Vooral businesscontrollers die dan bijvoorbeeld direct naast de lijnorganisatie functioneren en denken vanuit de 'waaromvraag' van beleid en deze proberen te structureren en in beeld proberen te brengen welke essentiële belangen daar dan aanzitten, welke stakeholders er bij betrokken zijn en welke afhankelijkheden daartussen heersen. Wat is de gemene deler en waar liggen de individuele belangen? *'Het structureren van de opgave is een opgave voor de primaire processen, maar een controller heeft meer een structurerend vermogen'* (Roijackers, p.c., 2017). De lijn heeft vooral een doelgericht vermogen dus die twee complementaire competenties ziet de gemeente Zaanstad als heel erg belangrijk in de zoektocht naar nieuwe maatschappelijke modellen. Daarnaast gaan de medewerkers uit primaire processen met de businesscontrollers op zoek naar nieuw maatwerk voor nieuwe vragen en nieuwe oplossingen en hoe deze in te passen zijn binnen de handelingskaders van de gemeente. *'Ook dat gaat weer om het structureren van de vraag van het waarom naar het 'wat en het hoe' toe. Dat is ook de rol van de businesscontroller om te helpen; Strategisch mee-structureren en tactisch mee-structureren'* (Roijackers, p.c., 2017).

*Afdeling Kaders en regie* → Huijs (p.c., 2017) geeft aan dat men binnen Zaanstad al wel de cultuur heerst om te handelen naar de geest van de wet waardoor veel maatwerk wordt toegepast. Mede om deze reden heeft Zaanstad nog een rol voor de control organisatie als complementaire rol op de vorige die elkaar in evenwicht houden, een afdeling die Zaanstad 'Kaders en regie' noemt. Daar moet vooral gekeken worden naar hoe al dat nieuwe maatwerk dat geleverd wordt, wat allemaal op een ander gedachte en vanuit ander denkkader gestoeld is, voor het bestuur toch gelijkwaardig gemaakt kan worden. Dit is nodig zodat daar op een eenduidige manier op gestuurd kan worden en ook (financiële) afwegingen op gemaakt kunnen maken. Het experimentele maatwerk moet dus naar een niveau hoger getild worden volgens Roijackers (p.c., 2017) en men is in Zaanstad erg kritisch op de huidige regelgeving. Deze kritiek wordt opgeschaald naar verschillende niveaus om er ook iets mee te doen (Huijs, p.c., 2017). *'Traditioneel is dat ingericht vanuit een soort concern control en die hebben allemaal regels en daar heeft de organisatie zich aan te houden. Echter, als je je daar te strak aan wilt houden sla je het maatwerk vermogen weer lam'* (Roijackers, p.c., 2017). Deze afdeling heeft daarom de opdracht om zich te gaan herontdekken; zoeken naar de regels die we wel kunnen hanteren, zonder het maatwerk te dwarsbonen, zie tekstkader 3 en onderstaand citaat;

De ondersteunende processen en regels bij gemeenten zijn nog gestoeld op de oude overheid. Deze willen grip krijgen op elk detail en hiermee wordt de hoognodige bewegingsruimte om opgavegestuurd en netwerkend te werken om beter aan te kunnen sluiten op de eisen en het tempo van het netwerk belemmerd. De controller moet hierin kunnen kiezen, de 'eigen' regels moeten altijd opzij kunnen worden gezet. Het is dus van belang dat overheden goed grip en inzicht verkrijgen in wat de 'eigen' belemmerende regels

zijn enerzijds en wat de 'hogere wettelijke' regels zijn die altijd het handelingsskader zullen bepalen. (Roijskokers, p.c., 2017)

Zo is gemeente Zaanstad bijvoorbeeld bezig het uitbreiden van het risicomangement. Alle gemeenten dienen risicomangement uit te voeren op basis van het BVV, daar hoort een paragraaf risico's en weerstandsvermogen (gemeentelijke solvabiliteit) bij. Traditioneel gezien werd gekeken naar projectrisico's. In de uitvoering zoek je naar de risico's en afhankelijkheden, maar Zaanstad heeft geprobeerd het 'op te tillen' door te werken met **strategisch risico kaarten**. Bijvoorbeeld in het kader van de decentralisaties in de zorg WMO, jeugdwet, participatiewet en de nieuwe omgevingswet. Daarbij is de vraag gesteld welk maatschappelijk effect wil men er eigenlijk mee bereiken en wat moet je daarvoor zeker gedaan hebben welke afhankelijkheden komen daarbij kijken? Hierbij gaat men andersom denken vanuit je maatschappelijke effecten en niet vanuit de doelstellingen de proces planning daarnaartoe. Men kijkt naar welke afhankelijkheden daarin zitten. Dan kom je tot een heel ander type risico's aldus Roijskokers (p.c., 2017). *'Hierin leg ik ook weer datzelfde verband: we worden gedwongen tot een ander abstractieniveau'* (Roijskokers, p.c., 2017).

### Tekstkader 3: Rek in de regels risicomangement Zaanstad

**Bemensing secundaire processen is van groot belang** → De gemeente Zaanstad is bij de invulling van de vacatures binnen de nieuwe control organisatie ook op zoek naar een ander soort medewerker. Het ONW vergt volgens Roijskokers (p.c., 2017) namelijk, iets anders van de medewerkers, en van het type controller; een ander abstractievermogen dan in de traditionele organisatie. Alle al aanwezige mensen zijn uiteraard nog steeds van onschatbare waarde met al hun kennis en expertise, maar je volgens de visie van de gemeente Zaanstad tegenwoordig ook katalysatoren nodig die iets nieuws binnenbrengen en de vernieuwing binnen de organisatie ondersteunen. Daarom is het ook belangrijk deze mensen passen op het schakelpunt wat de nieuwe control organisatie tracht te zijn tussen de lijnorganisatie en de bedrijfsvoering processen; *'Daarin is het meest belangrijke; 'conceptueel vermogen' en 'openheid en diversiteit' in alle opzichten en mensen die goed vanuit verschillende paradigma's kunnen werken en deze kunnen verenigen'* (Roijskokers, p.c., 2017)

### Normaliseringsstrategie richting de toekomst

Roijskokers (p.c., 2017) stelt dat de weg en groei naar de uitvoering van de bovengeschetste visie nog veel werk is. De visie voor een nieuwe control organisatie is neergezet, maar deze overgang dient langzaam ingezet en goed ondersteund te worden om het functioneren van die control organisatie te helpen stimuleren zodat deze dan uiteindelijk zelf de zodanige 'checks en balances', en sturend vermogen in overeenstemming met de visie zal ontwikkelen. *'Het is ook lastig, want we moeten al het 'oude nog doen' en we moeten goed blijven verantwoord, maar we moeten het nieuwe ook en men moet zich wel afvragen of men zich daar voldoende in ontwikkelt (...)* Het is veelkoppige godin' (Roijskokers, p.c., 2017). De ambitie is om ONW tot in de haarvaten van de organisatie te krijgen (Huijs, p.c., 2017)

Het staat in Zaanstad nog allemaal in de kinderschoenen, maar we zijn er wel heel erg mee bezig op managementniveau, maar ook bij de wijkmanagers op uitvoeringsniveau. Dan is de vraag hoe zorgen we ervoor dat je kleine interventies toe kan passen zodat de beweging nog meer als gemeengoed in de vezels van de organisatie terecht komt. We kunnen er nog wel een schepje bovenop doen. (Huijs, p.c., 2017)

Dat zit o.a. in het eendrachtig naar buiten treden en een heldere boodschap vanuit het management zodat de mensen in de organisatie het gevoel hebben dat ze ertoe doen en het goede goed mogen doen (Huijs, p.c., 2017).

## Sub-conclusie deelvraag 2a

Deze paragraaf richtte zich op het beantwoorden van deelvraag 2a, namelijk; ***Wat is vanuit het perspectief van medewerkers (in zowel de primaire als secundaire processen) nodig en mogelijk om gedragsverandering richting opgavegestuurd werken bij de primaire processen beter te faciliteren?***

### Dordrecht

Het merendeel van de respondenten uit de secundaire processen van de gemeente Dordrecht noemde de wettelijke en gemeente overstijgende regelgeving als voorwaardenscheppend en meest vaste randvoorwaarden. Het gros van de respondenten uit de secundaire processen geeft, in het kader van verantwoording afleggen als betrouwbare overheid vanuit de principes van behoorlijk bestuur, aan veel waarde te hechten aan de uitgangspunten ‘vertrouwen en verantwoordelijkheid’. Bovenstaande voorwaarden sluiten aan bij de operationalisering van de (waarden binnen) secundaire processen. Tevens blijkt uit de interviews met medewerkers uit de secundaire processen dat bepaalde regels, procedures en instrumentarium wel degelijk belemmerend kunnen werken, maar dat dat vaak komt doordat de medewerkers uit de secundaire processen pas ‘te laat’ bij een bepaald traject worden betrokken. Deze suggestie ondervangt een van de ervaren ‘belemmeringen’ op het onderdeel ‘tempo & ritme’. Alle 21 respondenten, zowel uit de primaire als secundaire processen, zijn van mening dat de gemeente Dordrecht dient te werken aan een langetermijnvisie om meer ruimte, een soort flexibele schil, in te bouwen in de formele secundaire processen om opgavegestuurd werken meer ‘normaal’ te maken. Tegelijkertijd noemen ook alle 21 respondenten dat de gemeente een professionele organisatie moet blijven, betrouwbaar moet zijn en bepaalde kernwaarden heeft die er soms ook toe leiden dat de gemeente ‘nee’ moet zeggen tegen bepaalde initiatieven of suggesties voor flexibilisering. Desalniettemin is volgens de respondenten een ‘flexibiliseringslag’ nodig om meer gedrag in lijn met ONW (opgavegestuurd en netwerkend werken) te kunnen vertonen zonder constant uitzonderingen op het formele secundaire systeem te hoeven maken. De suggesties voor een meer ‘flexibele schil’, zie tabel 2, volgen logisch voort uit de beschreven confrontaties en spanningen met de secundaire processen behorende bij deelvraag 1.

**Tabel 2; Samenvatting overeenkomende behoeften en suggesties medewerkers primaire en secundaire processen**

Spanningen formele secundaire processen	Behoeften en suggesties flexibiliseringslag
<b>Verkokering in budgetsysteem en capaciteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simpelere en flexibelere begroting (kansen block Chain en meer de P&amp;C-cyclus meer scrum)</li> <li>- Versimpeling en modernisering ‘programmakaarten’</li> <li>- Ruimte voor makkelijkere uitwisselbaarheid van personeel om integraal aan een opgave te kunnen werken</li> <li>- Houd het aantal opgaven laag, om het risico op versnippering en nieuwe verkokering te voorkomen</li> </ul>
<b>Verantwoordings-systeem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestatie indicatoren mede opstellen met de samenwerkingspartners</li> <li>- Bij opgavegestuurd werken hoort volgens een merendeel van de respondenten niet alleen de harde prestatie indicatoren, maar ook een kwalitatief verhaal. Het gaat om tellen en vertellen</li> <li>- Tegelijkertijd dient er wel een organiek blijven bestaan om het werk transparant te kunnen doen en te kunnen rapporteren aan de gemeenteraad</li> </ul>
<b>Spanningen in relatie tot overige regels en procedures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een algemene (interne) dereguleringslag, omdat veel regels ofwel verouderd zijn, overbodig zijn of niet nageleefd worden</li> <li>- Een eventueel (subsidie)regelkader op maat voor opgaveteams</li> <li>- Maak in protocollen een onderscheid tussen meer en minder risicovolle gevallen en voer op basis hiervan binnen de bestaande protocollen een flexibiliseringslag door</li> </ul>
<b>Tempo &amp; Ritme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besteed aandacht aan systeemincentives binnen het huidig instrumentarium die van invloed zijn op de spanning qua tempo tussen binnen en buiten. Als er rekening gehouden wordt met de ‘nudging’ in de systemen (groene en rode signalen in proces) kan gedrag anders beïnvloed worden vanuit de formele systemen</li> </ul>

Uit de analyse komt naar boven dat er grofweg twee divergerende referentiekaders te onderscheiden zijn waarmee medewerkers in Dordrecht tegen de omgang met formele secundaire processen aankijken. Dit vraagt enerzijds om een omslag van de medewerkers in de primaire

processen die meer belangstelling, begrip en respect moeten krijgen voor de medewerkers in de secundaire processen en het instrumentarium en de procedures waarmee gewerkt wordt. Anderzijds vraagt dit van de mensen intern die zich bezighouden met de secundaire processen ook een wat meer extern gerichte, creatievere en bredere oriëntatie. Om deze omslag te ondersteunen hebben de medewerkers van gemeente Dordrecht, naast bovengenoemde 'harde aanpassingen', in het algemeen ook behoefte aan aandacht voor 'zachte' culturele aspecten. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er nog stappen te maken zijn in het ontwikkelen van 'lerend vermogen' (zie operationalisering in bijlage 1). Diverse respondenten geven aan dat een volgende stap hierbij kan zijn dat medewerkers niet alleen ruimte nemen, maar dat ook het hoger management en de stafdiensten bij de netwerkende manier van werken worden betrokken en de ruimte wordt gegeven om netwerkend en opgavegericht te werken ook op cases met een hoger risicoprofiel. Deze suggestie sluit aan bij de fase 'systematiseren' in de transitie richting meervoudig organiseren in bijlage 1. Het traject/concept van de 'lerende organisatie' ter ondersteuning van de aanstaande fysieke organisatiestructuur ontwikkeling wordt door alle medewerkers in principe als hoognodig en dus zeer positief ontvangen. Ook dit is in lijn de theorie van de normaliseringsstrategieën in de transitie richting het systematisch meervoudig organiseren voor het ONW.

### **Zaanstad en Delft**

De gemeente Delft vertoont ook 'grens oprekkend en grens overbruggend' gedrag in het kader van de transitie richting meervoudig organiseren. Door te leren van maatwerk en experimenten op het gebied van opgavegestuurd en netwerkend werken is de gemeente Delft wijzer geworden. Dit heeft in de jaren 2013-2017 geleid tot de vernieuwde ontwikkeling van een strakkere projectorganisatie waarbij wordt gewaarborgd dat de primaire en secundaire processen op tijd samen worden gebracht en met elkaar mee kunnen denken in het oplossen van actuele maatschappelijke vraagstukken. Ook de gemeente Zaanstad staat, ondanks duidelijk aanwezige ambitie en arbeid, feitelijk ook nog aan het begin van de transitie richting systematisch meervoudig organiseren. Wel heeft de gemeente op diverse terreinen 'best practices' op het gebied van ONW. Deze kunnen een voorbeeld bieden aan de rest van de organisatie en de gemeente stimuleert ook diverse trajecten waarbij medewerkers samen leren hoe opgavegestuurd werken laagdrempeliger kan worden. De ambitie van Zaanstad is om uiteindelijk opgavegestuurd werken tot in de haarvaten van de organisatie te krijgen d.m.v. het toepassen van kleine interventies in zowel de primaire als secundaire processen. Aanvullend hierop is de gemeente qua strategisch denken bewust bezig met deze transitie met daarbij aandacht voor de integraal bemenste 'control organisatie' die als 'brug' dient te gaan fungeren tussen de primaire en secundaire processen.

## 5.2. Van grenzen oprekken naar grensverleggend normaliseren

### 5.2.1. Introductie

Deze paragraaf richt zich op het beantwoorden van de laatste empirische deelvraag 2b; **Wat kunnen overheidsorganisaties ondernemen om meervoudig organiseren in leef- en systeemwereld verder te normaliseren?** De Provincie Zuid-Holland en de gemeente Hollands Kroon, beiden overheidsorganisaties die stappen maken richting systematisch meervoudig organiseren, worden in het beantwoorden van deze deelvraag achtereenvolgens geanalyseerd. Hierbij reflecteert de onderstaande discussie op het element 'normaliseringsstrategieën' uit het theoretisch kader en de operationalisering hiervan via de concepten 'gewoon maken meervoudig organiseren' en 'lerend vermogen' (zie bijlage 1).

### 5.2.2. Provincie Zuid-Holland

#### Organisatiestructuur

De afgelopen jaren is binnen de PZH de keuze gemaakt om de transitie te maken naar een opgavegerichte organisatie (Kenter, p.c., 2016). Om het ONW te faciliteren heeft PZH ervoor gekozen formeel de hiërarchische structuur met afdelingen en diverse daaronder hangende bureaus in stand te houden. Wel zijn een heel aantal spelregels aangepast om te bewegen binnen die structuur (Kenter, p.c., 2017). Niet alles is namelijk een opgave van partners buiten of een concern brede opgave. Zo handelt boekhouding onder de financiële afdeling de facturen af en dat is een 'going concernproces' dat gewoon doorgaat. Ook de jaarrekening is een opgave die door de hele organisatie heenloopt, maar uiteindelijk land bij de ondersteunende financiële processen die ervoor verantwoordelijk zijn. Daarnaast is het bijvoorbeeld zo dat er bij de afdeling water en groen een opgave is die gaat over samenwerking. Daar zit een opdrachtgever boven (in dit geval Irma Kenter Hoofd financiën) en een behandelend ambtenaar, maar de samenwerking gaat over heel veel mensen over de hele organisatie. Het afdelingshoofd van water en groen is nog steeds verantwoordelijk is voor het dossier, maar het verschil is dat die er (tijdelijk) wat personeel van andere afdelingen bij heeft gekregen.

Formeel blijven mensen op de positie waar ze zitten en werken aan de going concern werkzaamheden met hun collega's. Dat is hun thuisbasis waar ook o.a. de personeelsgesprekken plaatsvinden, maar tegelijkertijd bewegen mensen door de hele organisatie heen in via integrale opgaveteams. Om te zorgen dat er budgettaire ruimte en flexibiliteit in capaciteit is om opgaveteams te vullen zijn een aantal spelregels opgesteld waarbij de prioritering is omgedraaid (Kenter, p.c., 2017);

- Er is een beleids-/programmeertafel voor concern brede opgaven. Omdat er geen grote managementteams meer zijn, maar allemaal losse afdelingshoofden, is er een groep die praat over de beleidsontwikkelingen. Daaruit komen de grote opgaven en die komen op een programmeertafel. Naast de reguliere zaken zijn dat 13 concern brede opgaven van de provincie die voortkomen uit het hoofdlijnenakkoord die dwars door de hele organisatie gaan. In plaats van de opgaven als iets 'extra's' te zien, is gezegd dat het gewoon onderdeel is van de totale PZH-opgaven die er zijn. Als de integrale opgaven niet meer dan 10-15% van de menscapaciteit van de afdeling naast de reguliere taken vraagt, moeten afdelingen het zelf oplossen. Tot 10-15% van de capaciteit op een afdeling moet dus besteed kunnen worden aan een organisatie brede opgave; *'Als een afdeling overvraagd wordt en niet 15%, maar 25% van de capaciteit levert aan een opgave, dan mag er aan de bel betrokken worden en moet de balans teruggevonden worden door capaciteit te zoeken bij andere afdelingen of tijdelijke inhuur'* (Kenter, p.c., 2017).
- Naast de opgaven blijven een aantal wettelijke taken zoals de jaarrekening van toepassing.
- Daarnaast dienen 'going concern' activiteiten uitgevoerd te blijven worden.
- En ten slotte kan een wensenlijstje bestaan. Als de 10-15% al op gaat aan de concern brede opgaven dan valt het wensenlijstje af (Kenter, p.c., 2017).

Voor de mensen die aan de opgaven kunnen en willen gaan werken zijn profielen opgesteld en tegelijkertijd worden functieprofielen voor de opgaven opengesteld. Om deze met elkaar te koppelen is een matchtafel ontwikkeld. Bureauhoofden (onderdeel afdelingen) matchen de mensen op de vacatures voor opgaven die er zijn opgesteld (Kenter, p.c., 2017). Dit vormt het formele kader waarbinnen een flexibele schil is geprobeerd aan te brengen binnen de organisatiestructuur van de gemeente.

### **Aanvliegroute en werkwijze**

Bovenstaand is de formele structuur geschetst, maar de respondenten geven aan dat er daarnaast ook veel aandacht is en moet zijn voor de wezenlijk andere aanvliegroute, werkwijze en omgang met collega's om meer netwerkend en opgavegestuurd te kunnen werken (Kenter, p.c., 2017; den Heijer, p.c., 2017; Zoeteman & Fiering; p.c., 2017; Meuns, p.c., 2017). *'Waarbij aan de voorkant nog niet helemaal duidelijk is wat het gaat worden, ga je in gesprek met de omgeving gezamenlijk op zoek gaat naar hoe je de opgave die er ligt kunt bedienen met het instrumentarium dat er is. Dat betekent voor ondersteunende afdelingen van PZH, terwijl een heleboel dingen nog niet helder zijn, ze wel moeten gaan adviseren'* (Kenter, p.c., 2017). Daarom worden mensen vanuit de ondersteuning nu vroeg in het proces gevraagd om mee te denken in wat oplossingen zouden kunnen zijn vanuit het idee dat het gaat over de realisatie van die opgave. Dat is een heel ander soort type vraagstuk wat je aan mensen stelt. Dat vraagt iets vanuit de ondersteuning die op een andere manier moet gaan kijken. *'Niet naar de vraag; 'is dit rechtmatig'. Maar wat zijn mijn opties in het pallet'* (Kenter, p.c., 2017). Tegelijkertijd heerst binnen de PZH de visie dat de beleidsmedewerker die 'buiten' bezig is met de opgaven zich ook goed moet realiseren dat de PZH een overheid is met een legitimiteitsbeginstel en rechtmatigheid en transparantie en moet zorgen voor uitlegbaarheid. Het is een samenspel waarbij de beleidsmedewerkers en de medewerkers vanuit de ondersteuning elkaar moeten weten te vinden op wat gezamenlijk het mooiste is wat gedaan kan worden. Men moet binnen PZH dus niet de vraag stellen wat wel of niet kan, maar kijken wat je wilt bereiken en dan samen kijken hoe je dat het beste kunt realiseren via een instrumentarium bij wat daar het beste bij past (Kenter, p.c., 2017; den Heijer, p.c., 2017; Zoeteman & Fiering; p.c., 2017; Meuns, p.c., 2017). *'Niet met de intentie om het allemaal niet rechtmatig te doen, maar om meer te kijken naar wat is mijn speelruimte en waarbinnen kan ik het beste realistische resultaat wegzetten'* (Kenter, p.c., 2017)

### **Creëer een prettige omgeving om te kunnen leren voor iedereen**

De organisatieontwikkeling, het leren omgaan met nieuw instrumentarium en de andere manier van kijken en werken binnen de bestaande kaders en daaromheen vraagt veel mensen die de afgelopen jaren op een hele andere manier hebben gewerkt een behoorlijke transitie in mindset (Kenter, p.c., 2016). *'Het begint bij de manager die zegt; 'wij geloven in ONW en wij gaan zelf ook in die richting daarmee omgaan'. Dan gaan er inderdaad soms dingen fout. En daar moeten we dan ook professioneel mee omgaan. Het vraagt dus wat van gedrag van alle medewerkers'* (Kenter, p.c., 2016). Deze hele transitie dient dan ook goed ondersteund te worden (Kenter, p.c., 2017; den Heijer, p.c., 2017; Zoeteman & Fiering; p.c., 2017; Meuns, p.c., 2017).

Deze andere manier van werken leidt er ook wel toe dat dingen niet goed gaan en dat is dan ook wel. *'Als je op die manier gaat werken gaan we naar een ander sturingsmodel waarbij we moeten accepteren dat er af en toe dingen misgaan en ook dat gesprek moet kunnen hebben met het bestuur dat ook een ander rol krijgt. Daarover is nu een verkennend gesprek gaande binnen de PZH'* (Den Heijer, p.c., 2017). Natuurlijk zijn er dossiers waarop de respondenten van mening zijn dat de PZH zich grotere vrijheid en risico's niet kan permitteren en daar moeten dan bepaalde 'checks and balances' worden ingebracht en dient het management meer geïnformeerd worden (Kenter, p.c., 2017; Den Heijer, p.c., 2017). Door de manier van uitwisseling door de organisatie heen leert men om op een andere manier naar dingen te kijken en hoe men wil samenwerken. Er heersten namelijk vooroordelen over diverse referentiekaders;

Als je vanuit de ondersteuning alleen maar het nee dat kan niet imago krijgt, is het ook minder leuk. En vanuit de andere kant is het niet zo dat elke beleidsmedewerker maar wat doet. Het gaat om het begrip over en weer waarom iets ingewikkeld is voor een afdeling en waarom iets ingewikkeld is voor een ondersteunende afdeling. Dat heeft te maken met respect voor vakmanschap. Als iemand aangeeft dat het ingewikkeld is dan moet men dat niet opvatten als een 'nee dat mag niet', maar in de zin van dat er een risico is en dat men op moet letten. Mooi zou zijn als de ondersteuning dan ook komt met alternatieven. Dat spel komt veel meer tot zijn recht in een netwerkende opgave gestuurde organisatie dan de traditionele vorm van werken. (Kenter, p.c., 2017)

De discussie vanuit werkingsprincipes is vanuit de provinciesecretaris in grote sessies en bijeenkomsten uitgezet. Het programmateam Provincie van Waarde heeft gewerkt aan een plan voor selectieve ondersteuning van Opgavegericht werken. Daarbij ligt de focus op: **'Leren rondom opgaven: Opgaveteams die op een vernieuwende manier hun werk willen invullen kunnen gesteund worden door een professioneel begeleidde leeromgeving. Professionaliteit centraal: Vakgenootschappen die actief en niet-vrijblijvend willen werken aan de ontwikkeling van hun professionaliteit kunnen inhoudelijke en methodische ondersteuning krijgen.'** (Zwelstra & De Baas, 2016, p.6). Groepen mensen zijn gevraagd over bepaalde onderwerpen mee te denken en met voorstellen te komen. Tevens bestaat een vakgenootschap van getrainde 'facilitators' beschikbaar in alle afdelingen (Zwelstra & De Baas, 2016; Kenter, p.c., 2017). Er zijn daarnaast veel werkplaatsessies waarbij mensen bij elkaar gezet worden om op een ontspannen en open manier te reflecteren op onderdelen van een opgaven en hoe ze het de volgende keer anders zouden doen; het juiste klimaat om te willen leren faciliteren wordt hierbij als belangrijk gezien. Hierbij besteedt de PZH aandacht aan waar de kracht van mensen ligt, aan wat mensen zelf kunnen inbrengen en aan wat mensen nodig hebben om beter te kunnen leren en uiteindelijk toegevoegde waarde te kunnen leveren (Kenter, p.c., 2017; Den Heijer, p.c., 2017).

### **Meer speelruimte binnen huidig instrumentarium + aanvullen met nieuw instrumentarium**

Om meer mogelijk te maken is de PHZ, naast haar interne organisatiestructuur en cultuurontwikkeling, op dit moment met de universiteit van Leiden (in samenwerking met NSOB en andere partners) bezig om te onderzoeken of er variaties en varianten mogelijk zijn voor het financieren van ONW, omdat het huidige instrumentarium soms als belemmerend wordt ervaren. Op dit thema gaat iemand promoveren en zou kunnen helpen om beter opgavegestuurd en netwerkend te kunnen gaan werken, maar de respondenten geven aan dat het vooral gaat om het anders kijken en dus ook heel erg om de vraag; *'Heb ik überhaupt een ander instrumentarium nodig?' We roepen heel snel het is ingewikkeld met een subsidie, maar dat valt allemaal wel mee. Een groot deel zit bij mensen tussen de oren dat het ingewikkeld is met een subsidie (..) Er zit heel veel in de manier waarop we met elkaar dingen regelen dan in de feitelijke aanpassing van instrumentarium en de feitelijke mogelijkheden, want die zijn minder beperkend dat we soms willen geloven. Het gaat om de spelregels rondom het instrumentarium'* (Kenter, p.c., 2017). Zo zou je de al tijden lang gehanteerde prestatie indicatoren volgens Den Heijer (p.c., 2017) bijvoorbeeld binnen het bestaande instrumentarium steeds meer gezamenlijk in het netwerk kunnen gaan bepalen; *'Dus misschien het instrumentarium wel hetzelfde houden maar de invulling ervan met anderen bepalen'* (Den Heijer, p.c., 2017). Daarnaast is de PZH ook actief bezig met het, ontwikkelen van **aanvullend** instrumentarium om beter opgavegestuurd en met name netwerkend te werken zoals de instrumenten netwerkvitaliteitsmonitor en de het instrument om de rol en positie binnen het kwadrantenmodel te bepalen. Zie voor de uitwerking het instrument de netwerkvitaliteitsmonitor bijlage 8.



### 5.2.3. Gemeente Hollands Kroon

#### Aanleiding transitie

In 2012 zijn vier dorpsgemeentes gefuseerd tot de gemeente Hollands Kroon (HK). De eerste periode was volgens Brink (p.c., 2017) heel kenmerkend voor de strubbelingen bij gefuseerde gemeenten. Alle afzonderlijke gemeenten vonden dat zij het het beste deden op een bepaald terrein. Als leidinggevendenden moesten volgens de respondenten goed aangeven dat de gemeente één geheel was geworden. Brink & Smit (p.c., 2017) geven aan dat er destijds meteen een directie zat die ontzettend gedreven was om de gemeente een geheel te maken en ook echt een vernieuwingsslag richting een ONW en zelforganiserende organisatie in 2018 te maken; *'Hele slimme mensen die het juiste moment pakten, het bestuur erin mee wisten te nemen om dingen lost te laten en te beseffen dat het ambtelijk apparaat ook de nodige besluiten kan nemen'* (Brink & Smit, p.c., 2017).

De filosofie van de gemeente Hollands Kroon is dat als de gemeente zelfredzame burgers in de samenleving wilt hebben ze ook zelfredzame medewerkers moet hebben. *'Als je zelf niet de mensen die het moeten gaan doen (het ONW) vertrouwd en niet die support geeft om zelf met mandaat publieke waarde toevoegen, dan kun je dat ook niet realiseren met de bedrijven, inwoners en instellingen binnen de gemeente'* (Cremers, p.c., 2017). Cremers stelt dat 'synchroniciteit' van het bieden van vertrouwen aan de inwoners én aan de eigen medewerkers erg belangrijk is. Na de fusie is direct begonnen om de medewerker naar een hoger platform te brengen. Hollands Kroon heeft de afgelopen 5 jaar heel veel gedaan aan training, scholing en alles in consistentie met de opgestelde 5 kernwaarden, namelijk lef, vertrouwen, bevlogenheid, contact en respect voor anderen (Cremers, p.c., 2017; Vink, p.c., 2017; Brink & Smit, p.c., 2017). Volgens Vink (p.c., 2017) moest de directie de kernwaarden vervolgens ook echt gaan laten landen en geen holle frases laten zijn. De kernwaarden hebben taal gekregen doordat ze continue ergens terugkomen, zoals in de logo's, in de visies, in de kleuren of in de uitvoering. Cremers geeft daarbij aan dat alle medewerkers elkaar ook constant mogen aanspreken op het belang van werken vanuit de kernwaarden; *'Als je de kernwaarden aansprakelijk maakt en ze ertoe laat doen, dan gaan mensen ook vanzelf aan de slag met die kernwaarden'* (Vink, p.c., 2017). Binnen de organisatie zijn drie strategische stappen gezet om te komen tot minder regels en een simpelere, meer opgavegestuurde en uiteindelijk zelforganiserende organisatie.

#### Stap 1: Het nieuwe werken in extreme vorm

De eerste is dat in 2012 **'Het nieuwe werken'** in extreme vorm is neergezet. Men mag bij de gemeente HK op kantoor werken, men mag thuiswerken men mag bij de klant werken of waar je zelf zou willen. Ook mag iedereen ook op ieder moment van de dag werken als er maar iemand van je zelforganiserende team bereikbaar is tijdens kantooruren. Daarnaast zijn er binnen HK ontzettend veel regels afgeschaft om de kernwaarde van vertrouwen maximaal tot uiting te laten komen (Cremers, p.c., 2017; Vink, p.c., 2017; Brink & Smit, p.c., 2017). Zo is er geen urenregistratie, maar ook geen verlofregeling meer. *'Er is geen publieke organisatie die dit in zo'n extreme vorm doet; alle regels die er waren die we konden afschaffen hebben we afgeschaft. Regels van de wet poortwachter (controle bij langdurig ziekteverzuim), tot accordering van declaraties tot verlofregistratie zijn allemaal afgeschaft vanuit de filosofie om de omgang met elkaar zo menselijk mogelijk te maken'* (Cremers, p.c., 2017). Het menselijke aspect heeft de organisatie ook terug willen laten komen in de nieuwe huisvesting 'Het Kroondomein' in Anna Paulowna. De huisvesting dient in plaats van een professionele kantoorfeer, een warm huiskamer gevoel uit te stralen waar mensen prettig, flexibel en zonder onnodige ballast kunnen werken en vooral samenkomen met collega's. Het Kroondomein is niet toegankelijk voor bewoners of bedrijven vanuit de filosofie dat deze partijen door de gemeente worden bezocht i.p.v. andersom. In dezelfde lijn is ook het streven om in 2019 alle loketten te sluiten en ook rijbewijzen en geboorteaktes bij mensen thuis te brengen. (Cremers, p.c., 2017; Vink, p.c., 2017; Brink & Smit, p.c., 2017). Niet alle regels zijn afgeschaft, er zijn volgens (Cremers, p.c., 2017) nog ongeveer 16 interne regels over die de kaders bieden die de directie heel belangrijk vindt en nog nodig denkt te hebben zijn de kaders die we nog hebben; zoals de huisstijl en

dat soort afspraken. *'Die zijn niet heel moeilijk en verder heerst er een cultuur alles kunt doen en laten wat je wilt. Dat is de basis.'* (Cremers, p.c., 2017)

### **Stap 2: Focus Resultaat sturing en afslanking staffuncties**

De gemeente is vervolgens helemaal ingericht op **resultaatsturing**. Ieder team heeft met de directie om de tafel gezeten maakt een x-aantal prestatieafspraken gemaakt die dan zo SMART mogelijk worden opgesteld. Hierbij zijn een algemene en specifieke meetlat leidend. Ook kan het zo zijn dat wanneer er ontwikkelingen in de buitenwereld zich voordoen de bedoeling hetzelfde blijft, maar we wel weer even met elkaar de prestatieafspraken aanpassen (Brink & Smit, p.c., 2017). Vervolgens wordt onderling in een pit (zelfsturend team) het werk verdeeld en mag onderling in taken gewisseld worden in lijn met wat ieders persoonlijke voorkeuren en talenten zijn.

Leden van een pit komen uit alle hoeken en gaten van de organisatie. Op basis van geanalyseerde processen van de oorspronkelijke afdelingen zijn de pit profielen en opgaven door de directie opgesteld. Deze zijn daarna mondigesmaat opengesteld en iedereen vanuit heel de organisatie mocht daarop organiseren. Het belangrijkste daarbij was de motivatie en niet je ervaring of persoonlijke expertise (Brink & Smit, p.c., 2017; Vink, p.c., 2017). Leden van een pit hebben hierdoor een diverse achtergrond en daarnaast zijn de secundaire afdelingen afgeslankt; *'Wij proberen in alles wat we doen, de staf (secundaire processen) zo klein mogelijk te maken. In die zin zijn alle bedrijfsvoeringsfuncties afgebouwd. Niet omdat we tegen bedrijfsvoering zijn, maar omdat we heel erg geloven dat de primaire processen leidend moeten zijn. De mensen die het buiten waar moeten maken die moeten zelf voelen dat zij aan het roer staan en dat zij de baas zijn'* (Cremers, p.c., 2017). Om mensen uit hun eigen specifieke expertise afdeling (bijvoorbeeld een jurist) te halen en breder mee te laten denken moet je ook die mensen samen met hun integrale team verantwoordelijk maken voor het geheel, is de visie van HK (Cremers, p.c., 2017; Vink, p.c., 2017; Brink & Smit, p.c., 2017). HK heeft dan ook geen juridische afdeling, geen stafafdeling of communicatieafdeling meer. De mensen met die expertise zijn wel aanwezig in de organisatie, maar die zitten gewoon in het afgeslankte 'consult pit' of zijn verdeeld over andere integrale pits (Brink en Smit, p.c., 2017). *'Het allergrootste voordeel van dit type organisatie is dat je niks meer kan weg delegeren of je kan verschuilen achter je expertiseveld, want als team hebben we een bepaalde doelstelling en die gaat soms verder dan jouw persoonlijke regeltje waar je iets vanaf weet'* (Brink en Smit, p.c., 2017).

### **Stap 3: Zelfsturing en zelforganisatie**

De derde stap die is gezet was de stap naar **zelfsturing** (huidige fase). De pits worden gevuld door de directie, maar hoe mensen vervolgens in teams hun werk organiseren is helemaal de verantwoordelijkheid van mensen zelf. Wanneer een pit gevuld is door de directie wordt gestart met een tweedaagse op een locatie om elkaar als team persoonlijk te leren kennen waarop vervolgens door het team een plan wordt opgesteld om de resultaten te kunnen halen (Brink en Smit, p.c., 2017). Zodra dit goedgekeurd is en men een 'zelfsturend' team is, krijgt de pit een stempel en dan zijn ze zelf aan zet. Een pit mag dan zelf collega's aannemen, zelf de hele HRM-registratie doen, zelf de budgetadministratie doen etc. Dat is de essentie van het systeem. Door alles wat in gang was gezet werden de managers links en rechts ingehaald door de steeds meer zelfstandig wordende teams (Cremers, p.c., 2017). De oorspronkelijke managementlaag is er toen tussenuit gehaald. De managers zijn uiteindelijk deels naar een andere organisatie gegaan of zijn lid van een een pit geworden waar naar nieuwe verhoudingen moest worden gezocht, omdat er geen hiërarchie heerst binnen een pit (Brink & Smit, p.c., 2017). De zelfsturende teams die allemaal zelf resultaatverantwoordelijk zijn, rapporteren nu 3 keer per jaar aan de directie op basis van resultaat (Cremers, p.c., 2017; Brink en Smit, p.c., 2017). De directie en het bestuur ondersteunen daarbij en kijken of inderdaad het resultaat is gehaald. Een pit geeft aan wat het binnen hun begroting nodig heeft om de resultaten te gaan halen. Dat baseer je als team gezamenlijk op basis van ervaringen of je haalt kennis binnen over hoeveel dingen gaan kosten. *'Daarbij probeer je ook in je begroting de*

*randen van de wetgeving op te zoeken en zoveel mogelijk slimme en creatieve trucs toe te passen om je begroting zo slim mogelijk in te richten'* (Vink, p.c., 2017).

Op dit moment is HK bezig om de zelforganisatie nog verder te ontwikkelen. Zo is met goedkeuring van de OR de hele cao losgelaten. De ambitie is om te stoppen met de financiële waardering op basis van salarisschalen en om de transitie naar 'waarderingsschalen' te maken. Binnen de zelfsturende pits mogen leden aangeven in welke salarisschaal ze denken te zitten en waarom en het team als geheel mag dan aangeven of dat wordt herkend en als iedereen het eens is wordt dat salaris aangegeven bij de directie die daar akkoord op gaat geven als het gedragen wordt door het team. Er zijn 5 groepen opgesteld (a t/m e), waarbinnen elke waarderingsgroep drie ouderwetse salarisschalen zijn opgesloten. Daarnaast is er een stuk flexibele beloning waarbij men elkaar binnen het team kan belonen voor extra inzet (Brink & Smit, p.c., 2017). *'Deze manier van waarderen is niet meer gebaseerd op dat je er al heel lang werkt, heel hard werkt, bepaalde opleidingen hebt of een bepaalde machtspositie bezit. We kijken wel naar wat voor type mens je bent, hoe je omgaat met je creativiteit, hoe vernieuwend je bent'* (Vink, p.c., 2017). In lijn met deze ontwikkeling is tevens een feedback applicatie ontwikkeld door een groep trainees. Men een aantal waarderingresultaten halen op verschillende onderdelen zoals, prestatie op kernwaarden, competenties, algemene en specifieke meetlat en je prestaties binnen het werk in het algemeen. Daarnaast kan men elkaar binnen een team, maar ook andere teams sturen, coachen of positieve feedback meegeven. Een team kan allerlei punten verdienen en er bestaat ook een HK-prijzenkast waaruit je met je team bij goed presteren prijzen kunt winnen (diverse uitjes bijvoorbeeld). Om de kernwaarden bij iedereen zo mogelijk tot bloei te laten komen is Hollands Kroon ook heel sterk bezig geweest met opleiding. Iedereen krijgt 1000 euro opleidingsgeld per jaar vrij te besteden; *'Leren is iets van mensen zelf 'als je niet wilt leren moet je vooral ook lekker niet leren'* (Cremers p.c., 2017); *'Alle mensen die trainingen volgen zijn enthousiast en gedreven zijn, omdat ze ervoor zichzelf zitten en er geen leidinggevende is die zegt dat ze er moeten zitten'* (Brink & Smit, p.c., 2017).

### **Kleine stappen en nieuwe uitdagingen**

Een dergelijke transitie gaat niet van de een op andere dag en bestaat uit vele tijdrovende kleine stappen genomen vanuit de kernwaarden; *'De kleine stappen in Hollands Kroon in het afschaffen van regels en procedures waren ook gebaseerd op ervaringen met bureaucratische belemmeringen van collega's onderling'* (Vink, p.c., 2017). Op deze manier beïnvloedt het gedrag en ervaringen van medewerkers weer de (aanpassing van) de secundaire processen. Tegelijkertijd zijn veranderingen wel degelijk rigoureuus en top down doorgevoerd; *'Voor iedereen golden dezelfde kaders en was er weinig inspraak. En we hebben ook gezegd als dit je niet bevalt is dit niet jouw type organisatie. In het begin leverde dat ook nogal wat botsingen op'* (Cremers, p.c., 2017). Ook heeft HK nog steeds te maken met oude en nieuwe uitdagingen. Alle respondenten geven aan dat de grootste uitdaging het voldoende verbinden van de 35 teams is; *'Vanuit dienstverlening hebben we een hulpconstructie gemaakt van welke pits zijn nu gericht op dienstverlening. Daarmee hebben wij structureel overleg. We vertellen kort waar we mee bezig zijn en waar we elkaar mogelijk gaan raken. Dat komt voort uit de behoefte van de pits. Er is geen directielid geweest die zegt dat wij meer of minder moeten overleggen'* (Brink & Smit, p.c., 2017). Tenzij een integraal vraagstuk zo groot wordt dat er een apart team voor wordt opgesteld, zijn teams zelf verantwoordelijk voor het leggen van relaties met andere teams om hun doelen te bereiken. Uiteindelijk heeft deze aanpak er wel toe geleid dat er geen half werk is gedaan en er met gemotiveerde zelfredzame professionals wordt gewerkt die aan de slag gaan met de samenleving in het kader van ONW; *'Alles is omdenken bij ons of andersom bedacht en dat past nu ook heel erg bij ons DNA. Ik zou er niet meer aan moeten denken bij een andere gemeente te moeten werken, dan wordt je helemaal gek van regeltjes en controles. Je wordt hier echt in de kracht van je kunnen gezet'* (Vink, p.c., 2017). Gemeentesecretaris Arthur Cremers verwijst naar het boekje 'Poleposition' dat hij met de directie heeft geschreven over de transitie die gemeente Hollands Kroon heeft doorgemaakt (Cremers, van der Horst & van Twuijver, 2016). Hierin beschrijven zijn 10 essentiële voorwaarden voor anders werken; 'De Hollands Kroon Principes' (Zie bijlage 7).

#### 5.2.4. Sub-conclusie deelvraag 2b

Deze paragraaf richtte zich op het beantwoorden de laatste empirische deelvraag 2b: **Wat kunnen overheidsorganisaties ondernemen om meervoudig organiseren in leef- en systeemwereld verder te normaliseren?** De Provincie Zuid-Holland en de gemeente Hollands Kroon, beiden organisaties die stappen maken richting meervoudig organiseren, zijn in het beantwoorden van deze deelvraag achtereenvolgens geanalyseerd. Uit de analyse komt naar voren dat de onderzochte overheidsorganisaties in de externe interviewronde van dit hoofdstuk zich bewust zijn van de ontwikkelingen in de maatschappij zoals de toenemende complexiteit, toegenomen wederzijdse afhankelijkheid en veranderende rollen van burgers, bedrijven en (semi-)overheidsorganisaties in hun onderlinge interactie. Alle geanalyseerde overheidsorganisaties zijn in meer of mindere mate bezig met het ontwikkelen van een normaliseringsstrategie voor ONW. Kenmerkend hierbij is dat alle organisaties aandacht besteden aan het door ontwikkelen van de relatie tussen en dichter bij elkaar brengen van de (referentiekaders) van de primaire en secundaire processen binnen de desbetreffende publieke organisatie. Dit gebeurt de secundaire processen onvoldoende flexibiliteit bieden voor ONW en/of dit wordt versterkt door de divergerende referentiekaders van de medewerkers in de primaire en de secundaire processen. Om de normaliseringsslag te faciliteren heeft de PZH ervoor gekozen formeel de hiërarchische structuur met afdelingen en diverse daaronder hangende bureaus in stand te houden, maar wel zijn een heel aantal spelregels aangepast om veel flexibeler te kunnen bewegen binnen die structuur. Tevens is de PZH, anders dan de voorgenoemde gemeenten, ook actief bezig met het ontwikkelen van instrumentarium om meer systematiek te brengen in het ONW. Hierdoor is de PZH naast het oprekken en overbruggen van grenzen ook bezig met het verleggen van grenzen. De omslag vraagt veel van mensen die de afgelopen jaren op een hele andere manier hebben gewerkt. Daarom besteedt de PZH voortdurend veel aandacht aan cultuur en leren. Het programmateam Provincie van Waarde heeft gewerkt aan een plan voor ondersteuning van opgavegestuurd werken met een focus op 'Leren rondom opgaven'. Deze combinatie van factoren maakt dat de PZH al degelijk het opgavegestuurd en netwerkende werk aan het 'systematiseren' is in lijn met de operationalisering.

De gemeente Hollands Kroon heeft ook een stappen gemaakt richting het normaliseren van ONW. Haar filosofie is dat wanneer de gemeente zelfredzame burgers in de samenleving wil hebben, ze ook zelfredzame/zelforganiserende medewerkers moet hebben. 'Synchroniciteit' in het bieden van vertrouwen aan de inwoners én aan de eigen medewerkers om ONW naar een hoger niveau te brengen staat hoog in het vaandel bij HK. In 2012 is als eerste stap hiernaartoe 'Het nieuwe werken' in extreme vorm toegepast en vervolgens is de gemeente helemaal ingericht op (flexibele) resultaatsturing. De derde stap die is gezet was de stap naar zelfsturing. In het door ontwikkelen van de relatie tussen de primaire en secundaire processen en het verminderen van de afstand tussen beide zijn de secundaire afdelingen heel erg afgeslankt, zijn deze medewerkers deels verplaatst naar integrale zelfsturende teams en hebben de leden van de zelfsturende teams mede hierdoor een diverse achtergrond. Om de centraal gestelde culturele kernwaarden bij iedereen zo veel mogelijk tot bloei te laten komen is Hollands Kroon ook heel sterk bezig geweest met opleiding en culturele ondersteuning. De gemeente HK ziet de organisatie inmiddels als zelf organiserend, maar dit vermogen kan nog steeds worden doorontwikkeld. De organisatie blijft dus in de context van een constant veranderende samenleving grens verkennend, -overbruggend en -oprekkend gedrag vertonen om terugval te voorkomen en grensverleggend opgavegestuurd en netwerkend werken te kunnen blijven normaliseren.

## 6. Conclusies & aanbevelingen

### 6.1. Introductie

OPREKKEN OF VERLEGGEN? De interne doelstelling van dit onderzoek was geformuleerd om diepgaand inzicht te krijgen in de relatie tussen secundaire processen en het opgavegestuurde en netwerkende gedrag van medewerkers in de primaire processen in het kader van de transitie richting meervoudig organiseren in het publieke domein. De interne doelstelling is geformuleerd om bij te dragen aan de wetenschappelijk relevante theorie op het gebied van de interne doelstelling en om waardevolle en bruikbare maatschappelijk relevante informatie te verschaffen op dit thema voor de gemeente Dordrecht en andere overheidsorganisaties die zij kunnen gebruiken om samen met netwerkpartners gedeelde ambities waar te maken. Dit is onderzocht d.m.v. een case study van de gemeente Dordrecht en empirisch verrijkt met een externe interviewronde langs enkele andere overheidsorganisaties die bewust en actief bezig zijn met de ontwikkeling naar meer systematisch en meervoudig organiseren van ONW (gemeente Delft, gemeente Zaanstad, provincie Zuid-Holland en gemeente Hollands Kroon). Hoofdstukken 4 en 5 toonde de resultaten van het empirische onderzoek dat is uitgevoerd om de relevante data te verzamelen om de hoofdvraag te beantwoorden. De manier waarop deze data is verzameld is uiteengezet in paragraaf 2.4 en het methodologische hoofdstuk 3. Figuur 8 in hoofdstuk 2 toont het conceptueel model. Dit laatste hoofdstuk start met de eindconclusies en daarna staan de wetenschappelijke en maatschappelijke aanbevelingen centraal. Een reflectie op dit onderzoek aan het einde van dit hoofdstuk vormt de afsluiting van deze masterthesis.

### 6.2. Beantwoording onderzoeksvragen

Beste lezer, u heeft op dit moment het punt bereikt waar dit hele onderzoek naartoe heeft gewerkt, namelijk het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek; ***Wat is de aard van de relatie tussen secundaire processen en opgavegestuurd en netwerkend gedrag van medewerkers in de primaire processen in het kader van de transitie richting meervoudig organiseren in het publieke domein?*** In de wetenschappelijke literatuur wordt veel aandacht besteed aan de aanleiding tot ONW en waarom overheden zich anders moeten gaan inrichten om beter in te kunnen spelen op de steeds complexer worden de maatschappij (Morçöl, 2002; Christensen & Lægheid, 2010; Wagenaar, 2007; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Deze intellectuele aandacht voor het 'netwerkend werken' komt voort uit kritiek op het NPM bedrijfsmatige werken en aansturen (Visser, 2015). Deze kritiek wordt grotendeels gedeeld door de bestuurskundige en de management control- literatuur in het kader van de gewenste transitie naar New Public Governance. De aanleiding tot de transitie richting ONW is met name in relatie tot complexiteitstheorie, reeds veelvuldig besproken in het academische debat (Morçöl, 2002; Christensen & Lægheid, 2010; Wagenaar, 2007; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Dit biedt echter nog beperkte wetenschappelijke inzichten op het gebied van werkbare alternatieven en invulling hiervoor. Wel stellen van der Steen et al. (2015) en Edelenbos & Van Meerkerk (2016) dat deze ontwikkelingen overheden voor de taak stelt om te kunnen herkennen wat er gaande is en in hun context en om de meest passende vorm van sturing te kiezen of faciliteren, ook wel 'georganiseerde meervoudigheid' genoemd. Echter, een belangrijke opgave en wetenschappelijk relevante vraag ligt vervolgens op het thema van de relatie tussen de secundaire ondersteunende systemen van de overheid en de mate van netwerkend en opgavegestuurd gedrag van medewerkers in de primaire processen (Tushman & Scanlan, 1981b). 'Een andere praktijk vereist nieuw instrumentarium' dat mee dient te bewegen binnen de kaders van een betrouwbaar en presterend overheidsorgaan (Van der Steen, 2016, p.14).

Onderstaande deelvragen zijn afgeleid van bovenstaande hoofdvraag. De eindconclusies zijn getrokken op basis van de onderzoeksuitkomsten en worden onderstaand bediscussieerd in de beantwoording van de verschillende deelvragen die samen het antwoord op de hoofdvraag vormen.

**Deelvraag 1: Hoe beïnvloeden de secundaire processen netwerkend en opgavegestuurd gedrag van de medewerkers in de primaire processen in hun beleving?**

Uit de analyse van interviews komt naar voren dat 10 van de 10 geïnterviewde medewerkers werkzaam in de primaire processen van de gemeente Dordrecht zich in meer of mindere mate een spanning voelen vanuit de ondersteunende processen om meer opgavegestuurd en netwerkend te werken. Ook zijn er medewerkers uit de secundaire processen die beseffen dat de kaders waarin zij actief zijn belemmerend, maar ook behoedend kunnen werken voor het gedrag van medewerkers in de primaire processen. Respondenten spreken over spanningen in de beperkte bandbreedte van het huidige instrumentarium die komen tot uiting in verkokering in budgetsystematiek en capaciteit, de verantwoordingsystematiek, spanningen op het gebied van tempo verschillen tussen 'binnen' en 'buiten' en spanningen in relatie tot regels en procedures. De geanalyseerde praktijk komt in dit kader overeen met de invloed van de secundaire processen op de primaire processen zoals gevonden in de literatuur.

Een deel van de medewerkers voelt zich formeel belemmerd door bepaalde bestaande secundaire procedures, regels instrumentarium en werkwijzen. Echter, daarnaast bestaat ook een groep medewerkers in de primaire processen die ondanks dat ze zich soms belemmerd voelen en gedrag vertonen dat is de duiden als 'boundary spanning capacity'. Ze proberen grensoverschrijdend en -overbruggend huidige regels en systematiek proberen 'op te rekken' in lijn met ONW zoals. Uit de analyse van de interviews komt dan ook naar voren dat gemeente Dordrecht relatief aan het begin staat van de transitie richting het systematisch meervoudig organiseren. Deze conclusie kan worden getrokken, omdat een de groep vooral individuele, medewerkers in de primaire processen met lef informeel ruimte nemen om in experimentele vorm, bij uitzondering en soms in speciaal aangestelde teams op thema's met een laag risicoprofiel, activiteiten in lijn met opgavegestuurd werk te bewerkstelligen. Uit de analyse blijkt dat dit, met uitzondering van een aantal proeftuinen, meestal nog tegen de formele protocollen van de organisatie in gebeurt.

**Deelvraag 2a: Wat is vanuit het perspectief van medewerkers (in zowel de primaire als secundaire processen) nodig en mogelijk om gedragsverandering richting opgavegestuurd werken bij de primaire processen beter te faciliteren?**

Het merendeel van de respondenten uit de secundaire processen van de gemeente **Dordrecht** noemde de wettelijke en gemeente overstijgende regelgeving als voorwaardenscheppend en meest vaste randvoorwaarden. Het gros van de respondenten uit de secundaire processen geeft, in het kader van verantwoording afleggen als betrouwbare overheid vanuit de principes van behoorlijk bestuur, aan veel waarde te hechten aan de uitgangspunten 'vertrouwen en verantwoordelijkheid'. Bovenstaande voorwaarden sluiten aan bij de operationalisering van de (waarden binnen) secundaire processen. Tevens blijkt uit de interviews met medewerkers uit de secundaire processen dat bepaalde regels, procedures en instrumentarium wel degelijk belemmerend kunnen werken voor ONW, maar dat dat vaak komt doordat de medewerkers uit de secundaire processen pas 'te laat' bij een bepaald traject worden betrokken. Deze suggestie ondervangt een van de ervaren 'belemmeringen' op het onderdeel 'tempo & ritme'. Alle 21 respondenten, zowel uit de primaire als secundaire processen, zijn van mening dat de gemeente Dordrecht dient te werken aan een langetermijnvisie om meer ruimte, een soort flexibele schil, in te bouwen in de formele secundaire processen om opgavegestuurd werken meer 'normaal' te maken. Tegelijkertijd noemen ook alle 21 respondenten dat de gemeente een professionele organisatie moet blijven, betrouwbaar moet zijn en bepaalde kernwaarden heeft die er soms ook toe leiden dat de gemeente 'nee' moet zeggen tegen bepaalde initiatieven of suggesties voor flexibilisering. Desalniettemin is volgens de respondenten een 'flexibiliseringsslag' nodig om meer gedrag in lijn met opgavegestuurd werken te kunnen vertonen zonder constant uitzonderingen op het formele secundaire systeem te hoeven maken. De suggesties voor een meer 'flexibele schil', zie tabel 2, volgen logisch voort uit de beschreven confrontaties en spanningen met de secundaire processen behorende bij deelvraag 1.

Uit de analyse komt naar boven dat er grofweg twee divergerende referentiekaders te onderscheiden zijn waarmee medewerkers in Dordrecht tegen de omgang met formele secundaire processen aankijken. Dit vraagt enerzijds om een omslag van de medewerkers in de primaire processen die meer belangstelling, begrip en respect moeten krijgen voor de medewerkers in de secundaire processen en het instrumentarium en de procedures waarmee gewerkt wordt. Anderzijds vraagt dit van de mensen intern die zich bezighouden met de secundaire processen ook een wat meer extern gerichte, creatievere en bredere oriëntatie. Om deze omslag te ondersteunen hebben de medewerkers van gemeente Dordrecht, naast bovengenoemde 'harde aanpassingen', in het algemeen ook behoefte aan aandacht voor zachte culturele aspecten. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er nog stappen te maken zijn in het ontwikkelen van 'lerend vermogen' (zie operationalisering in bijlage 1). Diverse respondenten geven aan dat een volgende stap hierbij kan zijn dat medewerkers niet alleen ruimte nemen, maar dat ook het hoger management en de stafdiensten bij de netwerkende manier van werken worden betrokken en de ruimte wordt gegeven om netwerkend en opgavegericht te werken ook op cases met een hoger risicoprofiel. Deze suggestie sluit aan bij de fase 'Systematiseren' in de transitie richting meervoudig organiseren in bijlage 1. Het traject/concept van de 'lerende organisatie' ter ondersteuning van de aanstaande fysieke organisatiestructuur ontwikkeling wordt door alle medewerkers in principe als hoognodig en dus zeer positief ontvangen. Ook dit is in lijn de theorie de normaliseringsstrategieën in de transitie richting het systematisch meervoudig organiseren voor netwerkend en opgavegestuurd werken.

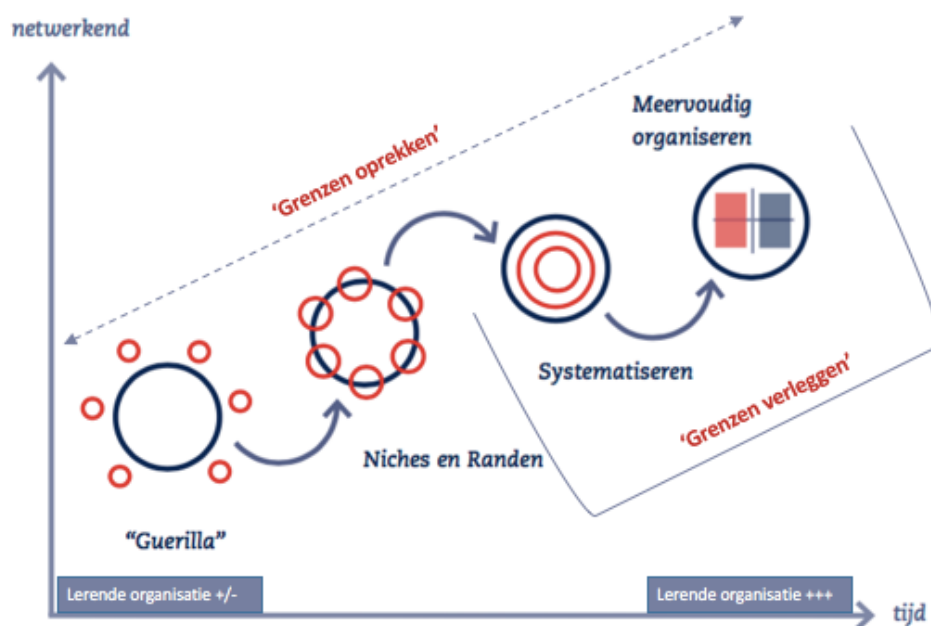
De gemeente **Delft** vertoont ook 'grens oprekkend en grens overbruggend' gedrag in het kader van de transitie richting meervoudig organiseren. Door te leren van maatwerk en experimenten op het gebied van ONW is de gemeente Delft wijzer geworden. Dit heeft in de jaren 2013-2017 geleid tot de vernieuwde ontwikkeling van een strakkere projectorganisatie waarbij wordt gewaarborgd dat de primaire en secundaire processen op tijd samen worden gebracht en met elkaar mee kunnen denken in het oplossen van actuele maatschappelijke vraagstukken. Ook de gemeente **Zaanstad** staat, ondanks duidelijk aanwezige ambitie en arbeid, feitelijk ook nog relatief aan het begin van de transitie richting systematisch meervoudig organiseren. Wel heeft de gemeente op diverse terreinen 'best practices' op het gebied van ONW. Deze kunnen een voorbeeld bieden aan de rest van de organisatie en de gemeente stimuleert ook diverse trajecten waarbij medewerkers samen leren hoe opgavegestuurd werken laagdrempeliger kan worden. De ambitie van Zaanstad is om uiteindelijk opgavegestuurd werken tot in de haarvaten van de organisatie te krijgen d.m.v. het toepassen van kleine interventies in zowel de primaire als secundaire processen. Aanvullend hierop is de gemeente qua strategisch denken bewust bezig met deze transitie met daarbij aandacht voor de integraal bemenste 'control organisatie' die als 'brug' dient te gaan fungeren tussen de primaire en secundaire processen.

### **Deelvraag 2b: Wat kunnen overheidsorganisaties ondernemen om meervoudig organiseren in leef- en systeemwereld verder te normaliseren?**

De Provincie Zuid-Holland en gemeente Hollands Kroon, beiden organisaties die stappen maken richting meervoudig organiseren, zijn in het beantwoorden van deze deelvraag achtereenvolgens geanalyseerd. Uit de analyse komt naar voren dat de onderzochte overheidsorganisaties in de externe interviewronde van dit hoofdstuk zich bewust zijn van de ontwikkelingen in de maatschappij zoals de toenemende complexiteit, toegenomen wederzijdse afhankelijkheid en veranderende rollen van burgers, bedrijven en (semi-)overheidsorganisaties in hun onderlinge interactie. Alle geanalyseerde overheidsorganisaties zijn in meer of mindere mate bezig met het ontwikkelen van een normaliseringsstrategie voor ONW. Kenmerkend hierbij is dat alle organisaties aandacht besteden aan het door ontwikkelen van de relatie tussen en dichter bij elkaar brengen van de (referentiekaders) van de primaire en secundaire processen binnen de desbetreffende publieke organisatie. Dit gebeurt de secundaire processen onvoldoende flexibiliteit bieden voor ONW en/of dit wordt versterkt door de divergerende referentiekaders van de medewerkers in de primaire en de

secundaire processen. Om de normaliseringslag te faciliteren heeft de **PZH** ervoor gekozen formeel de hiërarchische structuur met afdelingen en diverse daaronder hangende bureaus in stand te houden, maar wel zijn een heel aantal spelregels aangepast om veel flexibeler te kunnen bewegen binnen die structuur. Tevens is de PZH, anders dan de voorgenoemde gemeenten, ook actief bezig met het ontwikkelen van instrumentarium om meer systematiek te brengen in het ONW. Hierdoor is de PZH naast het oprekken en overbruggen van grenzen ook bezig met het verleggen van grenzen. De omslag vraagt veel van mensen die de afgelopen jaren op een hele andere manier hebben gewerkt. Daarom besteedt de PZH voortdurend veel aandacht aan cultuur en leren. Het programmateam Provincie van Waarde heeft gewerkt aan een plan voor ondersteuning van opgevegestuurd werken met een focus op 'Leren rondom opgaven'. Deze combinatie van factoren maakt dat de PZH al degelijk het opgevegestuurd en netwerkende werk aan het 'systematiseren' is in lijn met de operationalisering.

De gemeente **Hollands Kroon** heeft ook een stappen gemaakt richting het normaliseren van ONW. Haar filosofie is dat wanneer de gemeente zelfredzame burgers in de samenleving wil hebben, ze ook zelfredzame/zelforganiserende medewerkers moet hebben. 'Synchroniciteit' in het bieden van vertrouwen aan de inwoners én aan de eigen medewerkers om ONW naar een hoger niveau te brengen staat hoog in het vaandel bij HK. In 2012 is als eerste stap hiernaartoe 'Het nieuwe werken' in extreme vorm toegepast en vervolgens is de gemeente helemaal ingericht op (flexibele) resultaatsturing. De derde stap die is gezet was de stap naar zelfsturing. In het door ontwikkelen van de relatie tussen de primaire en secundaire processen en het verminderen van de afstand tussen beide zijn de secundaire afdelingen heel erg afgeslankt, zijn deze medewerkers deels verplaatst naar integrale zelfsturende teams en hebben de leden van de zelfsturende teams mede hierdoor een diverse achtergrond. Om de centraal gestelde culturele kernwaarden bij iedereen zo veel mogelijk tot bloei te laten komen is Hollands Kroon ook heel sterk bezig geweest met opleiding en culturele ondersteuning. De gemeente HK ziet de organisatie inmiddels als zelf organiserend, maar dit vermogen kan nog steeds worden doorontwikkeld. Overheidsorganisaties dienen dus in de context van een constant veranderende samenleving 'grenzen blijven oprekken' om terugval te voorkomen en grensverleggend opgevegestuurd en netwerkend werken te kunnen blijven normaliseren (zie figuur 11).



Figuur 11: Visuele samenvatting normaliseringsstrategieën meervoudig organiseren (Bron: Eigen interpretatie)



## 6.3. Aanbevelingen en reflectie

### 6.3.1. Aanbevelingen voor praktijk en vervolgonderzoek.

Hopelijk heeft deze masterthesis gericht op het thema opgavegestuurd en netwerkend werken de lezer geboeid en geïnspireerd. Bestuurskunde is een toepassingsgerichte wetenschap en voorstaande analyse en conclusies dienen te worden doorvertaald naar de praktijk. Dit onderzoek is uitgevoerd in de context van een afstudeerstage bij de gemeente Dordrecht die ook centraal stond in de diepgaande case study. De case study is empirisch verrijkt door ook bronnen bij gemeente Delft, Zaanstad, Hollands Kroon en de provincie Zuid-Holland te raadplegen. De aanbevelingen voor praktijk zijn dan ook primair aan deze organisaties gericht en sommige aspecten gelden specifiek voor de betreffende cases die onderzocht zijn. Echter, de ontwikkeling richting het normaliseren van ONW die deze organisaties door (gaan) maken zullen andere overheidsorganisaties niet vreemd zijn en uit dit onderzoek kunnen ook algemene lessen worden getrokken. Daarom richten deze aanbevelingen zich, naast de primair onderzochte organisaties in dit onderzoek, zich tevens in het algemeen op overheidsorganisaties in de transitie richting meervoudig organiseren van ONW.

Na het empirisch onderzoeken van Dordrecht, Delft en Zaanstad die allen actief bezig zijn in de zoektocht naar hoe het ONW vormgegeven kan worden, bleek dat deze organisaties zeer actieve 'boundary spanners', ofwel medewerkers die constant grensverleggend bestaande kaders oprekken, in huis hebben. Deze organisaties verkennen en doorlopen met vallen en opstaan de eerste stappen richting meervoudig organiseren van ONW. De eerstvolgende stap die deze, en soortgelijke, organisaties kunnen maken is die naar systematiseren. Belangrijk in de transitie richting meervoudig organiseren van ONW is dat organisaties goed moeten nadenken over een interne moderniseringsslag voor het creëren van een flexibele schil en meer bewegingsruimte en speling in het feitelijk secundair instrumentarium. Op die manier ontstaat formele bewegingsruimte wat het gedrag van de beleidsmedewerkers in het kader van ONW beter te faciliteert. Op deze manier hoeven ambtenaren in mindere mate informeel en via 'uitzonderingen op de regels' en maatwerk opgavegestuurd te werken. Een belangrijke aanbeveling is wel dat iedereen in de organisatie in deze ontwikkeling attent blijft op de rol die de overheid heeft en de principes van behoorlijk bestuur, zoals transparantie, verantwoordingsbereidheid, betrouwbaarheid en een gelijke behandeling voldoende invulling geeft. Om de 'flexibilisering' concreter te maken, zijn praktische aanbevelingen gevat in onderstaande tabel 3.

Tabel 3; Samenvatting overeenkomende behoeften en suggesties medewerkers primaire en secundaire processen

Spanningen	Behoeften en suggesties flexibiliseringsslag
<b>Verkokering in budgetsystematiek en capaciteit</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Simpelere en flexibelere begroting (kansen block Chain en meer de P&amp;C-cyclus meer scrum)</li><li>- Versimpeling en modernisering 'programmakaarten'</li><li>- Ruimte voor makkelijkere uitwisselbaarheid van personeel om integraal aan een opgave te kunnen werken</li><li>- Houd het aantal opgaven laag, om het risico op versnippering en nieuwe verkokering te voorkomen</li></ul>
<b>Verantwoordings-systematiek</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Prestatie indicatoren mede opstellen met de samenwerkingspartners</li><li>- Bij opgavegestuurd werken hoort volgens een merendeel van de respondenten niet alleen de harde prestatie indicatoren, maar ook een kwalitatief verhaal. Het gaat om tellen en vertellen</li><li>- Tegelijkertijd dient er wel een organiek blijven bestaan om het werk transparant te kunnen doen en te kunnen rapporteren aan de gemeenteraad</li></ul>
<b>Spanningen in relatie tot overige regels en procedures</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Een algemene (interne) dereguleringslag, omdat veel regels ofwel verouderd zijn, overbodig zijn of niet nageleefd worden</li><li>- Een eventueel regelkader op maat voor opgaveteams</li><li>- Maak in protocollen een onderscheid tussen meer en minder risicovolle gevallen en voer op basis hiervan binnen de bestaande protocollen een flexibiliseringsslag door</li></ul>
<b>Tempo &amp; Ritme</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Besteed aandacht aan systeemincentives binnen het huidige instrumentarium die van invloed zijn op de spanning qua tempo tussen binnen en buiten. Als er rekening gehouden wordt met de 'nudging' in de systemen (groene en rode signalen in proces) kan gedrag anders beïnvloed worden vanuit de formele systemen</li></ul>

Naast een flexibilisering in de formele secundaire processen, regels en structuren is een algemene generaliseerbare aanbeveling dat het belangrijk is dat de transitie wordt ondersteund door ‘zachte’ (secundaire) aspecten op het personele en organisatie culturele vlak. Overheden dienen te beseffen dat aandacht voor cultuur en de verschillende interpretaties en beleveniswerelden van mensen een grote invloed heeft op de manier waarop mensen (kunnen) werken. Probeer de verschillende leefwerelden en referentiekaders over de omgang met secundaire processen letterlijk en figuurlijk dichter bij elkaar te brengen. Speel hierop in door aandacht te besteden aan cultuur een een prettig leerklimaat in de organisatie. De manier waarop de managers het goede voorbeeld geven en de ruimte en vertrouwen geven aan overige medewerkers in zowel primaire als secundaire processen blijkt erg van belang te zijn in de ondersteuning van de transitie. Het is belangrijk om te beseffen dat de concrete manier waarop invulling gegeven kan worden aan bovenstaande gegeneraliseerde aanbevelingen per organisatie verschillend is. Dit hang namelijk af van de specifieke fase in het ontwikkelingstraject, de soort en omgang van de regionale problematiek die op de overheidsorganisatie afkomt, en de omvang en cultuur van de organisatie.

In de uitvoering van dit onderzoek zijn tevens diverse nieuwe (wetenschappelijke) vragen voor vervolgonderzoek zichtbaar geworden. In dit onderzoek zijn met name de eerste stappen in ONW in de transitie richting meervoudig organiseren diepgaand onderzocht en de meer genormaliseerde organisaties in mindere mate. Dat was in de context en tijdsframe van dit onderzoek helaas niet mogelijk, maar zou waardevol zijn om nog meer inzicht te kunnen krijgen in de laatste cruciale stappen richting het normaliseren van meervoudig organiseren van ONW en wat daarna belangrijk wordt om deze positie te kunnen behouden. Dit is met name interessant omdat deze fasen ook een nieuwe dimensie aan de theorie voor ‘Boundary spanning’ geven. Dit heeft onderzoek licht heeft aangestipt door het concept van boundary spanning op deze manier in relatie te brengen met primaire en secundaire processen in het kader van de transitie richting meervoudig systematisch organiseren van netwerkend en opgavegestuurd werken.

Tevens zouden nog meer cases van overheidsorganisaties die al zeer ver zijn in de ontwikkeling richting meervoudig organiseren diepgaand kunnen worden onderzocht om de inzichten beter te kunnen generaliseren. Daarnaast heeft onderzoek met name de spanningen op de schakelpunten tussen de primaire en secundaire processen in relatie tot opgavegestuurd en netwerkend gedrag in de primaire processen weten te achterhalen en op basis hiervan o.a. aanbevelingen voor een flexibiliseringslag in het huidige secundair instrumentarium gedaan. Echter, een interessante wetenschappelijke bijdrage zou geleverd kunnen worden wanneer diepgaand (kwantitatief) vervolgonderzoek wordt uitgevoerd naar welk specifiek nieuw secundair instrumentarium ook significant bijdraagt aan de gedragsverandering richting ONW. In dit kader zijn in dit onderzoek bijna alle elementen van de PIOFACH-taken aan bod gekomen met uitzondering van het huisvestingsaspect, omdat de respondenten hier aanzienlijk minder aandacht aan gaven en men in Dordrecht nog aan de slag gaat met nieuwe huisvesting. Het zou dan ook zeker interessant zijn om dit element van de secundaire processen nog nadere aandacht te geven in vervolgonderzoek. Dit geldt ook voor de invulling van het, uit dit onderzoek naar voren gekomen, belang van culturele ondersteuning van de transitie richting meervoudig organiseren.

### 6.3.2. Reflectie

Het proces van het schrijven van deze masterscriptie heeft mij zowel inhoudelijk als persoonlijk veel gebracht en geleerd. Een van de meest belangrijke dingen die ik heb geleerd is dat dingen niet altijd precies gaan zoals je van tevoren had gepland. Echter, ook heb ik geleerd dat dat niet altijd per definitie iets negatiefs hoeft te zijn, als je er op een flexibele manier mee om kunt gaan kan het je zelfs interessante kansen bieden (zoals wanneer interviews door respondenten werden verschoven of afgezegd, maar er hele interessante alternatieven voor in de plaats kwamen). Ondanks mijn perfectionistische persoonlijkheid en aanpak kent ook deze scriptie en aantal zwaktes of tekortkomingen. Zo was het met name in het begin van het scriptie traject lastig om de hoofdvraag helder en duidelijk afgebakend te positioneren. Deze had wellicht (sneller) scherper geformuleerd

kunnen worden. Het onderzoek behelst namelijk inmiddels een behoorlijke scope, die ik ondanks het brede perspectief alomvattend in deze scriptie heb geprobeerd te verwerken. In de theorie liep ik aan tegen het feit dat het overkwam alsof deze zeer gedomineerd werd door publicaties van de NSOB. Later bleek dat deze publicaties met name visueel benadrukt werden, maar aan de theoretische inhoud wel degelijk via het raadplegen van uiteenlopende auteurs invulling is gegeven.

In het verzamelen van de onderzoek data was het bij aanvang vooral voor de externe interviewronde even spannend en uitdagend om de juiste respondenten te vinden. Echter, door de toepassing van 'het sneeuwbaaleffect' in combinatie met het gebruik van mijn eigen netwerk en dat van anderen heb ik een diverse en relatief omvangrijke groep respondenten kunnen interviewen. De 32 respondenten bleken ook zeker voldoende gezien het feit met name binnen de case study van gemeente Dordrecht duidelijk data saturatie plaatsvond. Echter, in de externe interviewronde zijn per organisatie 2 tot 5 respondenten geïnterviewd wat uiteraard net als de casestudie van de gemeente Dordrecht uitgebreid had kunnen worden naar een groep van 20 respondenten per organisatie om zo de validiteit en betrouwbaar op het gebied van voortschrijdende congruentie strategieën te verhogen. Helaas waren hier onvoldoende tijd en middelen voor om dit uit te voeren. Wel heb ik uiteindelijk empirisch kunnen uitvoeren wat ik van tevoren beloofd had te zullen doen met het oog op het aantal respondenten, het aantal organisaties en de diversiteit van de respondenten. Tevens bleek de vooropgestelde relevantie van dit onderzoek te kloppen wanneer respondenten dit bij aanvang van de gesprekken uit zichzelf benadrukten.

De kwalitatieve onderzoeksmethode die is toegepast in dit onderzoek lijkt ook achteraf de beste manier geweest om de antwoorden op de hoofd- en deelvragen te vinden. Kwantitatief vervolgonderzoek zou een deel van de vragen wellicht kunnen ondersteunen om de generaliseerbaarheid van de uitkomsten te vergroten. Echter, een groot deel van de vragen gingen in op de persoonlijke ervaringen en gevoelens van de respondenten en deze zouden wellicht toch beter naar voren komen in de vorm van een face-to-face interview zoals in dit onderzoek is toegepast. Tegelijkertijd moet ook zelfs in deze vorm van onderzoek rekening gehouden worden met het feit dat sommige respondenten wellicht nog steeds niet het achterste van hun tong hebben (durven) laten zien, omdat deze scriptie ook binnen hun organisatie (in het geval van Dordrecht) toegankelijk zal zijn en men misschien bang is geconfronteerd te worden met eigen uitspraken. De interviewgide was de globale leidraad voor de semigestructureerde interviews en de respondenten reageerden naar mijn mening goed (op de opbouw) van de gestelde vragen die ik ook telkens iets toespitste op de organisatie en functie van de respondent in kwestie en ervan afweek in lijn met het toepassen van diverse 'doorvraag-technieken'. Hierdoor heb ik denk ik voldoende interessante en relevante informatie verzameld die uiteindelijk heeft geleid tot deze master thesis die hiermee de afronding van mijn studie Bestuurskunde met de specialisatie Publieke Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam vertegenwoordigt.

## Referenties

Burke, W. (2002). *Organizational Change: Theory and Practice*. (Foundations for Organizational Science series)

Bruijn, de. H., (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Boom Lemma Uitgevers

Christensen, T. & Lægreid, P. (2010). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407–423.

Cremers, A., van der Horst, A. & van Twuijver, W. (2016). *Poleposition. Zelf aan het stuur in Hollands Kroon*. Arthur Cremers, Anja der Horst & Wim van Twuijver.

Creswell, J. (2013). *Qualitative inquiry & Research Design, Choosing among Five Approaches*. Sage Publications Inc, US. 3rd ed.

Desmidt, S. & Heene, A. (2005). Sturende elementen in de organisatiestrategie. In *Strategie en organisatie van publieke organisaties* (pp. 135–151). LannooCampus.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkle, J. (2006). New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.

Dunleavy, P. (1985) Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State, *British Journal of Political Science*. 15 pp299 – 328.

Drechtsteden (2017). Samen stad aan het water. Gevonden op 22 mei 2017 <https://www.drechtsteden.nl/>

Edelenbos, J. & I.F. van Meerkerk (2016). *Critical Reflections on Interactive Governance. Self-organization and participation in public governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Gemeente Dordrecht. (2016). *Organisatieontwikkeling Besluitvorming 14 december directieraad*. Presentatie directieraad gemeente Dordrecht

Gemeente Dordrecht. (2017). *Jaarstukken 2016*.

Gerrichhauzen, J., Korsten, A. en Fijen, H. (2002). De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur. *Bestuurswetenschappen*, 56(3), 221–236.

Grit, R. (2012). *Informatie-management*. Noordhoff Uitgevers Groningen.

Greef, R. de. (2013). Bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking? *De Gemeentestem*, 163, 676-681.

Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L. (2013). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non profit organisaties*. Den Haag, SDU. (ISBN 978 90 12 57935 3)

KING (Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten). (2013). High level Architectuur Basisgemeente

Korthagen, I. (2015). Media Logic Versus the Logic of Network Governanc. In *Media Logic Versus the Logic of Network Governance: The Impact of Mediatization on Decision-Making Processes* (pp. 1–204).

KPMG. (2016). *Auditen van softcontrols*

Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, A.J. (2010). Trust in governance networks; its impact and outcomes. *Administration and Society*, 42(2), 193-221.

Mckeown, B. & Thomas, D. (2013). *Q methodology*. Sage

Morçöl, G. (2002). Complexity and public administration, paper presented at the Public Administration Theory Network Annual Conference, Anchorage, Alaska, June 19-21, 2003.

Munk, B. de. 1997. *Appels met peren? Inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten bij toepassing van benchmarking op verzelfstandigde organisaties*.

Osborne, Stephen P.,. (2006). The New Public Governance? 1. *Public Management Review*, 8(3), 377–387.

Ostrom, V. and Ostrom, E. (1971) Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration, *Public Administration Review*. 31: pp203 – 16.

Provan, K.G., & Kenis, P.N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252

Schulz, M., Den Heijer, I., De Baas, J. H. & van der Steen, M. (2017). *Sturen en Stromen, Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*. NSOB, Provincie Zuid-Holland

Schillemans, T., Twist, M. van & Steen, M. van der (2014). Stewards auditen. Contouren van een repertoire-wisseling. *TPC: Audit & Control*, vol. 12, 5, pp. 4-8.

Schimmel, R. & Muntslag, D. (2009). Learning barriers: a framework for the examination of structural impediments to organizational change. *Human Resource Management* v48 n3 (May/June 2009): 399-416

Schram, J., Van der Steen, M., Van Twist, M., & Van Yperen, T. (2015). *Vormgeven aan verantwoordoren. Publieke verantwoording in de Jeugdhulp*. NSOB

Simons, R. (2005). *Levers Of Organization Design: How Managers Use Accountability Systems For Greater Performance and Commitment*. Harvard Business School Press

Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Twist, M. van. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. NSOB.

Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Twist, M. van. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. NSOB.

Steen, M, van der. (2016). *Van A naar B volgens de regels van B*. NSOB

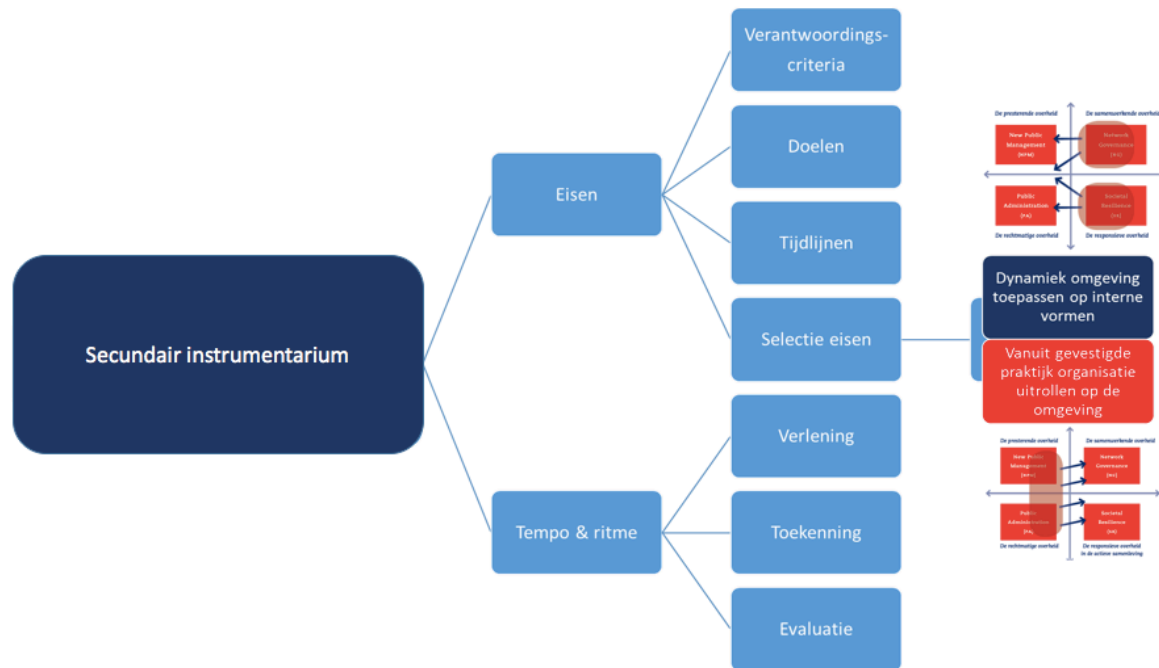
Smit, J., van Langen, B. & Barfoot, E. (2016). *Bezielde professionals & pionierende wethouders: transformatie van de zorg voor de jeugd in zicht*. Broosz <http://broosz.nl/bureaucratische-verantwoording-onder-vuur-2/>

- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Coutinho
- Tonon, C. (2015). Qualitative studies in Quality of Life
- Tushman, M. L., & Scanlan, T. J. (1981). Boundary spanning individuals: Their role in information transfer and their antecedents. *The Academy of Management Journal*, 24(2), 289–305.
- Tushman, M. L., & Scanlan, T. J. (1981). Characteristics and External Orientations of Boundary Spanning Individuals *The Academy of Management Journal*. Vol. 24, No. 1 (Mar., 1981), pp. 83-98
- Van der Steen, M., M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: nsob.
- Van der Steen, M., M. van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: nsob.
- Vennix, J. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Pearson
- Verschuren, P. & Doorewaard, H., (2007), *Het ontwerpen van een onderzoek*. [Boom Lemma uitgevers](#) 4e druk, 2007
- Visser, M. (2015). Management control, verantwoording en leren in publieke organisaties. *M&O*, 69(1), 31–47.
- W. H. Voorberg, V. J. J. M. Bekkers, L. G. Tummers,. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357
- Waalewijn, P., A. Hendriks & R. Verzijl. 1996. 'Benchmarking van het benchmarking- proces.' Ribes rapport 9611/M:1-14.
- Wagenaar, H. (2007), Governance, Complexity, and Democratic Participation. How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review of Public Administration*, volume 39, no.1: 17-50.
- Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(103), 124.
- Yang, K.,. (2012). Further Understanding Accountability in Public Organizations: Actionable Knowledge and the Structure-Agency Duality. *Administration & Society*, 44(3), 255–284. doi:10.1177/0095399711417699
- Zwelstra, J. & De Baas, J.H. (2016). *Route-Plus, Opgavegericht werken vanuit toegevoegde waarde*. Provincie Zuid-Holland

## Bijlage 1: Schema's operationalisering

### Variabele: Secundaire processen & instrumentarium

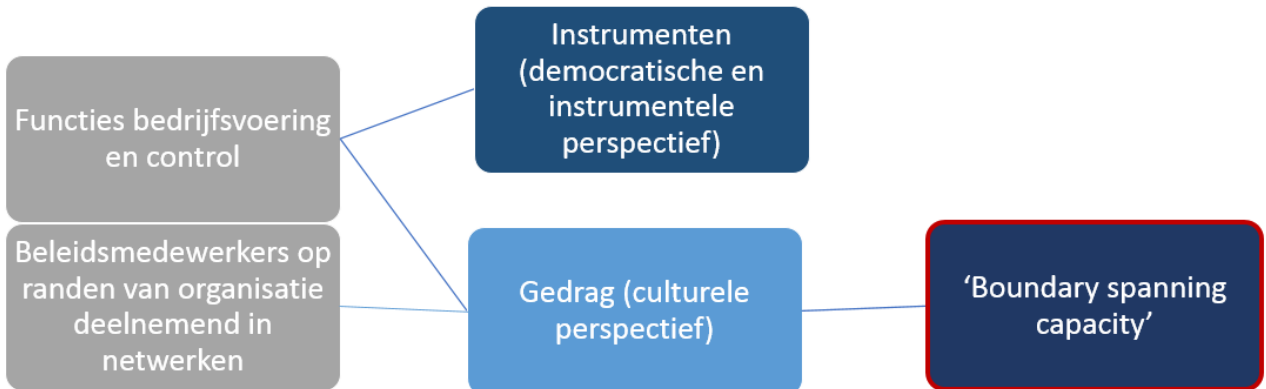
Onderstaand schema geeft de schematische operationalisering weer van de theorie die uiteengezet is in paragraaf 2.4.1 over de 'secundaire processen en bijbehorend instrumentarium'. De meer personele en organisatorische kant van de secundaire processen komt verderop in de operationalisering aan bod. Getoetst kan worden of onderstaande indicatoren meest rechts in het figuur ofwel enerzijds goed inspelen op de dynamiek van de omgeving, ofwel anderzijds juist opgesteld zijn vanuit de gevestigde praktijk van de publieke organisatie zelf en uitgerold worden op de omgeving.



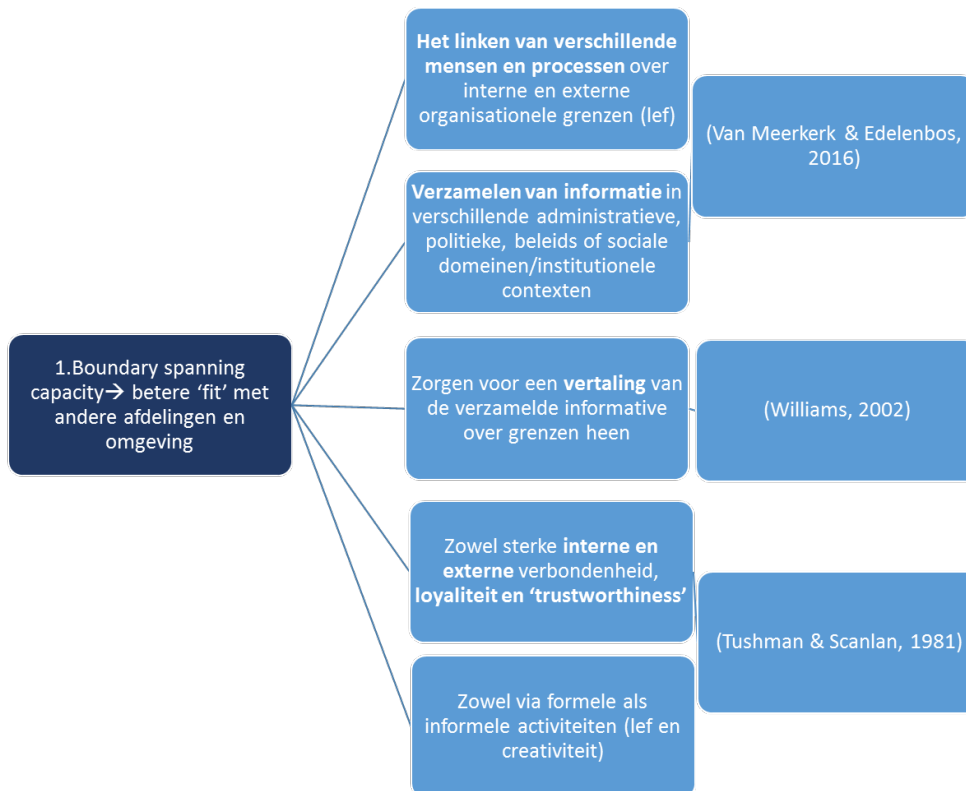
Figuur; Operationalisering 'secundair instrumentarium'

**Variabele: Gedrag primaire processen**

Onderstaand schema geeft de eerste stap in de operationalisering weer van de theorie die uiteengezet is in paragraaf 2.4.2 over de 'netwerkend en opgegeestuurd gedrag in de primaire processen'. Het concept van 'Boundary spanning capacity' rechts in de figuur kan verder blootgelegd (geoperationaliseerd) worden tot meer empirisch observeerbare data. Dat is dan ook terug te zien in de daaropvolgende schema's. Deze operationaliseren ten besluite mogelijke normaliseringsstrategieën om de omgang met de al dan niet veranderende secundaire processen verder te ontwikkelen zodat deze het opgegeestuurde en netwerkende gedrag in de primaire processen helpen normaliseren.

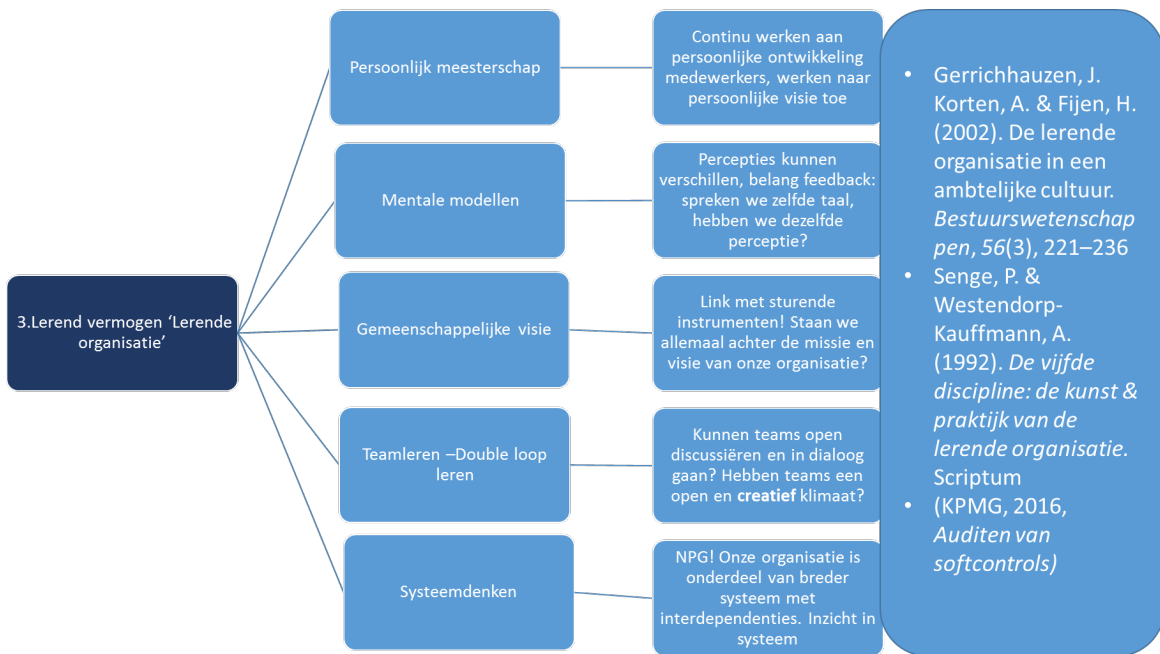
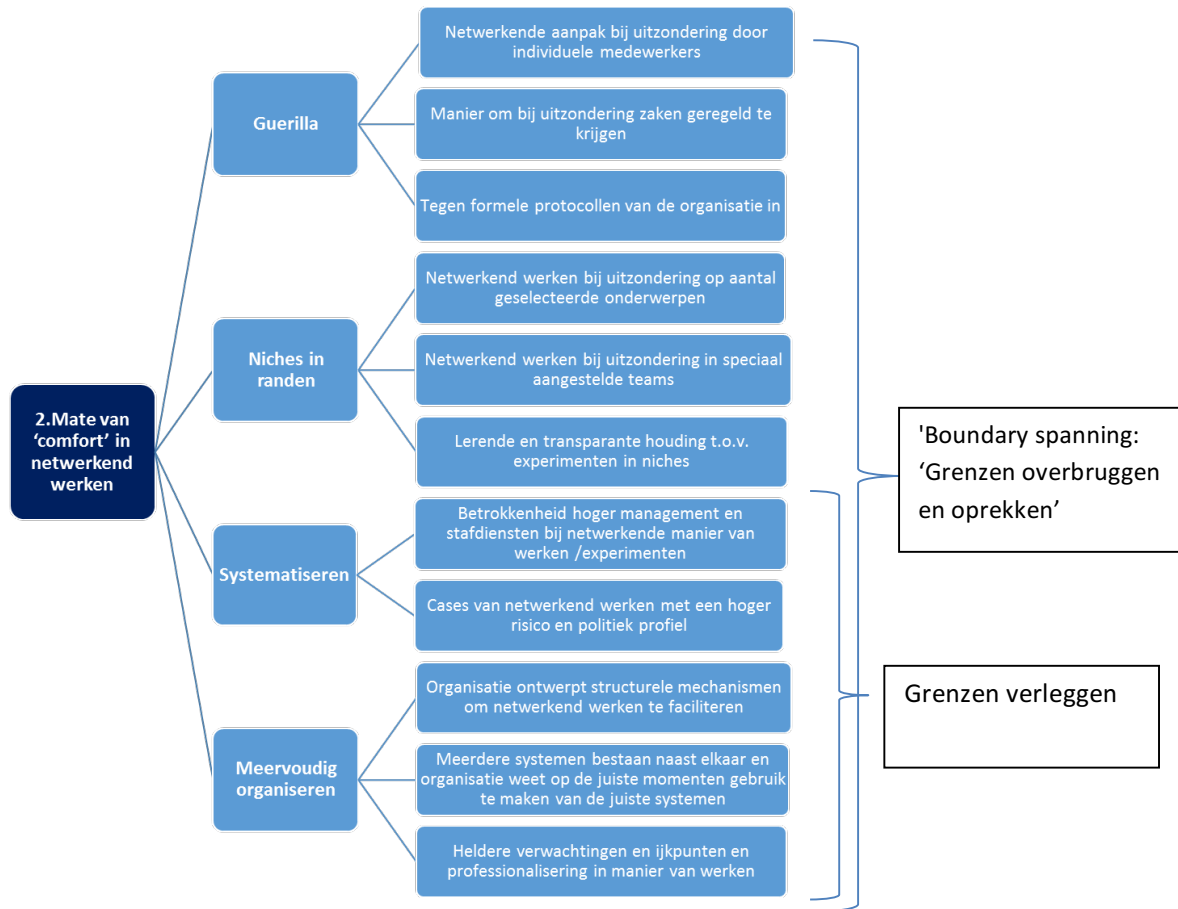


Figuur; Operationalisering 'gedrag primaire processen opgegeestuurd werken'



Figuur; Verdere operationalisering 'gedrag primaire processen'; 'Boundary spanning capacity'





Operationalisering normaliseringsstrategieën; 'De lerende organisatie' → Personele en organisatorische aspect van secundaire processen

## Bijlage 2: Overzicht respondenten diepte-interviews

Interview afgenomen / verslag af/ oplegger af

naam	functie	datum	Verslag af	Oplegger af
<b>Congruentie lijnen</b>				
<b>Gemeente Zaanstad</b>				
0	Netwerkbijeenkomst Brede control	9-03-2017	n.v.t.	N.v.t.
1	Corry Roijackers (contact via linkedin)	Strategisch Adviseur Public Business control gemeente Zaanstad	3-4-2017 (13.00)	
2	Simone Huijs	Strategisch adviseur bestuurlijke vraagstukken	Donderdag 22 juni gemeentehuis Zaanstad	
<b>Provincie Zuid-Holland</b>				
3	Irma kenter	Afdelingshoofd Financiële en Juridische Zaken	Maandag 1 mei 13.30-14.30	
4	Aad Zoeteman en Sigrid Fiering	Audit dienst (heeft netwerkmonitor ontwikkeld)	9 mei 14.00 – 15.00	
5	Caroline Meun 06-25653859 (Caroline)	Senior Auditor Eenheid Audit en Advies Ontwikkelen een instrument op basis van het kwadrantenmodel	11 mei 15.00-16.00	
6	Ineke Den Heijer	Senior Project Manager Provincie Zuid-Holland , 'werkt in het bijzonder aan 'sturen in het vierde kwadrant'	11 mei, 14.00-15.00	
<b>Gemeente Delft</b>				
7	Richard Toussain	Hoofd Advies Sociaal Domein	Vrijdag 12 mei van 9.00-10.00	
8	Cock de Graaff	Hoofd bedrijfsvoering	Maandag 24 april van 9.00-10.00	
<b>Gemeente Hollands Kroon</b>				
9	Arthur Cremers	Gemeentesecretaris	Woensdag 5 april van 14.30-15.30	
10	Gert Jan Brink & Robert Smit	Pit projecten bedrijfsvoering & Dienstverlening	30 mei van 10.30-11.30	
11	Wanno Vink	voormalig teamleider Meldingenteam, nu onderdeel flex pit/team (06.20396484)	30 mei van 12.00-13.00	

nr.	naam	Functie	Datum interview		
<b>Case study gemeente Dordrecht</b>					
<b>Beleidsmedewerkers primaire processen</b>					
<b>Overkoepelend</b>				Verslag af	Oplegger af
1	Hans Goossensen	Lid Directieraad + trekker regionaalprogramma economie en arbeidsmarkt	Woensdag 3 mei van 15.00-16.00		
2	Martien van der Kraan	Gemeente secretaris	Woensdag 19 april van 15.00-16.00		
3	Cunera Smit	Adviseur strategie en innovatie + trekker opgave smart City	Woensdag 19 april 13.30-14.30		
4	Stijn van Dongen	Beleidsmedewerker veiligheid en kabinet (Betrokken bij thema naleving; andere rol overheid betreffende naleving)	Woensdag 26 april 14.00-15.00		
<b>Maatschappelijke ontwikkeling &amp; stadsbeheer</b>					
5	Jan Booi	Clustermanager stadsbeheer, productbeheer	Donderdag 15 juni 10.00-11.00		
6	Anoniem	Strategisch beleidsmedewerker MO (programmamanager sociale ontwikkelagenda en sinds kort trekker van een van de opgaven in nieuwe organisatie ontwikkeling)	Dinsdag 18 april 11.00-12.00		
7	Ellen van den Hout	Manager Maatschappelijke ontwikkeling	Donderdag 20 april 9.30-10.30		
<b>Stadsontwikkeling</b>					
8	Henk Kranendonk	Directeur <b>Stadsontwikkeling en Cultuur</b>	Donderdag 6 april 11.00-12.00		
9	Niek de wit	Programmamanagement Stadsontwikkeling economie	Woensdag 3 mei 9.30-10.30		
10	Rob Koppelaar	Gebiedsmanager stadsontwikkeling	Do 18 mei 15.00-16.00		
<b>Secundaire processen: Strategie, Bedrijfsvoering, en Control</b>					
11	Marjolijn Keverling	Directeur Stadsbestuurscentrum	8-5-2017 (11.00-12.00)		
<b>Advies (strategie)</b>					
12	Hans van Broekhoven	Senior-Adviseur	Maandag 24 april 16.00-17.00		
13	Marius Bakx	Senior-Adviseur	13 april van 14.00-15.00		
14	Paula Ragetlie	(senior) Adviseur	Dinsdag 25 april van 11.00-12.00		
<b>HRM, Organisatie en Ontwikkeling en Bedrijfsvoering</b>					
15	Florus Van der Linden	Coördinator HRM, OO & Bedrijfsvoering + Advies	Woensdag 19 april 2017 van 9.30-10.30		
16	Joyce Verschoor	Senior-Adviseur	Interview op 4 mei van 12.00-13.00 <i>Opname gestopt op minuut 9 door technisch probleem</i>		
17	Ira van Montfoort	Senior-Adviseur	Dinsdag 2 mei. <i>Informeel koffiegesprek waar geen geluidsopname van is gemaakt, later op basis van gesprek en toegestuurde documenten verslag gemaakt</i>		
<b>Concern</b>					
18	Andre Besseling & Bart van den Nieuwenhuizen	Business controllers	donderdag 18 mei van 11.00-12.00		
19	Bas Burger	Teamleider P&C en Advies	Interview ma 12 juni 16.00-17.00		
20	Hans van den Beukel	Audit	Maandag 8 mei van 15.30-16.30		
21	Evert Jaquet	Stadsjurist (o.a. bezig met subsidies etc.)	Maandag 15 mei 11.00-12.00		

### Bijlage 3: Netwerkbijeenkomst control Zaanstad 9 maart 2017

<p><b>16.00 uur</b>  <b>Welkom door Dick Emmer</b>  <b>Wethouder Financiën</b></p>	
<p><b>16.10 uur</b>  Netwerkmart met o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Collega's van de sector control</li> <li>• Diverse Zaanse projecten</li> <li>• Stellingen over de rol van de controller</li> <li>• Recruitment en vacatures</li> </ul>	<p><b>16.10 uur</b>  Jan Van Ginkel  Gemeentesecretaris/Algemeen directeur  <i>De samenleving verandert</i></p> <p>16.20 uur  Edwin Westphal  Sectorhoofd Control/Concerncontroller  <i>De controleopgave verandert</i></p> <p>16.30 uur  Tjerk Budding &amp; Henri Vogel  Vrije Universiteit &amp; VIA Adviseurs  <i>De rol van de controller en jurist verandert</i></p>
<p><b>16.55 uur</b>  <b>Wissel met koffie &amp; thee</b></p>	
<p>17.15 uur  Jan Van Ginkel  Gemeentesecretaris/Algemeen directeur  <i>De samenleving verandert</i></p> <p>17.25 uur  Edwin Westphal  Sectorhoofd/Concerncontroller  <i>De controleopgave verandert</i></p> <p>17.35 uur  Tjerk Budding &amp; Henri Vogel  Vrije Universiteit &amp; VIA Adviseurs  <i>De rol van de controller en jurist verandert</i></p>	<p><b>17.15 uur</b>  Netwerkmart met o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Collega's van de sector control</li> <li>• Diverse Zaanse projecten</li> <li>• Stellingen over de rol van de controller</li> <li>• Recruitment en vacatures</li> </ul>
<p>18.00 - 18.30 uur  Netwerkborrel</p>	

## Bijlage 4: Overkoepelende Interviewgide diepte-interviews

Korte introductie onderzoek en vragen toestemming opname interview en eventuele anonimiteit

De volgende onderwerpen zullen gedurende het interview aan bod komen:

- 1) **Introductie respondent**
- 2) **Opgavegestuurd werken algemeen**
- 3) **Gedrag opgavegericht werken in primaire processen**
- 4) **Instrumentarium en rol vanuit de secundaire processen**
- 5) **Instrumentarium i.r.t. gedrag en behoefte primaire processen**

### 1) Introducerend algemeen

- Zou u uzelf voor kunnen stellen? (Achtergrond, huidige functie)

Interviewvragen	Passend bij indicator
<b>2) <u>Algemeen netwerkend en opgavegestuurd werken</u></b>	
Wat verstaat u persoonlijk over het algemeen onder opgavegestuurd werken? (Hoe) is in uw optiek uw organisatie hier in het algemeen op dit moment mee bezig?	Netwerkend/opgavegestuurd werken algemeen
<b>3) <u>Gedrag netwerkend werken primaire processen</u></b>	
Snappen zij/snapt u de <b>relevantie</b> om proactief/ creatief/ flexibel te werken aan het faciliteren van opgave gestuurd werken? Op welke manier komt dit tot uiting?	mentale modellen + <b>Gemeenschappelijke visie</b>
Krijgen zij/krijgt u de <b>ruimte</b> om proactief/creatief/ flexibel te werken aan het faciliteren van opgave gestuurd werken? Op welke manier komt dit tot uiting?	<b>boundary spanning capacity + Teamleren + persoonlijk meesterschap</b>
Staan zij/ <b>staat u ervoor open</b> om proactief/ creatief/ flexibel te werken aan het faciliteren van opgave gestuurd werken? Op welke manier komt dit tot uiting?	<b>persoonlijk meesterschap + Teamleren</b>
In hoeverre is hierbinnen ruimte om te experimenteren met andere vormen en instrumenten/ mogen protocollen opzij worden gelegd? Zo ja, op welke manier wordt dat gedaan en wie zijn hierbij betrokken? (keuze uit onderstaande opties) In hoeverre is er ruimte voor experimenten? <i>Interpretatie en tactiek doorvragen door interviewer met onderstaande in het achterhoofd;</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij <b>hoge uitzondering</b>/ nieuw terrein verkennen op enkele dossiers tegen protocollen in? Wie zijn hierbij betrokken?</li> <li>• Er worden <b>regelmatig uitzonderingen gemaakt op vooraf geselecteerde dossiers (niches)</b>, maar los van de norm? Wie zijn hierbij betrokken?</li> <li>• Netwerken werken bevindt zich in de kern van de organisatie en wordt <b>systematisch en openlijk gedaan</b>? Wie zijn hierbij betrokken? Welk risicoprofiel hebben de cases?</li> </ul> <i>Netwerkend werken wordt steeds meer gedaan en de <b>organisatie ontwerpt structureel mechanismen en systemen om dit te faciliteren</b>? Er bestaat organisatie breed comfort in het netwerkend werken?</i>	<b>Gedrag opgavegestuurd werken:</b>  'Gewoon maken meervoudig organiseren'
<b>4) <u>Instrumentarium en functies secundaire processen</u></b>	
Hoe zou u kort de rol en taakstelling van de secundaire processen binnen de overheid (bedrijfsvoering, strategie, verantwoording, audit, control etc.) omschrijven?	<b>Rol en invloed secundaire processen</b>
Hoe verhouden de functies control en bedrijfsvoering etc. in uw organisatie zich in <b>het algemeen</b> tot (het faciliteren van) het netwerkend en opgave gestuurd werken	<b>Rol en invloed secundaire processen en bijbehorend instrumentarium</b>
In welke mate passen de huidige <b>eisen</b> van bedrijfsvoeringsinstrumenten wat <b>in de zin van verantwoordingscriteria, doelen en selectie</b> eisen bij de dynamiek in netwerken? (Verantwoordingscriteria passend bij netwerkend werken?) En op welke manier wordt gewerkt om deze beter bij het netwerk aan te laten sluiten?	<b>Veranderende Eisen instrumentarium secundaire processen</b>
In welke mate past het <b>tempo en ritme</b> van de huidige bedrijfsvoeringsinstrumenten ( <b>proces en moment van Verlening, toekenning, evaluatie van instrumenten</b> ) bij de <b>dynamiek</b> van het netwerk? Op welke manier wordt/ kan worden gewerkt om deze beter aan het ritme en tempo van het netwerk te laten aansluiten?	<b>Veranderend Tempo en Ritme instrumentarium secundaire processen</b>
<b>5) <u>Instrumentarium + Gedrag</u></b>	
In hoeverre wordt het <b>gedrag van de beleidsmedewerkers in het kader van</b>	<b>Gedrag opgavegestuurd werken:</b>

<p><b>opgavegestuurd werken belemmerd of bevorderd door al dan niet veranderend bedrijfsvoeringsinstrumentarium?</b>  Op welke manier komt dit tot uiting/voorbeelden? (linken van mensen en informatie over diverse grenzen heen/ rol in opbouwen vertrouwen in netwerken) Op welke manier wordt/ kan dit worden gestimuleerd?</p>	<p><b>Boundary spanning capacity</b>  +  <b>lerend vermogen organisatie</b></p>
<p>Op welke manier vindt <b>contact plaats tussen beleidsmedewerkers</b> die participeren in netwerkend werken 'buiten' de gemeentelijke <b>organisatie en de medewerkers op secundaire functies?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke behoeften, kansen en belemmeringen worden geuit?</li> <li>• Vindt dit contact op de juiste momenten plaats (juiste ritme in relatie tot het netwerk)</li> <li>• Op welke manier stimuleren zij elkaars gedrag? Spreken zij dezelfde taal?</li> <li>• Op welke manier belemmeren zij elkaars gedrag? Spreken zij dezelfde taal?</li> </ul>	<p><b>Gedrag opgavegestuurd werken:</b></p> <p>+ <b>Boundary spanning capacity</b>  + <b>Teamleren</b>  + <b>Mentale modellen</b>  + <b>Gedeelde visie</b></p>

*Respondent vragen om eventueel laatste toevoeging bedanken voor deelname + maken afspraken anonimiteit en gebruik van directe citaten*

## Bijlage 5: Voorbeeld interviewverslag/transcript

### INTERVIEWVERSLAG

<b>Datum</b>	18-4-2016	primaire proces
<b>Benchmark Case</b>	Dordrecht	
<b>Naam Respondent</b>	Respondent is Anoniem	
<b>Functie Respondent</b>	Strategisch beleidsmedewerker MO (Programmamanager sociale ontwikkelagenda en sinds kort trekker van een van de opgaven in nieuwe organisatie ontwikkeling)	

#### 1. INTRODUCTIE RESPONDENT

- Sinds twee weken is mevrouw geen programmamanager van de sociale ontwikkelagenda meer maar trekker van de opgave 'elkaar helpen'.
- Achtergrond in sociologie, arbeid en organisatie management in de zorg
- Gewerkt bij onderzoekscentrum Drechtsteden in Zwijndrecht.
- Al snel in de opmars van de decentralisaties gedetacheerd naar gemeente Dordrecht.
- Toen vooral bezig geweest met het opstellen van de kapstok van de sociale opgave en op koers te blijven.
- Zomer 2015 gevraagd voor programmamanager van de sociale ontwikkelagenda.
- Ook toen was de sociale agenda nog niet officieel. Het was echt pionieren. Het werd alleen nu zo'n groot gevaarte dat het een trekker nodig had. Mevrouw is dat gaan doen, maar wel met ondersteuning en de teams rondom de opgave wilde ze anders in gaan richten.

#### 2. (GEDRAG) OPGAVEGESTUURD EN NETWERKEND WERKEN ALDUS RESPONDENT

- Respondent geeft aan dat bij MO binnen de gemeente Dordrecht een interimmanager van Hiemstra en de Vries het opgavegestuurd werken heeft geïntroduceerd. Toen is de afdeling MO daar ook mee aan de slag gegaan in Experimentele vorm, maar nog niet heel officieel. Nu in het kader van de sociale ontwikkelagenda zijn echt opgaven geformuleerd.
- Daarvoor zijn ook teams samengesteld op basis van competenties en kleuren, maar dat wordt gedaan, maar er is nog weinig ondersteuning voor. In de gemeente Den Haag wordt dat helemaal formeel afgestemd.
- Zomer 2015 is mevrouw gevraagd voor programmamanager van de sociale ontwikkelagenda.
- Ook toen was de sociale agenda nog niet officieel. Het was echt pionieren. Het werd alleen nu zo'n groot gevaarte dat het een trekker nodig had, want er waren veel gesprekken gaan de in de stad om de opgaven op te halen. Er zijn wel opgaven opgehaald in de stad en dat is ook getoetst bij de wethouders maar dat is verder nog niet. Er wordt met lef begonnen aan opgavegestuurd werken in Dordrecht.
- Mevrouw is dat gaan doen, maar wel met ondersteuning en de teams rondom de opgave wilde ze anders in gaan richten.
- Het stakte destijds in doe kracht, om in een actiestand te komen. Het bleef heel erg bij nadenken over wat is de opgave en daar kun je heel erg in blijven hangen en abstract blijven. 'Je kunt steeds blijven proberen om het concreet te maken, maar je moet gaan starten.'
- Toen hebben we die externe, die aan de voorkant het opgavegestuurd werken had geïntroduceerd, weer binnengehaald. En die heeft met mevrouw samen de gesprekken gevoerd met de opgavetrekkingen binnen de afdeling; 'wat heeft je opgave nodig?' Hoe ziet je team er nu uit? Dat is gedaan in de zomer van 2016 werd de volgende stap gezet.

- Dat jaar ervoor is helemaal besteed aan **opgaven ophalen en aan een cultuuromslag binnen**. Sommige mensen hadden nog nooit voor een groep met bewoners gestaan en daar is veel tijd in gaan zitten. Dat was een behoorlijk radicale manier van werken.
- De respondent vond dat proces best lang duren en wilde aan de slag met andere teams, maar het jaar is achteraf echt heel belangrijk geweest om de andere manier van werken goed in te laten dalen. Daardoor is het nu echt wel een stap verder te brengen. 'het mag niet meer zonder nu'.
- Toen zijn er teams gevormd zonder heel veel kleerscheuren. Gelukkig kwam er een externe in dienst, en was het niet 'de schuld' van de respondent als medewerker. Hij had veel vertrouwen van de sector door zijn oude rol en op een zachte manier zijn de teams toen gevormd. Veel mensen zagen zelf al in dat ze er niet bij pasten, dat ging vrij rustig.

### **Gedrag en competenties opgabegestuurd werken**

- De **competenties die men zoekt. Iedereen moest het leren. Je moet het ook doen met de mensen die je in huis hebt. Er was binnen de afdeling veel mensen van groen en blauw. Dus veel mensen die hielden van de structuur en van harmonie en er waren juist meer creatieveling nodig en mensen met power en lef. Dat was wel aanwezig maar werd niet goed gespiegeld in de teams.**
- Om dat op te lossen zijn de teams gemixt samengesteld, maar zijn ook wat externen aangenomen die wat meer geel en rood waren. Deze nemen ook de meer blauwe mensen soms ook mee.
- De mensen die niet goed mee ontwikkelden met de competenties voor opgabegestuurd werken hebben een andere rol gekregen. En sommige mensen voelen zich gewoon verloren en kun je nergens mee naartoe. 'het was ook wel hip als je in een opgave zat en niet hip als je er niet in zat'. Er is eens een expeditie naar Den Haag uitgevoerd, maar toen zijn een aantal mensen niet meegegaan. Eigenlijk had iedereen gewoon mee moeten gaan. Die acht mensen van de sector die niet mee waren gegaan die waren niet gelinkt aan een opgave, maar die hadden ook meegenomen moeten worden. Aan de andere kant konden de opgave en de teams wel snel ontwikkeld worden, omdat we het principe hadden 'we gaan het doen' en niet iedereen informeren. **We dachten ook erover na waarom je in sommige gevallen (hele blauwe) mensen niet meenam, om meters te kunnen maken.**
- Ondanks dat sommige mensen wel moeite hadden met de andere manier van werken omdat ze het of niet gewend waren of van nature erg blauw zijn, besepte iedereen wel de relevantie van de andere manier van werken.

### **Informele boundary spanner**

- Het lastige was dat de respondent werd aangesteld als programmamanager onder het MT. Dus je had twee managers en diverse opgavetrekkingen. Toen werd er gezegd dat er niet gedacht werd in hiërarchie, maar dat de respondent wel programmamanager werd. Daardoor zat ze in een rare rol.
- Ze moest de opgavetrekkingen tevreden houden en tegelijkertijd vanuit een onofficiële niet vastgelegde rol de managers bedienen. Ze heeft het 9 maanden gedaan en dat was nog lang. Het is nogal wat, om tussen alle structuren door toch vooruit te gaan en de sociale agenda ging volgens de respondent echt wel degelijk vooruit.
- De vooruitgang in de agenda kwam o.a. doordat mevrouw voldoende draagvlak had van de teams, de sector eromheen en met de wethouders. Echter, met het MT liep de verhouding erg lastig. Beide MT-ers stonden ongeveer boven drie opgaven.
- De ene MT-er dook teveel in de opgave. Die was zich teveel aan het bemoeien met de opgave en hoe deze geformuleerd en opgesteld was. Het ging soms ook mis in de opgaven, maar dan was de vraag of de respondent als programmamanager in moest grijpen of het MT-lid. Inhoudelijk waren ze het met elkaar eens alleen de manier en timing van ingrijpen niet.



- De andere Manager deed eigenlijk niks en stuurde niks. De respondent als programmanager zat daardoor meer als een coachende rol in de opgaven en schipperde tussen de twee managers. De twee managers kwamen dus niet op 1 lijn.
- Maar op een gegeven moment, voelde de respondent 'zich heel erg genaaid' toen werd gezegd dat de respondent eigenlijk een 7<sup>e</sup> team als 'olievrouwetje' was naast de 6 opgaveteams en ze mocht niet bij een strategisch overleg zijn. Toen werden de rollen wel erg onduidelijk en is een en ander fel uitgesproken in het MToverleg dat mevrouw geen programmanager van de sociale ontwikkelagenda wilde zijn als ze daar niet de formele rol voor kreeg.
- Inmiddels was er wel veel draagvlak opgebouwd dat iedereen daar wel van schrok en behoorlijk terugkrabbelde, maar toen was het kwaad al geschied.
- Tegelijkertijd ging er een trekker van een opgave weg, en is mevrouw trekker van die opgave geworden, omdat ze dan echt dingen voor elkaar kon krijgen. (3 -4 weken terug)
- Daarna is het ook weer gaan rommelen op de afdeling. Ook binnen de teams en bij trekkers op de teams is een hoop geschoven.
- **De opgavetrekking vinden het soms lastig dat ze niet voldoende vrijheid en eigen verantwoordelijkheid krijgen om het aansturen van de opgaveteams op hun eigen manier te doen in de zoektocht van de nieuwe rollen die nog ontdekt moeten worden. Doordat het MT zich zo in de opgaven mengden werd de creativiteit platgeslagen.**
- → Heel veel leerpunten in het kader van de lerende organisatie.
- **Waar het nog het meest op stukloopt is teambuiding. Er is te weinig geïnvesteerd in individuele coaching en team coaching om een team echt een team te maken. Je kunt wel je organisatieontwikkeling op de schop gooien en anders met andere partijen willen gaan samenwerken, maar training en ondersteuning is wel nodig. 'Als je echt een team bent moet je er in investeren en dat is te weinig gebeurd.**
- **Echter, de respondent plaatst ook een kanttekening; 'de tijd is ook rommelig en het is begrijpelijk ook met het oog op de organisatieontwikkeling dat het MT zich een beetje in het nauw voelt. De directeur die boven hen zat nam hem niet serieus, en de respondent kwam van onder met druk. Er is dan ook nu geen programmamanager meer. 'Alle teams zijn van de samenhang voor de agenda'.**

### Prestaties opgaveteam

- Het is belangrijk om continu te toetsen of je nog wel op de goede weg bent. Er zijn wel abstracte doelen geformuleerd die ook uit de stad zijn gekomen. De opgaven zijn helemaal getoetst met de stad; nu 6 opgaven. Echter, de manier hoe je daar komt is niet vastgelegd. Dus het is met de stad uitvinden hoe je daar kun komen.
- Als programmamanager controleerde ik sterk op wanneer de laatste gesprekken met de partners in de stad waren gevoerd om te toetsen of je nog op de goede weg bent. Ben je niet teveel in je kamertje aan het duiken of alleen bezig of betrek je het hele team er wel bij.
- In Den Haag hebben ze teams waarin ook de partners van buiten in de stad inzitten. Dat zou de volgende stap zijn. De opgave is namelijk van de stad en daar waren we bij gemeente Dordrecht wel naar op weg.
- 'Ik geloof echt dat wij bij MO heel goed bezig zijn geweest met opgavegestuurd werken en dat we de mensen er ook voor hebben die het willen en die ervoor gaan, maar vlak voor de organisatieontwikkeling, ging de hele breed gesteunde en inspirerende directeur weg bij MO, toen kwam het MT dat zich gepasseerd'. Als programmamanager vond de respondent het toen de zwaarste klus om het enthousiasme onder de medewerkers hoog te houden en om iedereen in zijn kracht te lagen'.

### 3. (WERKEN AAN) OPGAVEN MO

#### 1. Sterke basis in de wijk

Gaat over mensen met een hulpvraag hebben die ze niet kwijt kunnen in hun eigen netwerk, dan moeten ze naar professionals en dat is dan een manier van organiseren dat is hier de wijkteams. Aan drie partijen is de gezamenlijke opdracht gegeven om de wijkteams vorm te geven. Deze opgave kenmerkt zich heel erg door de samenwerking met die vier partijen om te komen tot een vernieuwing in de wijkteams en de opdracht. Uiteindelijk wil je naar een totale sterke basis in de wijk met ook formeel en informeel aangehaakt.

#### 2. Elkaar helpen (is respondent trekker van)

Gaat vooral over die informele netwerken zoals mantelzorgers, vrijwilligers ondersteuning ne hoe je dat vernieuwend neerzet. Door de decentralisatie is er heel veel op je afgekomen, veel bezuinigingen geweest en je wil een sterk sociaal fundament. En hoe ga je dat nou neerzetten. Dit is ook het meest met de stad samen en gaat ook veel over die bewonersinitiatieven.

#### 3. Thuis in de wijk

Gaat vooral over het huisvesten van kwetsbare doelgroepen. De afbouw van de GGZ-bedden, langer thuis wonen, dat is de grootste opgave. Daar komt veel bij kijken zoals woningbouwcorporaties, GGZ-sector. Ook regionale taken, 12 gemeenten draaien mee in regionale afspraken maar het landt hier in Dordrecht. Je moet zorgen dat je wijk er goed op voorbereid is. Het is ook een samenwerking met Stadsontwikkeling. Dit is dan bijvoorbeeld een opgave die over stadsontwikkeling heengaat.

#### 4. Goede start

Deze opgave gaat over investeren in de jonge jeugd en daar is het sportbedrijf bijvoorbeeld ook actief betrokken. Hierbij wordt gekeken naar het versterken van opvoednetwerken. Bijvoorbeeld dat een sportvereniging als ze iets signaleren de weg weten te vinden naar de juiste mensen. Ook de armoede poot is hierbij betrokken. En nog iets.

#### 5. Jongeren op de Rit

We kwamen erachter dat bij de wijkteams steeds meer jongvolwassenen kwamen met steeds meer problemen. De wettelijke regelingen lopen ook helemaal scheef bij die leeftijdsgroep waardoor ze tussen wal en schip vallen en vervolgens afglijden etc. Veel schulden, tienermoeders etc. In Dordrecht is op dat gebied wel heel veel organisaties, maar de jongeren weten dus niet waar ze heen moeten in het netwerk en professionals weten elkaar ook niet te vinden. Daarop wordt dus nu een aanpak ontwikkeld, om naast de multi-problem jongeren een vertrouwenspersoon te zetten en deze te koppelen aan het wijkteam en van daaruit de juiste schakels in het netwerk te zoeken. Daar wordt nu een aanpak voor ontwikkeld heel veel met partijen, vertrouwenspersonenpool die opgezet moet worden en waarbij je moet nadenken over je subsidies → Zie punt 4

#### 6. Goed bezig

Richt zich op de onderkant van de arbeidsmarkt. Mensen met minder verdienvermogen, om deze niet zo gehokt aan de slag te laten gaan. Dus of op een participatieplek of dagbesteding of vrijwilligerswerk, maar dat het mengvormen worden en dat je er makkelijker mee om kunt gaan. Dus om te experimenteren om het systeem niet leidend te laten zijn maar de vraag en aanbod. (past bij het initiatief DOOR?). Waarom zou je niet experimenteren met dingen als mensen goed bezig zijn, van de bank komen. Maar dat kan dus niet vanuit het potje 'werk' want dat is allemaal gelabeld. Nu komt er toevallig wat uit de regio los en is er momentum om het nu te doen.

#### 4. INVLOED VAN DE SECUNDAIRE PROCESSEN OP PRIMAIRE PROCESSEN

- Vorige week was er een bijeenkomst over de organisatieontwikkeling en de sfeer was verschrikkelijk. Het verhaal werd niet zo goed gebracht, mensen begrepen het niet en waren bang voor hun banen, er werden kritische vragen gesteld waar geen antwoorden op waren.
- De directeur en de managers (totaal afgehaakt) zaten in de zaal, maar het verhaal werd verteld door Ira en Esther van organisatieontwikkeling. Daar gaat het mis. Eigenlijk moet de directeur zo iets vertellen, vol verve en vertrouwen.

#### Bedrijfsvoering

- Er is amper geld voor de sociale agenda. De respondent geeft aan dat ze het type mens is dat gewoon gaat en dan later maar kijkt waar ze het geld vandaan haalt wat vaak ook lukt omdat ze veel draagvlak heeft opgebouwd, maar het is een hele lastige.
- De respondent zit soms aan tafels ook met SBC-ers, zoals Marius Bakx over kiezen sturen en verantwoorden. Waarbij ze zoeken naar nieuwe manieren van verantwoorden, maar eigenlijk wordt dat al gedaan. Maar het moet natuurlijk ook formeel afgekaderd worden hoe dat in de volgende collegeperiode ten uitvoer gebracht moet worden. 'Je moet komen tot een stap verder dan regelmatig informeel experimenteren, maar het tot een hoger niveau in je systeem brengen'. Dat wordt nu met KSV geprobeerd. 'Vast laten leggen dat er ruimte is om te blijven experimenteren. Dat snap ik, maar tegelijkertijd denkt de respondent dat er nu nog wel zo doorgedaan moet worden (veel experimenten) buiten de regels en formele paden om, want het brengt het beleid echt een stap verder'.
- **'Wat het beleid vertraagt is dat nog steeds programmakaarten ingevuld moeten worden die eigenlijk nergens op slaan. Je probeert dan wel weer door een tekstje in de sociale ontwikkelingsagenda net wat anders neer te zetten zodat je een klein stapje doet richting het flexibeler maken. Soms werkt dat en soms krijg je het weer terug'**
- **'Soms vul je iets in voor het 'formele', maar ga je gewoon 'informeel' verder om dingen voor elkaar te krijgen.**
- **De ruimte wat betreft financiën vanuit de secundaire processen is een lastige en kan je bewegingsvrijheid beperken. Geld is namelijk gelabeld aan jeugd, wmo, werk en de opgaven lopen door die kokers heen, want het is de vraag vanuit de stad die nooit gekokerd is'.**
- **Dan is het dus een kwestie van geld zoeken. Het is namelijk zo dat medewerkers voor een heel klein bedrag bijvoorbeeld 100,- heel lang aan het leuren waren langs de portemonnee houders om het geld te krijgen dus het vertraagt wel degelijk.**
- **We hebben ook wel gesprekken intern van hoe komen we nou daar waar het flexibeler wordt, want al het geld is gelabeld en die labels zijn sterk verouderd (buurtwerk bijv.). Wat betreft de labels kan een eerste shift worden gemaakt → grotere noemers zodat je iets meer bewegingsruimte krijgt. Maar voor 2018 staat dat gewoon vast.**
- **'Wij zeggen gewoon hard tegen die opgaveteams; 'Er is geen geld dus probeer creatief maar iets voor elkaar te krijgen en dat blijkt ook wel te kunnen. Je hoeft niet per definitie stil te staan maar meer middelen bevordert wel de voortgang natuurlijk. Uiteindelijk heb je wel handgeld nodig, maar je kunt veel bereiken door als team voor een opgave te gaan'**
  - Netwerken in de stad worden nu gesubsidieerd. 'Dordt veilig'. Overleg met partijen in de stad. Gaat over 17.000 euro. Je kan veel bereiken
- Doordat er mensen waren met lef die soms gewoon aan de slag gingen hebben de teams wel het college en de wethouder achter zich gekregen omdat ze de resultaten konden laten zien. Dat gaat bijna nooit fout, omdat wethouders natuurlijk geen nee kunnen zeggen tegen iets wat vanuit de stad komt. Een collegeprogramma, 'de zorgzame stad', is natuurlijk zo abstract als maar zijn kan dus daarbinnen kun je ook veel bewegen. In vergelijking tot Den Haag zie je ook dat in Dordrecht makkelijk opgeschaald kan worden en men niet sterk belemmerd wordt door regels en hiërarchie.

- 'Soms moet er voor initiatieven echt momentum gecreëerd worden, wanneer een wethouder er iets voor voelt en er misschien geld losgemaakt kan worden uit de regio. Maar daar moet je dan wel toevallig op kunnen schakelen'.
- ***'Iedereen heeft goede intenties en doet van alles, maar formeel is het nog niet zozeer ingesleten en overkoepelend gestroomlijnd. Echter, het momentum is er nu ook niet voor. De mensen die moeten stroomlijnen, vanuit strategie bijvoorbeeld checken wel in en dat is goed. Ze volgen en oordelen niet. Ze halen info op om momentum zoveel mogelijk te benutten. We zijn gewoon nog niet zo ver en het moet in kleine stapjes gaan om het ook organisatie breed en formeel op te lijnen'***
- ***'Het is in opgavegestuurd werken puur inspelen op of de regeltjes en de financiën ergens een gaatje vinden is, kansen pakken en direct schakelen. Soms vraagt dat om creatief omgaan met de regels en experimenteren. Ondertussen gelooft de respondent erin dat je als gemeentelijke organisatie moet werken aan een lange termijnvisie, waardoor je meer ruimte inbouwt in de processen om beter opgavegestuurd te kunnen werken en in te spelen op de samenleving, maar als de kaders zich daar niet toe lenen wordt het wel lastig en blijven we de stempelgever'***
- ***'Bij het SBS bouwen ze aan de toekomst. In de sectoren zijn mensen gewoon al bezig, kijken ook om zich geen en zien dat het elders soms niet echt opschiet. Dus we hebben ook te maken met de wet van de remmende voorsprong. Andere gemeenten gaan ons straks inhalen, omdat we nu door de organisatieontwikkeling e.d. energie verliezen.'***

*'Ik hou niet zo van regeltjes'*

*Afronding interview*

## Bijlage 6: Voorbeeld interview 'oplegger' met codering

### Codering

- **Algemeen netwerkend en opgavegestuurd werken**
  - Beeld Netwerkend werken
  - Beeld opgavegestuurd werken
  - Beeld verhouding tussen concepten
- **Gedrag netwerkend werken in primaire processen**
  - Gedrag opgavegestuurd werken in primaire processen ambitie bij ideale situatie
  - (Gedrag) opgavegestuurd werken in primaire processen praktijksituaties
    - Creatief maatwerk: Guerrilla
    - Niches in randen
- **Instrumentarium en functies secundaire processen**
  - Rol en functie secundaire processen
- **Instrumentarium en gedrag**
  - Confrontaties vanuit secundaire processen met primaire processen
    - Algemeen
    - Spanningen bandbreedte binnen huidig instrumentarium
      - Verantwoordingssystematiek
      - Spanningen instrumentarium programmakaarten en budgetallocatie
      - Spanningen omgang interne regels (bijv. romdom ICT)
      - Spanningen Tempo
    - Divergerende referentiekaders
- **Gevolgen confrontaties vanuit secundaire processen met primaire processen**
  - (Gedrag) opgavegestuurd werken in primaire processen praktijksituaties
    - Creatief maatwerk: Guerrilla
    - Niches in randen
- **Behoeften en kansen richting niches in randen en meervoudig organiseren (om in te spelen op confrontaties)**
  - Normaliseringsstrategieën
  - (Aanpassing) feitelijke kaders, regels en processen
  - Gemeenschappelijk referentiekader: Richting Lerende organisatie
    - Persoonlijk meesterschap
    - Teamleren
    - Mentale modellen & Gedeelde visie

### Oplegger Anonieme respondent -strategisch beleidsmedewerker MO

<b>Datum</b>	18-4-2016	<b>primaire proces</b>
<b>Organisatie</b>	Dordrecht	
<b>Naam Respondent</b>	Respondent is Anoniem	
<b>Functie Respondent</b>	Strategisch beleidsmedewerker MO- voormalig Programmamanager sociale ontwikkelagenda en sinds kort trekker van opgaven 'Elkaar helpen'	

Codering	Belangrijkste bevindingen en kerncitaten
<b>1) Gedrag netwerkend werken primaire processen</b>	
<b>Gedrag opgavegestuurd werken primaire processen:</b> → Boundary spanning → persoonlijk	Er zijn wel opgaven opgehaald in de stad en dat is ook getoetst bij de wethouders maar dat is verder nog niet. Er wordt met lef begonnen aan opgavegestuurd werken in Dordrecht.  'Het stakte destijds in doe kracht, om in een actiestand te komen. Het bleef heel erg bij nadenken over wat is de opgave en daar kun je heel erg in blijven hangen en abstract blijven. 'Je kunt steeds blijven proberen om het concreet te maken, maar je moet gaan starten.'

<p>meesterschap</p> <p>→ Teamleren</p> <p>→ Mentale modellen</p> <p>→ Gedeelde visie</p>	<p>Dat jaar ervoor is helemaal besteed aan <b>opgaven ophalen en aan een cultuuromslag binnen</b>. Sommige mensen hadden nog nooit voor een groep met bewoners gestaan en daar is veel tijd in gaan zitten. Dat was een behoorlijk radicaal andere manier van werken.</p> <p>De <b>competenties die men zoekt. Iedereen moest het leren. Je moet het ook doen met de mensen die je in huis hebt. Er was binnen de afdeling veel mensen van groen en blauw. Dus veel mensen die hielden van de structuur en van harmonie en er waren juist meer creatieveling nodig en mensen met power en lef. Dat was wel aanwezig maar werd niet goed gespiegeld in de teams. Om dat op te lossen zijn de teams gemixt samengesteld, maar zijn ook wat externen aangenomen die wat meer geel en rood waren. Deze nemen ook de meer blauwe mensen soms ook mee.</b></p> <p>De mensen die niet goed mee ontwikkelden met de competenties voor opgavegestuurd werken hebben een andere rol gekregen. En sommige mensen voelen zich gewoon verloren en kun je nergens mee naartoe. 'het was ook wel hip als je in een opgave zat en niet hip als je er niet in zat'.</p> <p>Ondanks dat sommige mensen wel moeite hadden met de andere manier van werken omdat ze het of niet gewend waren of van nature erg blauw zijn, beseft iedereen wel de <u>relevantie</u> van de andere manier van werken.</p> <p>De opgavetrekking vinden het soms lastig dat ze niet voldoende vrijheid en eigen verantwoordelijkheid krijgen om het aansturen van de opgaveteams op hun eigen manier te doen in de zoektocht van de nieuwe rollen die nog ontdekt moeten worden. Doordat het MT zich zo in de opgaven mengden werd de creativiteit platgeslagen.</p> <p>Het is belangrijk om continu te toetsen of je nog wel op de goede weg bent. Er zijn wel abstracte doelen geformuleerd die ook uit de stad zijn gekomen. De opgaven zijn helemaal getoetst met de stad; nu 6 opgaven. Echter, de manier hoe je daar komt is niet vastgelegd. Dus het is met de stad uitvinden hoe je daar kun komen</p> <p>Heel veel leerpunten in het kader van de lerende organisatie.</p> <p>Waar het nog het meest op stukloopt is teambuiding. Er is te weinig geïnvesteerd in individuele coaching en team coaching om een team echt een team te maken. Je kunt wel je organisatieontwikkeling op de schop gooien en anders met andere partijen willen gaan samenwerken, maar training en ondersteuning is wel nodig. 'Als je echt een team bent moet je er in investeren en dat is te weinig gebeurd.</p> <p>Doordat er mensen waren met lef die soms gewoon aan de slag gingen hebben de teams wel het college en de wethouder achter zich gekregen omdat ze de resultaten konden laten zien. Dat gaat bijna nooit fout, omdat wethouders natuurlijk geen nee kunnen zeggen tegen iets wat vanuit de stad komt</p> <p>(voor de opgaven MO zie interviewverslag)</p>
<p>Gedrag)</p> <p>opgavegestuurd werken in primaire processen</p> <p><a href="#">praktijksituaties</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De mensen die niet goed mee ontwikkelden met de competenties voor opgavegestuurd werken hebben een andere rol gekregen. En sommige mensen voelen zich gewoon verloren en kun je nergens mee naartoe. 'het was ook wel hip als je in een opgave zat en niet hip als je er niet in zat'.</li> <li>• 'Je moet komen tot een stap verder dan regelmatig informeel experimenteren, maar het tot een hoger niveau in je systeem brengen'. Dat wordt nu met KSV geprobeerd. 'Vast laten leggen dat er ruimte is om te blijven experimenteren. Dat snap ik, maar tegelijkertijd denkt de respondent dat er nu nog wel zo doorgedaan moet worden (veel experimenten) buiten de regels en formele paden om, want het brengt het beleid echt een stap verder'.</li> <li>• 'Soms vul je iets in voor het 'formele', maar ga je gewoon 'informeel' verder om dingen voor elkaar te krijgen.</li> <li>• Doordat er mensen waren met lef die soms gewoon aan de slag gingen hebben de teams wel het college en de wethouder achter zich gekregen omdat ze de resultaten konden laten zien. Dat gaat bijna nooit fout, omdat wethouders natuurlijk geen nee kunnen zeggen tegen iets wat vanuit de stad komt</li> <li>• <i>'Iedereen heeft goede intenties en doet van alles, maar formeel is het nog niet zozeer ingesleten en overkoepelend gestroomlijnd. Echter, het momentum is er nu ook niet voor. De mensen die moeten stroomlijnen, vanuit strategie bijvoorbeeld checken wel in en dat is goed. Ze volgen en oordelen niet. Ze halen info op om momentum zoveel mogelijk te benutten. We zijn gewoon nog niet zo ver en het moet in kleine stapjes gaan om het ook organisatie breed en formeel op te lijnen'</i></li> <li>• <i>'Bij het SBS bouwen ze aan de toekomst. In de sectoren zijn mensen gewoon al bezig, kijken ook om zich geen en zien dat het elders soms niet echt opschiet. Dus we hebben ook te maken met de wet van de remmende voorsprong. Andere gemeenten gaan ons straks inhalen, omdat we nu door de organisatie ontwikkeling e.d. energie verliezen.'</i></li> </ul>
<p><b>2) Instrumentarium + Gedrag</b></p>	
<p>Confrontatie(s) vanuit secundaire processen voor primaire processen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We dachten ook er over na waarom je in sommige gevallen (hele blauwe) mensen niet meenam, om meters te kunnen maken.</li> <li>• 'Wat het beleid vertraagt is dat nog steeds programmakaarten ingevuld moeten worden die eigenlijk nergens op slaan. Je probeert dan wel weer door een tekstje in de sociale ontwikkelingsagenda net wat anders neer te zetten zodat je een klein stapje doet richting het flexibeler maken. Soms werkt dat en soms krijg je het weer terug' 'Soms vul je iets in voor het 'formele', maar ga je gewoon 'informeel' verder om dingen voor elkaar te krijgen.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>De ruimte wat betreft financiën vanuit de secundaire processen is een lastige en kan je bewegingsvrijheid beperken. Geld is namelijk gelabeld aan jeugd, wmo, werk en de opgaven lopen door die kokers heen, want het is de vraag vanuit de stad die nooit gekokerd is'. Dan is het dus een kwestie van geld zoeken. Het is namelijk zo dat medewerkers voor een heel klein bedrag bijvoorbeeld 100,- heel lang aan het leuren waren langs de portemonnee houders om het geld te krijgen dus het vertraagt wel degelijk.</li> </ul>
<p><b>Behoeften en kansen (om in te spelen op confrontatie(s))</b></p> <p>Voor:</p> <p>+ Boundary spanning capacity + Teamleren+ Mentale modellen+ Gedeelde visie</p>	<p>We hebben ook wel gesprekken intern van hoe komen we nou daar waar het flexibeler wordt, want al het geld is gelabeld en die labels zijn sterk verouderd (buurtwerk bijv.). Wat betreft de labels kan een eerste shift worden gemaakt €grotere noemers zodat je iets meer bewegingsruimte krijgt. Maar voor 2018 staat dat gewoon vast.</p> <p>'Wij zeggen gewoon hard tegen die opgaveteams; 'Er is geen geld dus probeer creatief maar iets voor elkaar te krijgen en dat blijkt ook wel te kunnen Je hoeft niet per definitie stil te staan maar meer middelen bevordert wel de voortgang natuurlijk. Uiteindelijk heb je wel handgeld nodig, maar je kunt veel bereiken door als team voor een opgave te gaan'</p> <p><u>Heel veel leerpunten in het kader van de lerende organisatie.</u></p> <p>Waar het nog het meest op stukloopt is teambuidling. Er is te weinig geïnvesteerd in individuele coaching en team coaching om een team echt een team te maken. Je kunt wel je organisatieontwikkeling op de schop gooien en anders met andere partijen willen gaan samenwerken, maar training en ondersteuning is wel nodig. 'Als je echt een team bent moet je er in investeren en dat is te weinig gebeurd.</p> <p><i>'Het is in opgavegestuurd werken puur inspelen op of de regeltjes en de financiën ergens een gaatje vinden is, kansen pakken en direct schakelen. Soms vraagt dat om creatief omgaan met de regels en experimenteren. Ondertussen gelooft de respondent erin dat je als gemeentelijke organisatie moet werken aan een lange termijnvisie, waardoor je meer ruimte inbouwt in de processen om beter opgavegestuurd te kunnen werken en in te spelen op de samenleving, maar als de kaders zich daar niet toe lenen wordt het wel lastig en blijven we de stempelgever'</i></p> <p><i>'Bij het SBS bouwen ze aan de toekomst. In de sectoren zijn mensen gewoon al bezig, kijken ook om zich geen en zien dat het elders soms niet echt opschiet. Dus we hebben ook te maken met de wet van de remmende voorsprong. Andere gemeenten gaan ons straks inhalen, omdat we nu door de organisatie ontwikkeling e.d. energie verliezen.'</i></p>

## Bijlage 7: '10 geboden' Hollands Kroon

10 essentiële voorwaarden voor anders werken/ Hollands Kroon principes (Gemeentesecretaris Arthur Cremers verwijst in het interview naar het boekje 'Poleposition' van Hollands Kroon):

1. **'Doen!**
  - Staat niet voor niets op 1. Voor ons in de kop van Noord-Hollands niet zo moeilijk. Voor Rotterdamers ook niet. Maar voor de rest van Nederland: doe het nou maar gewoon. Je ziet wel waar het schip strand
2. **Keep it simple, stupid (KISS)**
  - Deze had eigenlijk ook op 1 gemoeten. Daag jezelf uit telkens weer terug te gaan naar de eenvoud. Wat willen we bereiken, hoe kan het eenvoudiger?
3. **De tuinman kiest zijn eigen gereedschap**
  - We- nu even als leidinggevendenden onder elkaar – hebben de neiging voor anderen te denken. Loslaten. Laat de medewerker zelf bepalen hoe hij of zij het werk inricht. Bemoei je er niet mee!
4. **Leg de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk. Altijd**
  - Zodra je begint met "senior" medewerker of tea coördinator, hang je al. Geloof ons: plat!
5. **Heb ook voor de verscheidenheid van het type werk en type mens**
  - Niet iedereen wordt gelukkig van 'groots en meeslepend'. Maak altijd ruimte voor onderscheid tussen de productietijgers en de creatievelingen.
6. **Wees consistent**
  - Echt succesvol zijn kost jaren. En jaren. Blijf volhouden en de principes telkens weer toepassen. Als je het even niet meer weet, (her)lees de biografie van Steve Jobs.
7. **Voorkom ten alle tijden Not inventend by me (MIBM)**
  - Hoe briljant je eigen ideeën ook zijn, die van de collega's zijn altijd beter. Had je maar een ander vak moeten kiezen. Op dit punt de lessen van Steve Jobs dus niet volgen (!)
8. **Loslaten en vastpakken**
  - Loslaten is moeilijk. Heel moeilijk. Nog moeilijker is om daarnaast ook nog te sturen op resultaten. En toch is dat waar het altijd weer om gaat.
9. **Have fun**
  - Maak het werk leuk! Ontspan. Ga gamen, fietsen, doe lekker je schoenen uit. Beetje dollen met elkaar, in plaats van meteen met de agenda beginnen. Heus, niemand wordt er slechter van.
10. **Maak soms een uitzondering op bovenstaande negen principes**
  - Oei, de meeste contra-intuïtieve. Soms moet je even 'smokkelen' om uiteindelijk verder te komen. Let wel: smokkelen is iets anders dan je principes verloochenen. '



## Bijlage 8: Nieuw instrumentarium PZH De Netwerkvitaliteitsmonitor

### Aanleiding

Twee jaar geleden (in 2015) is door de auditors van de PZH een ontwikkelopdracht aangenomen om een instrument te ontwikkelen om meer grip te krijgen op het opkomende fenomeen van netwerkend werken en daarbij met het instrument te kunnen achterhalen wat de samenwerkingsdynamiek heerst binnen het netwerk en daarnaast welke resultaten het netwerk oplevert (Zoeteman & Fiering, p.c., 2017).

### Aanpak ontwikkeling instrument →

- Een drietal netwerkpraktijken binnen de provincie Zuid-Holland is onderzocht
- Er zijn interviews gehouden met betrokken provinciale medewerkers, leidinggevend en bestuurders, maar ook met externe netwerkpartners, deskundigen en hoogleraren.
- Naast de genoemde interviews is relevante documentatie over de genoemde praktijkcasussen geraadpleegd, alsmede literatuurstudie verricht om te komen tot de indicatoren en succesfactoren voor het meten van de netwerkvitaliteit
- Eerst kwam men uit op 120 factoren uit en die zijn verdicht tot de huidige 9 factoren (zie afbeelding).
- Vervolgen is het instrument getest in een aantal netwerkcasussen (Zoeteman & Fiering, p.c., 2017).

### Het instrument

**Functie:** 'Met de netwerkvitaliteitsmeter worden percepties die bij de netwerkdeelnemers leven expliciet en bespreekbaar gemaakt. U komt samen met de deelnemers in het netwerk tot een geobjectiveerd inzicht in de vitaliteit van het netwerk op enig moment. Door dit instrument weet u hoe de netwerksamenwerking, -opbrengsten en het doelbereik ervoor staan. Het wordt duidelijk wat nog nodig is om de ambities samen te bereiken en u komt samen tot verbeteracties. De uitkomsten van de meting kunt u gebruiken voor zelfevaluatie en verantwoordingsdoeleinden' (Zoeteman & Fiering, p.c., 2017)

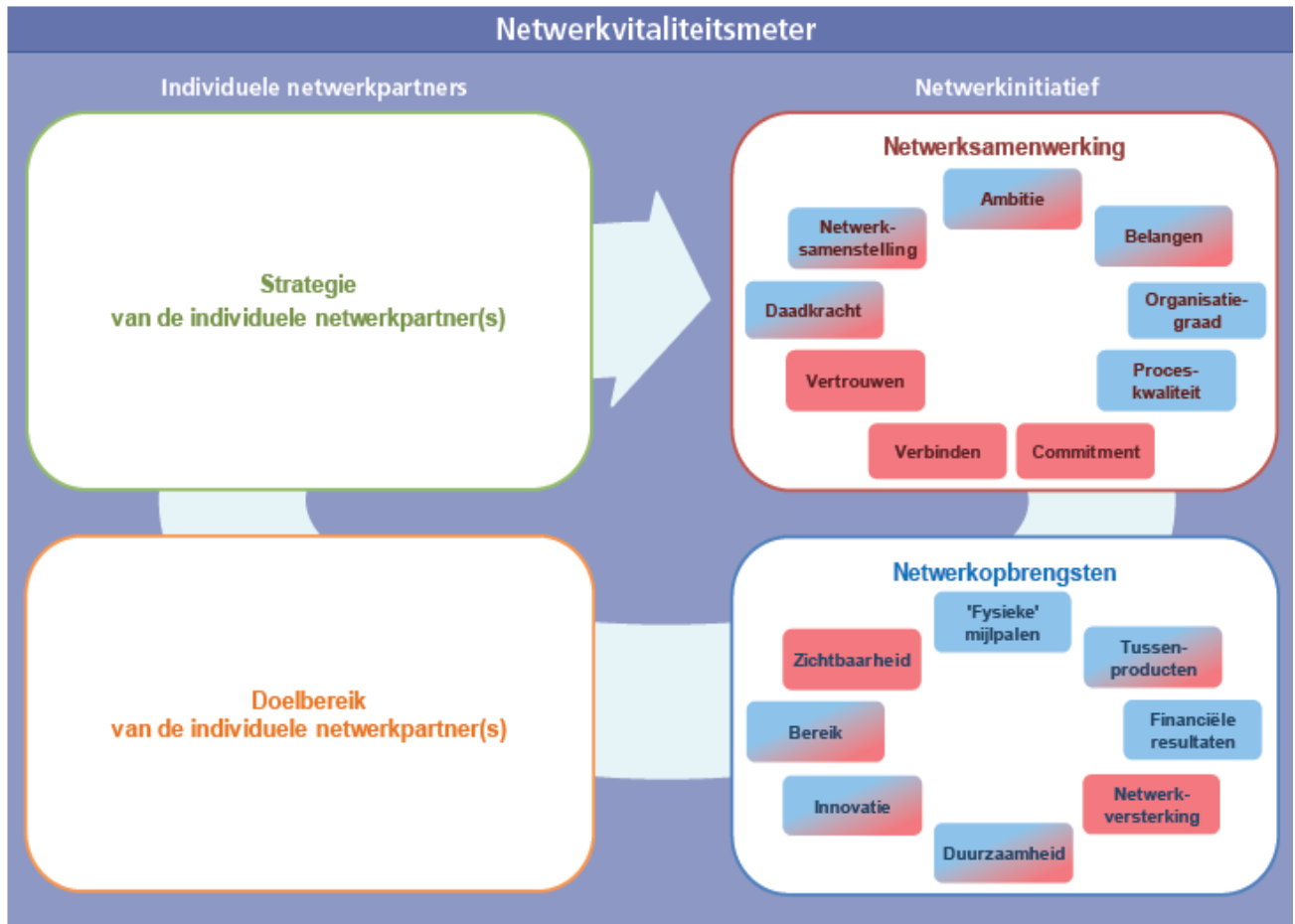
### Toepassingen:

**Vragenlijst →** Het instrument is niet gemaakt om een hard cijfer te geven, maar het is gemaakt om dan de dialoog te voeren. Vervolgens is het ook zo dat de dialoog in een netwerk ook aansluit op het instrument. 'Als je zit in een netwerk wat je met zijn allen bouwt, wat best wel breekbaar is en je gaat daarop direct afrekenen dan kan het netwerk uit elkaar vallen en dat past niet bij de aard van het netwerk. **Het instrument is niet zo normerend bedoeld.** Een dip in de factor daadkracht kan bijvoorbeeld heel bewust zijn, omdat je nog niet op hele concrete acties zit, maar je op dat moment in het proces meer bezig bent met het bouwen aan vertrouwen en commitment. Je moet het ook weer plaatsen in de context van het proces. **Je kunt het ook gebruiken voor de afstemming of je wel op 1 lijn zit.** Vanachter de computer kun je de vragen beantwoorden en het gesprek daarover heb je vervolgens met elkaar in een soort workshop achtige sessie nadat de resultaten zijn verwerkt en je deze hebt gegenereerd, met allerlei toelichting erop' (Zoeteman & Fiering, p.c., 2017).

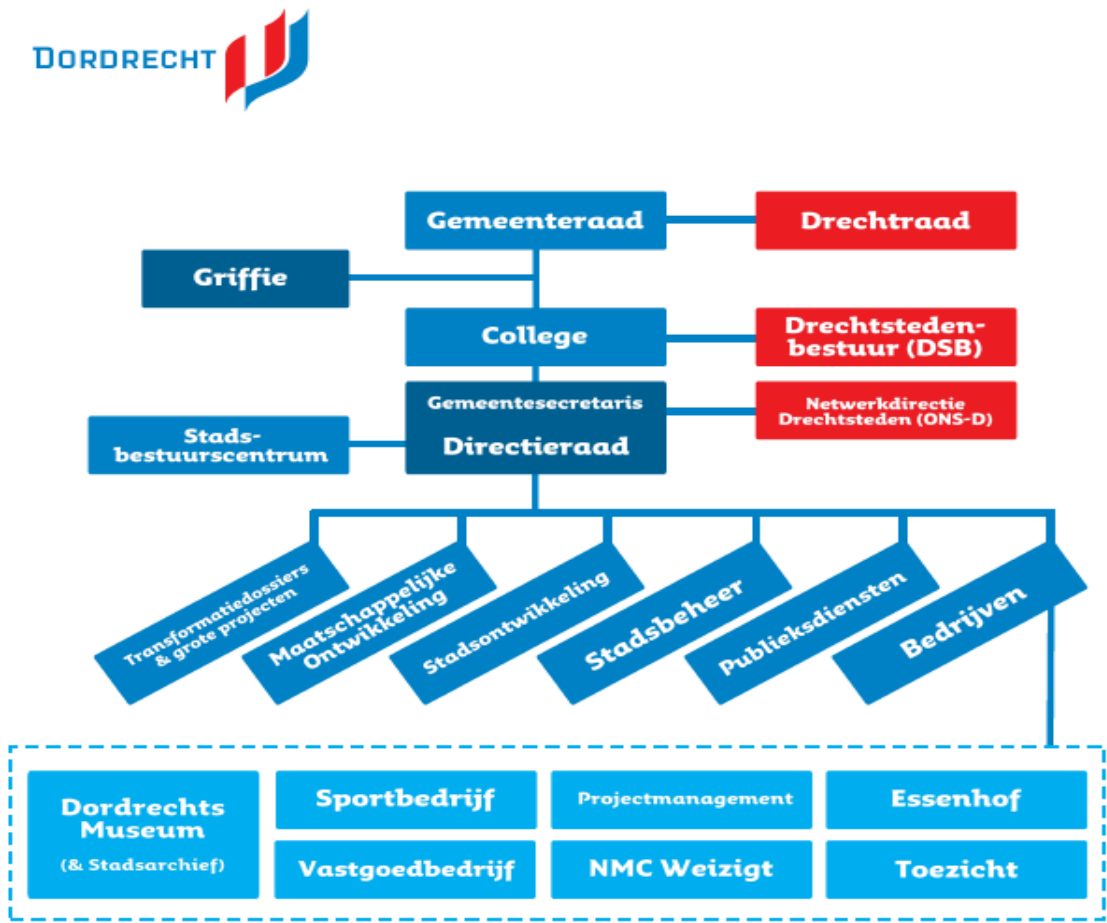
**Serious game →** Een soort spel waarin dezelfde stellingen uit de vragenlijst centraal staan. Echter, in dit geval zit je met elkaar aan tafel, men beantwoordt de stellingen. Deze vorm is een stuk minder anoniem. 'Überhaupt de discussie aangaan met elkaar draagt al bij aan het vertrouwen of zelfs omgekeerd. Er is een bepaalde mate van vertrouwen nodig om dat met elkaar te durven doen. **Het uiteindelijke doel is om te kijken, waar kunnen we met elkaar verbeteren, gaan we verder met elkaar. Waar kun je met elkaar verbeteren. Of met dingen stoppen maar dan heb je wel een onderbouwde keuze'** Zoeteman & Fiering, p.c., 2017).

**Audit/onderzoek:** Onafhankelijk onderzoek Dit nog niet toegepast, omdat mensen vaak het gevoel hebben dat ze dan als gevolg van het onderzoek harde verantwoording af moeten leggen.

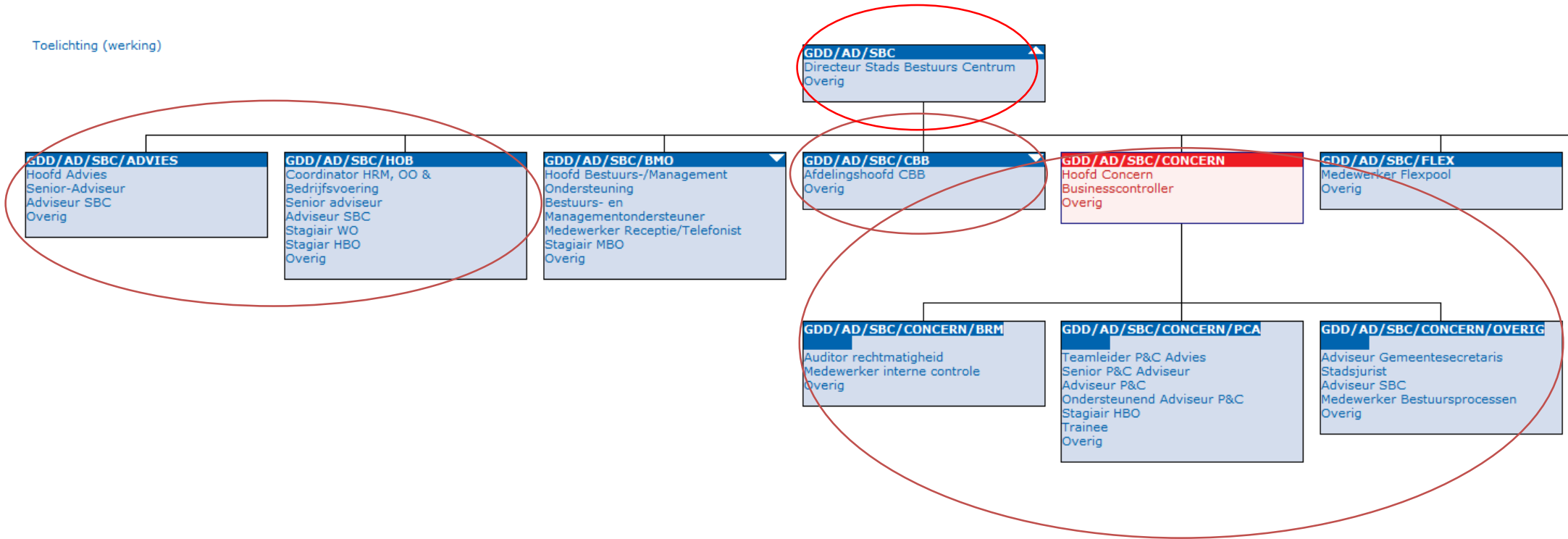
**Aandachtspunten** → 'Je merkt wel dat het lastig is om mensen te verleiden hier veel tijd aan te besteden. Mensen zien het soms als administratieve rompslomp. **De toelichting op het instrument en het draagvlak creëren om dit met elkaar te willen is de grootste uitdaging'** (Zoeteman & Fiering, p.c., 2017)



**Bijlage 9: Organogram gemeente Dordrecht en relevante secundaire processen**



Toelichting (werking)



## Bijlage 10: Organogram & organisatie ontwikkeling gemeente Delft

