

De professional op de regisseursstoel, illusie of sociale innovatie?

Een onderzoek naar de organisatieontwikkeling van
gemeentelijke organisaties in Nederland

Masterscriptie Publiek Management
F.E.J.M. van den Elshout (479467)
Erasmus Universiteit Rotterdam

Scriptiebegeleider EUR:
Prof. dr. M.J.W. van Twist
Prof. dr. M.A. van der Steen

Stagebegeleider:
mr. R.W.E. Dijkstra
Kirkman Company

2018, augustus.

Proloog

Er komt een einde aan mijn studententijd met het afronden van deze afstudeerscriptie en de scriptie vertegenwoordigt daarmee de voltooiing van mijn master Publiek Management, Bestuurskunde, aan de Erasmus Universiteit. Het was een jaar vol pieken en soms ook dalen maar dat gaf juist weer extra energie om te knallen. Het schrijven van deze masterscriptie was te vergelijken met een organisatieontwikkeling, het gaat niet over één nacht ijs. Eerst moest de richting bepaald worden net zoals bij een organisatieontwikkeling. Meerdere onderwerpen passeerden de revue maar gelukkig gaf een stage-opdracht bij Kirkman Company richting. Mark van Twist bood uitkomst bij de specifieke invulling van het onderwerp in iets wat me enorm veel energie heeft gegeven, essentieel voor een ontwikkeling. En hier ligt hij dan mijn masterscriptie ‘De professional op de regisseursstoel, illusie of sociale innovatie?’.

Graag wil ik Mark van Twist bedanken voor de opbouwende kritiek, uitdaging en motivatie. De scriptiekringen boden altijd weer een helder inzicht en de duidelijke feedbackpunten boden kansen om door te ontwikkelen. Daarnaast wil ik ook graag mijn stageorganisatie Kirkman Company bedanken en in het bijzonder René Dijkstra. Bedankt voor jouw ongelooflijke inzet voor mijn scriptie, de vele opbouwende feedbackpunten, de flexibiliteit, de inspirerende gesprekken en het vertrouwen. Dit alles heeft ervoor gezorgd dat ik het beste uit mezelf heb kunnen halen en een leerzame leuke tijd heb gehad die voorbij is gevlogen. Met hulp van buiten en door samenwerking wordt alles net even wat mooier en beter, precies als bij een organisatieontwikkeling.

Natuurlijk wil ik alle respondenten bedanken voor hun medewerking aan mijn onderzoek. Zonder dat had deze ontwikkeling nooit tot dit resultaat geleid, je hebt anderen nodig om verder te komen. Bedankt voor de vele interessante en inspirerende gesprekken, de tijd in jullie overvolle agenda's en het spelen van het 'stakeholderspel' wat zorgde voor nog meer inzicht en bevestiging. Tot slot wil ik graag mijn vrienden en familie bedanken voor de motivatie, het vertrouwen en de vele kopjes koffie in de UB. Zonder dit alles had deze ontwikkeling nooit tot dit resultaat geleid.

En daarmee komt een einde aan mijn studententijd. Tijd om de schoolbanken, voorlopig, te verlaten en mezelf op een andere manier verder te ontwikkelen om de toekomst tegemoet te gaan.

Fleur van den Elshout

2018, juli.

Samenvatting

Je vergeten paarse opblaaskrokodil ophalen in het zwembad door middel van tien formulieren die op een specifiek tijdstip moeten worden ingeleverd? Nee, de traditionele gemeentelijke organisatie is niet meer zoals die was. Het bureaucratische organisatie-model bedacht door Weber, dat willekeur en rechtsongelijkheid voorkomt door de grote hoeveelheid regels, wordt niet langer beschouwd als wenselijke inrichting voor de gemeentelijke organisatie. Wenselijk is een moderne organisatie die: maatwerk levert, afgestemd is op individuele omstandigheden, om kan gaan met de complexe omgeving en netwerkend en responsief werkt. Dit vraagt om een grote verandering van de interne organisatie. De professional moet binnen de organisatie meer beleidsvrijheid krijgen, de behandelend ambtenaar moet de geleverde input afwegen en er moeten worden gewerkt in verschillende teamsamenstellingen ook over afdelingen heen. Dit levert ingewikkelde situaties op, blijkt uit de theorie en in de praktijk.

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen hoe de gemeentelijke organisaties in Nederland zich nu daadwerkelijk ontwikkelen, van het huidige bureaucratische model richting de moderne organisatie. Wat zijn hiervoor hefboomen en wat zijn de effecten van deze verschuiving? Om hierachter te komen staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *Hoe ontwikkelt de huidige gemeentelijke organisatie in Nederland zich, wat zijn hiervan de hefboomen en de effecten?*

Uit dit afstudeeronderzoek blijkt dat in de zestien onderzochte gemeenten het besef sterk aanwezig is dat de gemeentelijke organisatie moet veranderen om op de complexe externe omgeving in te kunnen blijven spelen. Veranderdocumenten beschrijven mooie ambities voor de ontwikkeling richting de moderne organisatie maar aan echte realisatiekracht ontbreekt het vaak nog. Binnen de dimensie van het werkproces zijn wel een aantal koplopers te zien die hun werkproces hebben ingericht naar het model van de toekomstige organisatie. Opvallend is dat binnen iedere dimensie er ontwikkelingen plaatsvinden, groot en klein, maar het enig wat niet verandert is het salaris van de ambtenaar. Grote obstakels voor de verandering zijn de sturing vanuit de politiek, de organisatiecultuur en rol van de manager.

Veel onderzochte gemeenten zien het dominante sturingsparadigma verschuiven richting de netwerkende en responsieve overheid. Dit is een reden om de organisatieontwikkeling verder in te zetten en daarmee een hefboom voor de ontwikkeling. Toch blijven ook de klassieke waarden een bovengemiddeld belangrijke rol spelen. Dit vraagt van de gemeenten om te kunnen laveren tussen de verschillende rollen. Dat is op dit moment een grote opgave waar gemeenten mee worstelen. De organisatiecultuur vraagt om een evolutionaire veranderstrategie, deze is op dit moment onvoldoende diepgaand. Met als gevolg dat de medewerkers moeilijk mee kunnen veranderen. De 'diepe structure' van de organisatie is niet van de een op de andere dag te veranderen en dat vraagt om een evolutionaire veranderstrategie met ruimte voor experiment en fouten. Om van daadwerkelijk grote effecten van de ontwikkeling te spreken is het nog te vroeg. Langzaamaan zijn de eerste effecten zichtbaar. Het meest duidelijke effect is dat het besef er is dat er een verandering plaats moet vinden en daar de eerste stappen in worden gezet. Dit leidt tot een flexibelere organisatie met betere samenwerking intern maar ook met externe partners.

Het is belangrijk dat er meer gefocust en geïnvesteerd wordt in de mens. Menselijke krachten en persoonlijkheid moeten meer ruimte krijgen binnen de organisatie. De bureaucratische organisatie heeft tot gevolg gehad dat persoonlijkheid en onderlinge feedbackmechanismen zijn verdwenen waardoor leren lastig is. Tot slot moeten de interne processen de ontwikkeling beter ondersteunen zodat er een grotere ontwikkeling mogelijk is richting de moderne organisatie en het juiste gedrag correct ondersteund wordt. Uit dit onderzoek blijkt dat het bureaucratische model soms nog gewenst of noodzakelijk is. Vandaar dat het belangrijker is om in te zetten op het kunnen 'switchen' tussen de verschillende modellen dan echt een ontwikkeling van het ene naar het andere model.

Je paarse opblaaskrokodil zal je dus waarschijnlijk wat gemakkelijker terugkrijgen maar helemaal zonder bureaucratische processen zal het nog niet gaan. Volop toekomst voor de gemeentelijke organisatie in Nederland.

Inhoudsopgave

Proloog	
Samenvatting	
1. Introductie.....	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Probleemstelling.....	2
1.3 Doelstelling.....	3
1.4 Vraagstelling	3
1.5 Relevantie.....	4
1.5.1 Maatschappelijke relevantie.....	4
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie	4
2. Theoretisch kader.....	6
2.1 Het huidige (bureaucratisch) organisatiemodel.....	6
2.1.1 De ideale bureaucratische organisatie.....	6
2.2 Toekomstig organisatiemodel.....	9
2.2.1 Publieke waarden.....	9
2.2.3 Bouwstenen van de moderne organisatie.....	10
2.3 Hefbomen voor organisatieontwikkeling	15
2.3.1 Verschuiving in het dominante paradigma over overheidssturing.....	15
2.3.2 Invulling van de veranderstrategie Transformatie	19
2.4 Effecten.....	20
2.4.1 Ambities voor het toekomstige model	21
2.4.2 Risico's van het toekomstige model.....	21
2.4.3 Bijvangsten van het toekomstige model.....	21
2.4.3 Tragiek van het toekomstige model.....	21
3. Methodologie.....	22
3.1 Conceptueel model.....	22
3.2 Operationalisering	23
3.3 Onderzoeksstrategie, betrouwbaarheid en validiteit.....	25
3.4 Onderzoeksmethoden- en technieken, validiteit en betrouwbaarheid.....	25
4. Empirische bevindingen.....	28
4.1 Gemeente Amsterdam	28
4.2 Gemeente Haarlem	31
4.3 Gemeente Zaanstad	33
4.4 Gemeente Zoetermeer	36
4.5 Gemeente Breda	38
4.6 Gemeente Tilburg	41
4.7 Gemeente Arnhem.....	43

4.8 Gemeente Rijswijk	45
4.9 Gemeente Almere	48
4.10 Gemeente Nijmegen	50
4.11 Gemeente Delft	52
4.12 Gemeente Amersfoort	54
4.13 Gemeente Haarlemmermeer	56
4.14 Gemeente Dordrecht	58
4.15 Gemeente Zwolle	60
4.16 Gemeente Eindhoven	62
5. Conclusie en aanbevelingen	65
5.1 Introductie	65
5.2 Conclusie	65
5.3 Discussie en aanbevelingen	75
5.3.1 Discussie	75
5.3.2 Aanbevelingen voor gemeentelijke organisaties en vervolgonderzoek	77
Literatuurlijst	79
Bijlage 1. Respondentenlijst	84
Bijlage 2. Topiclijst interview	85
Op dit moment is het zo georganiseerd binnen de organisatie:	87
Bijlage 3. Legenda analysetabellen	88
Bijlage 4. Documentenlijst	89

1. Introductie

1.1 Aanleiding

Iedereen kent wel de reclame over ‘De paarse krokodil’ van de verzekeringsmaatschappij Ohra. De paarse krokodil staat in het hokje van de informatiebalie van het zwembad. Moeder en dochter komen de krokodil ophalen nadat ze hem vergeten zijn. Verveeld wordt het computerspel waar de man mee bezig was onderbroken en hij haalt een formulier uit de kast. “Graag dit formulier in blokletters invullen, voor- en achterkant en dit inleveren tussen 09.00 en 10.00 ochtend bij Dienst Recreatie.” Verbaasd wijst de vrouw naar de paarse krokodil in het hokje: “Maar hij staat daar”. De man beaamt dat maar onderneemt geen actie. De paarse krokodil wordt symbool voor het probleem van de onredelijke bureaucratie en regelzucht waar wij mee te maken hebben. Dit past niet meer bij de huidige samenleving, waar de externe omgeving vraagt om een andere interne inrichting van organisaties.

Publieke organisaties worden geconfronteerd met ontwikkelingen in de omgeving die druk leggen op die organisaties. De omgeving van publieke organisaties is dynamisch, complex en continu in beweging; in transitie naar een meer duurzame samenleving voor iedereen (Gerrits, 2012). Publieke organisaties werken in een omgeving die zichzelf steeds meer ontwikkelt naar een netwerksamenleving, waarin veel verschillende stakeholders zich begeven in verschillende transitiedomeinen (Klijn, 2008; Christensen & Leag Reid, 2010). De burger verwacht meer en verlangt ook steeds meer inspraak. Publieke organisaties worden verplicht meer duidelijkheid te geven over hun handelen en in te spelen op de vraag van burgers en bedrijven.

De opgaven voor publieke organisaties verschuiven in groei van kwantiteit naar kwaliteit. Verder hebben de digitalisering, herverdeling van middelen, individualisering, toenemende eisen, regelgeving en bezuinigingen een grote invloed. Daarnaast hebben ze te maken met nieuwe maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, problematische schulden, multiprobleemwijken en de circulaire economie. In de huidige netwerksamenleving worden deze problemen opgelost in samenwerking met meerdere partijen. Belangrijk voor organisaties is om mee te bewegen met de samenleving, willen ze hun rol behouden en impact blijven creëren. Publieke organisaties moeten publieke waarden creëren met minder budget, minder regels en meer als participant binnen de keten. Het idee vanuit de bevolking dat de overheid alles moet regelen voor de burgers ‘van de wieg tot het graf’ is afgenomen.

De veranderende maatschappij vraagt om een publieke organisatie die anders is ingericht en met de maatschappij mee verandert. Een meer transparante, op samenwerking gerichte organisatie die ruimte biedt voor burgerinitiatief maar tegelijkertijd de basiswaarden van de samenleving beschermt en rechtszekerheid biedt. De gemeentelijke organisatie is niet meer alleen aan zet en er wordt samenwerking verwacht met andere stakeholders. Een complexe publieke context vraagt om andere manieren van problemen oplossen volgens Klijn (2008). Dit alles vraagt om een flexibelere organisatie en dat betekent dat er afscheid genomen moet worden van de klassieke bureaucratische overheidsorganisatie.

In het boek van Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist (2015) worden vier verschillende perspectieven op overheidssturing beschreven. Het klassieke beeld, public administration, gaat uit van een overheid die alles regelt voor zijn burgers, “van de wieg tot het graf” (Osborne, 2006). De publieke organisaties werden ingericht naar het idee van Max Weber (2012), het bureaucratische organisatiemodel. De bureaucratische organisatie staat bol van regels en administratieve druk. De sturing van overheidsinstanties is de afgelopen jaren sterk veranderd. Met het introduceren van new public management (NPM) ontstond de gedachte dat de overheid meer ingericht moest worden als een bedrijf, doelen behalen en afgerekend worden op prestaties (Osborne, 2006). Na de trend van NPM is inmiddels het netwerkperspectief dominant in de publieke sector. De overheid is niet langer meer de enige sturende factor maar samen met andere maatschappelijke organisaties wordt er samengewerkt in een netwerk, new public governance (Osborne, 2006). Overheden krijgen steeds meer te maken met complexe maatschappelijke problemen waardoor die alleen nog maar door samenwerking met andere partijen zijn aan te pakken en publieke waarden worden gecreëerd (Goldsmith & Eggers, 2004). Het

blijft echter niet bij alleen netwerksamenwerkingen, ook burgers verlangen meer inspraak en meer mogelijkheden om bij te dragen. Ze zijn zelf in staat om publieke waarden te realiseren. De ‘societal resilience’ vraagt om een responsieve overheid, een overheid die de ontwikkelingen herkent en betekenisvolle verbindingen aangaat met partijen die anders zijn dan de overheid (Van der Steen et al., 2015).

Het (huidige) bureaucratische organisatiemodel past niet meer in deze dynamische omgeving waarin de vraag om maatwerk stijgt. Wanneer je met je dochter bij het zwembad komt om een verloren voorwerp op te halen wil je direct geholpen worden en niet van balie naar balie worden gestuurd en tien verschillende formulieren daarvoor moeten invullen. Sterker, misschien wil je wel zelf een eigen zwembad neerzetten in de publieke ruimte zodat kinderen kunnen spelen zonder later hun paarse krokodil via tien formulieren terug te krijgen. Toch werd een zelfgebouwd zwembad voor buurtkinderen in het Rode Dorp in Deventer niet geaccepteerd door de gemeente Deventer (NOS, 2018). Vanwege veiligheid, aansprakelijkheid en het ontbreken van een omgevingsvergunning werd besloten dat het zwembad weg moest. Hier ontstond spanning op de rol van de gemeente, handhaven of niet? De sterk dynamische omgeving vraagt dus om een andere manier van organiseren van de gemeentelijke organisatie (Christensen & Laegreid, 2010; Edelenbos & Meerkerk, 2016). Wat voor inrichting heeft de gemeentelijke organisatie nodig om toekomstig te zijn?

De vernieuwende gemeente Hollands Kroon werd gezien als de meest toekomstige organisatie waar alle andere gemeenten een voorbeeld aan zouden kunnen nemen. Ook zij zagen de omgeving waarin gemeenten zich bevinden veranderen en de zelfredzaamheid van de burger vergroten. Dit vroeg om een verandering van de gemeentelijke organisatie. Naar hun mening kon dat alleen door eerst intern in de organisatie te beginnen en afscheid te nemen van de traditionele bureaucratische inrichting (Van der Horst, Cremers, & Van Twuijver, 2016). Nu na een aantal jaren treden er enkele wethouders af en wordt de transitie gezien als een mislukking. De transitie zou te snel zijn doorgevoerd en de burgers verliezen het vertrouwen in de gemeente, juist het effect dat niet bereikt moest worden (Van der Bol, 2017). Tot op welke hoogte moet de toekomstige organisatiemodel worden doorgevoerd, hoe modern kan de gemeentelijke organisatie worden ingericht en wat zijn de effecten van deze interne verandering?

1.2 Probleemstelling

Het bureaucratische organisatiemodel wordt niet langer gezien als de meest wenselijke inrichting voor de gemeentelijke organisatie. De netwerkende en responsieve overheid die opgavegericht werkt klinkt wenselijk, maar uit de praktijk en in theorie blijkt dat het ingewikkelde situaties oplevert. Dit komt doordat er nog vaak aspecten van de klassieke bureaucratische inrichting merkbaar zijn. De tijd en samenleving veranderen en dat vraagt om een meer interactieve en incrementele benadering die nodig is om in de huidige netwerksamenleving publieke waarden te blijven leveren (De Baas, 2017). Zolang de publieke organisaties nog steeds ingericht zijn volgens de traditionele bureaucratie en overheden trachten alles te beheersen en controleren ontstaan er spanningen bij het opgavegericht werken. Er is dan geen ‘fit’ tussen de externe omgeving en de interne organisatie terwijl dat bijdraagt aan de bloei van organisaties (Lawrence en Lorsch, 1967). Decentralisaties van het Rijk naar de gemeenten vragen om een meer persoonlijke aanpak en niet meer op de gestandaardiseerde aanpak door het volgen van de regels. Tummers, Bekkers & Steijn (2009) omschrijven in hun onderzoek de beleidsvervreemding van ambtenaren. Zij lijken zich niet verbonden te voelen met het formele beleid. De praktijk vraagt namelijk om een andere aanpak en dat zien de uitvoerders, ze willen graag maatwerk leveren maar worden beperkt door de regels van de bureaucratische organisatie. Uit empirische studies blijkt dat uitvoerende ambtenaren proberen de burgers te helpen door maatwerk te leveren en dat werkt naar de mening van de burgers (Raadschelders, 2016, 321-326). De huidige samenleving verlangt naar een ander soort overheid en dat vraagt om een verandering van de inrichting van de gemeentelijke organisatie.

De kunst voor de overheidsinstellingen is om de organisatorische en managerial inrichting aan te passen aan de concrete maatschappelijke opgaven die voor hen liggen. Werken in een netwerk aan integrale opgaven vereist een andere inrichting van de organisatie, weg van de klassieke bureaucratische inrichting. Het vereist meer flexibiliteit om met het systeem om te gaan en niet meer alles volgens de vaste regels te doen. Iedere publieke organisatie gaat hier met zijn eigen manier mee om en past zijn organisatie aan naar de lokale situatie en context. Een netwerkende aanpak vereist een organisatie-

inrichting afhankelijk van situatie en context (Van der Steen et al., 2015). Het probleem wordt hier duidelijk: wat is de juiste inrichting voor de gemeentelijke organisatie om te kunnen dealen met de dynamiek uit de omgeving?

Onze samenleving is in een overgangsfase en bevindt zich op een kantelpunt. Van een verticale, centrale en verzuilde samenleving naar een horizontale, decentrale netwerksamenleving. ‘In deze kantelperiode worden oude systemen afgebroken en nieuwe systemen opgebouwd. Oude waarden verdwijnen, nieuwe waarden ontstaan’ (Rotmans, 2012: 6). Dit zorgt voor de transitie van een complex systeem en dat vraagt om wijzigingen van de structuur, cultuur en de werkwijze van het systeem. Het bestaande systeem is de menselijke maat ontgroeid en vraagt om transitie. Niet langer vanuit controle, beheersing en zekerheid, maar uitgaand van onzekerheid, complexiteit en constante aanpassing (Rotmans, 2012: 22). De gemeentelijke organisatie moet mogelijk een meer faciliterende rol aannemen die maatwerk levert in plaats van de regierol. Organisaties binnen het rigide publieke stelsel worstelen met hun eigen rol, cultuur en werkwijzen en moeten op zoek gaan naar een nieuwe rol vanuit hun nieuwe identiteit.

Ten Bos (2015) stelt dat we zelf de bureaucratie in stand houden omdat we gehecht zijn aan de voorspelbaarheid en veiligheid ervan. Weber schreef in zijn boek dat de bureaucratie werkt als een ‘ijzeren kooi’ waarin je gevangen kan zitten. De decentralisatie van de jeugdzorg zou moeten zorgen voor meer maatwerk, integrale samenwerking en minder bureaucratie, maar toch zijn er inmiddels de eerste tekenen dat de bureaucratie, het aantal regels, toeneemt in plaats van afneemt (Kruiter, Bredewold, & Ham, 2016). Wellicht is er dus helemaal geen verschuiving van de bureaucratie naar de moderne organisatie en zit de gemeentelijke organisatie gevangen in de ‘ijzeren kooi’ van de bureaucratie.

De effecten die de verschuiving van de bureaucratische organisatie naar de moderne organisatie teweegbrengt zijn wellicht ook niet allemaal even rooskleurig als ze geschetst worden. De Baas (2017) stelt in zijn boek dat de democratische legitimiteit in het gedrang komt omdat regelsturing wordt overgelaten aan niet gekozen uitvoerders en daarmee niet aan de gekozen centrale regelgeving.

1.3 Doelstelling

Een goede onderzoeksdoelstelling bestaat uit twee verschillende elementen volgens Verschuren en Doorewaard (2007). Het eerste element, de interne doelstelling, richt zich op data en informatie die moet bijdragen aan de externe doelstelling. De externe doelstelling is het tweede element, daarin wordt het doel omschreven. Waar draagt de uitkomst na afloop van dit onderzoek aan bij?

Dit onderzoek heeft enerzijds als interne doelstelling inzicht te krijgen in de verschuiving van de huidige bureaucratische organisatie naar de moderne organisatie en anderzijds naar de hefbomen en de effecten van deze verschuiving in het publieke domein.

De externe doelstelling van dit onderzoek is ten eerste om bij te dragen aan de wetenschappelijke relevante literatuur op het gebied van organisatie inrichting inspeland op de veranderende omgeving. Er is in de literatuur maar weinig aandacht voor de consequenties van ‘new public governance’ op de inrichting van organisaties, zo constateerde ook Pollitt & Bouckaert (2011) en Ansell (2011). Dit onderzoek tracht dan ook bij te dragen aan deze leemte in de literatuur. Ten tweede is de externe doelstelling om waardevolle en bruikbare maatschappelijk relevante informatie te verschaffen op dit thema voor gemeentelijke organisaties. Hierdoor kunnen publieke organisaties hun ambities voor de toekomst effectiever waar kunnen maken en hun organisatie kunnen inrichten naar datgene wat de samenleving van hen vraagt.

1.4 Vraagstelling

In het boek van Jan Herman de Baas (2017) wordt een managerial en organisatorische inrichting geschetst voor gemeentelijke organisaties om met de veranderende context om te gaan waarin ambtelijke organisaties zich bevinden. Er wordt gesteld dat de bureaucratische inrichting niet meer past bij de huidige samenleving en dat er een verandering nodig is voor de inrichting van publieke organisaties, er is een grens gekomen aan de huidige manier van werken binnen organisaties (Laloux, 2015). Deze inrichting wordt omschreven in tien verschillende verschuivingen, van de bureaucratie naar opgavegericht werken. Ook Laloux (2015) schrijft over het opnieuw uitvinden van de organisatie om te kunnen dealen met de veranderingen van buitenaf. Jaffee (2001) geeft ook aan dat de interne structuur

moet veranderen wanneer de omgeving verandert. Dit rijtje kan nog met vele auteurs uitgebreid worden. Hoe ziet de nieuwe managerial en organisatorische inrichting van een publieke organisatie eruit? Zorgt dat er ook daadwerkelijk voor dat gemeentelijke organisaties beter om kunnen gaan met de snel veranderende samenleving? Wat is het effect?

Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag: *Hoe ontwikkelt de huidige gemeentelijke organisatie in Nederland zich, wat zijn hiervan de hefbomen en de effecten?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn er de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe worden in de literatuur het huidige (bureaucratische) en het toekomstige organisatiemodel van gemeentelijke organisaties geconceptualiseerd?
2. Welke hefbomen liggen ten grondslag aan de ontwikkeling van de gemeentelijke organisaties in Nederland?
3. Hoe ontwikkelen de gemeentelijke organisaties zich momenteel, wat zijn de effecten daarvan?

1.5 Relevantie

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Naast het bijdragen aan de wetenschappelijke literatuur tracht dit onderzoek ook waardevolle praktische informatie te genereren voor de transitie van de bureaucratische gemeentelijke organisatie naar de meer opgavegerichte en netwerkende organisatie. Het onderzoek moet gemeentelijke organisaties tevens handvatten bieden om deze verschuiving in de praktijk te kunnen doorvoeren en om de ambities die bij gemeentelijke organisaties liggen waar te maken. Het onderzoek wordt maatschappelijk relevant wanneer dit doel wordt behaald (Van Thiel, 2010).

Iedereen komt in aanraking met gemeentelijke organisaties. De organisaties moeten continu inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en zich dus voortdurend aanpassen. Het is lastig om een gemeentelijke organisatie te transformeren omdat het zich afspeelt in een complexe context. Om publieke waarden te kunnen blijven leveren is het noodzakelijk dat onderzocht wordt hoe organisaties managerial en organisatorisch ingericht kunnen worden. Vaste structuren en geïnstitutionaliseerde overleggen worden door de gemeentelijke organisatie als stroperig en knellend ervaren en ‘niet meer van deze tijd’ (VNG, 2014). De nieuwe dynamiek vraagt om een andere aanpak, zonder blauwdrukken doen wat nodig is en met zo min mogelijk ballast van instituties. Het organiseren van de slimste oplossing zou centraal moeten staan en niet de organisatie zelf. Hiermee zijn gemeenten op dit moment aan het experimenteren maar dit in de praktijk toepassen is niet gemakkelijk. De interne organisatie van de gemeentelijke organisaties zijn vaak nog bureaucratisch ingericht en dat begrenst de transitie naar opgavegericht werken. Van der Steen et al. (2015) schrijven in hun boek dat opgavegericht werken vaak moeilijk en moeizaam verloopt, niet omdat het inhoudelijk ingewikkeld is maar omdat de geldende werkwijzen en procedures het niet mogelijk maken. De inrichting van de gemeentelijke organisatie moet dus anders, wil er meer opgavegericht gewerkt worden. Vanuit de maatschappij wordt de verschuiving van de bureaucratische organisatie naar de netwerkende opgavegerichte organisatie gezien als de oplossing voor de veranderende dynamiek, maar wat zijn nu de daadwerkelijke effecten van deze verschuiving? Is dit wel de juiste invulling voor gemeentelijke organisaties?

Het onderzoek is maatschappelijk relevant wanneer het meer praktisch inzicht geeft in de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie, welke hefbomen daaraan ten grondslag liggen en welke effecten dat nu daadwerkelijk oplevert. Wat is de beste typering om het gewenste effect te bereiken? Wanneer dat wordt gevonden, kan dat als voorbeeld gelden voor andere gemeentelijke organisaties. Het is van maatschappelijk belang te reflecteren op deze vragen aangezien de meest geschikte organisatorische inrichting van de gemeentelijke organisatie invloed heeft op de prestaties en het vermogen om samen met de andere stakeholders publieke waarde te creëren.

1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

De interne doelstelling is opgesteld om meer wetenschappelijk inzicht te verkrijgen. In de wetenschappelijke literatuur is veel aandacht voor de veranderende rol van de overheid, van het traditionele ‘Public Administration’ naar ‘New Public Governance’ (Osborne, 2006). Het bedrijfsmatig

werken volgens het 'New Public Management' principe bleek niet het passende paradigma en kreeg veel kritiek vanuit bestuurskundige literatuur. Vanuit daar ontstond de transitie naar het gewenste naar 'New Public Governance'. Van der Steen et al. (2015) zien dan ook een ontwikkeling van het handelingsperspectief van de overheid van een rechtmatige presterende overheid naar een netwerkende en responsieve overheid. Deze verschillende paradigma's bestaan niet naast elkaar, maar vallen over elkaar heen. Het is wetenschappelijk interessant om te bekijken of er daadwerkelijk een verschuiving plaatsvindt van de inrichting van de gemeentelijke organisatie, of dat er een combinatie van de klassieke organisatie en de netwerkende organisatie zoals ook Van der Steen et al. (2015) veronderstelt aanwezig is.

Veel wetenschappelijk onderzoek gaat over de aanleiding en de reden waarom de overheid zichzelf anders moet inrichten om te kunnen omgaan met de complexer wordende maatschappij (Christensen & Laegreid, 2010; Edelenbos & Meerkerk, 2016). Er is veel aandacht voor de invloed van 'new public governance' (Pollit & Bouckaert, 2011; Ansell, 2011) op de organisatie, maar niet over de invloed daarvan op de inrichting. Meer wetenschappelijk onderzoek is daarvoor nodig en daar kan dit onderzoek aan bijdragen.

De studiegroep 'Openbaar bestuur' wijst in haar recent verschenen studie 'Maak verschil' op een andere inrichting voor publieke organisaties om de effectiviteit van de overheid te vergroten. Ook Paul 't Hart (2014) beschrijft in zijn studie 'Ambtelijk vakmanschap 3.0' naar een ander organisatiemodel: een gedecentraliseerde organisatie die over de grenzen van de organisatie heen met stakeholders samenwerkt. Beide studies bepleiten een andere inrichting voor publieke organisaties waarin de debureaucratisering voorop staat maar laten beiden vragen open. Hoe de onzekerheidsreductie, daar waarin de bureaucratie voorziet, binnen publieke organisaties georganiseerd kan worden, wordt in beide stukken niet beantwoord.

In het boek van De Baas (2017) wordt gekeken naar de invloed van new public governance op de inrichting van de publieke organisatie. Hij omschrijft in zijn onderzoek dat er sprake is van een omkering van de bureaucratische organisatie naar de 'casusorganisatie'. De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op participerende observaties en er wordt niet empirisch getoetst. De Baas (2017) stelt vervolgonderzoek voor naar de volgende onderwerpen: Welke omkeringen zijn daadwerkelijk te zien? Welke ontwikkelingen richting de 'casusorganisatie' doen zich voor? Dit onderzoek bouwt verder op het onderzoek van De Baas (2017) maar zal dit keer onpersoonlijk worden uitgevoerd en empirisch worden getoetst. Hiermee worden de gaten die De Baas (2017) constateert bij zijn eigen onderzoek gedicht en draagt het bij aan het wetenschappelijke inzicht over inrichting van de toekomstige publieke organisatie.

2. Theoretisch kader

2.1 Het huidige (bureaucratisch) organisatiemodel

Volgens velen staan publieke organisaties gelijk aan bureaucratie (Boyne, 2002; Ten Bos, 2015). Bureaucratie is echter overal en onvermijdelijk. Weber (1922) beschreef de bureaucratische organisatie als een ideaaltype, bedoeld als analytische bril om te kijken naar publieke organisaties. Het idee voor de bureaucratische organisatie is ontstaan om onzekerheid binnen organisaties te verkleinen en zowel de zekerheid als de betrouwbaarheid erin te vergroten. Gepaard gaande met een grote hoeveelheid regels die zowel gelden voor de gezaghebbers zelf als voor de onderdanen, deze gezagsvorm werd door Weber ‘Burokratismus’ genoemd (Weber, 2009). De uitgangspunten van de bureaucratie zijn dan ook het reduceren van; oncontroleerbare processen, onbedoelde gevolgen van deze processen en onvoorziene condities voor organisatorische processen (Verschuren & Doorewaard, 1998). Het terugbrengen van het onvoorziene binnen processen overheerst binnen de bureaucratische organisatie en dat verklaart de ideale inrichting voor een organisatie met een grote hoeveelheid aan regels (De Sitter, 1998). De bureaucratische vorm is te beschrijven als een wettelijke specificatie van de autoriteiten en plichten van de ambtenaar (Rainey, 2009). Bureaucratische publieke organisaties zoals het rijk of gemeenten gezien als traag, log en vol luie ambtenaren waardoor ze niet aan de eisen die de samenleving aan haar stelt voldoen (Groeneveld, 2016). Deze aannames veronderstellen het ontspreken van de bureaucratie en wordt bureaucratisme genoemd (Groeneveld, 2016).

Het bureaucratische organisatiemodel gaat uit van een strikte scheiding tussen politiek en administratie. Bij het politieke besluitvormingsproces is het belangrijk dat alle meningen van de bevolking gehoord worden, de bureaucratie neemt besluiten in het belang van het algemeen en er is dus geen sprake van maatwerk. De ambtenaren moeten hun werk uitvoeren binnen de door de politiek aangegeven kaders. Dit zorgt voor een garantie van de democratische legitimiteit.

2.1.1 De ideale bureaucratische organisatie

De ideale organisatie zal hier worden omschreven na analyse van de verschillende kenmerken van de verschillende auteurs. De hoofdlijn zal de indeling zijn van De Baas (2017) welke zal worden aangevuld met andere kenmerken van de overige auteurs (i.e. Boyne 2002; Weber, 2009; Rainey, 2009).

Organisatorische positionering

De organisatorische positionering wordt uitgewerkt aan de hand van de volgende drie delen: 1. Vaste toedeling taken en bevoegdheden; 2. Werken in vast hiërarchisch verband en 3. Gehoorzamen aan regels en ambtsplicht.

1. Vaste toedeling taken en bevoegdheden

Planning en uitvoering zijn strikt gescheiden binnen de bureaucratie. ‘Het denken’ gebeurt in de top van de organisatie en ‘het doen’ in de uitvoering. Een bureaucratie heeft als inrichting een vaste verdeling van ‘kompetenzen’ (De Baas, 2017). ‘Kompetenzen’ houdt in dat er vaste competenties worden verwacht van de medewerker die hij moet bezitten voor het uitvoeren van de functie. De functionarissen met een vaste aanstelling hebben een vaste taak met de daarbij behorende bevoegdheden, zodat de taak optimaal kan worden uitgevoerd (De Baas, 2017). De competentieverdeling houdt in dat de taken begrensd zijn naar de competentie van de ambtenaar. Er is geen eigen zeggenschap over budgetten, dit alles ligt hoger in de organisatie bij de budgethouder. Bevoegdheden zijn in het bureaucratische model van Weber (2009) gebaseerd op algemene regels die zijn vastgelegd in wetten of reglementen. De taken, bevoegdheden en de functionarissen vormen samen een bestuursorgaan.

2. Werken in vast hiërarchisch verband

In de bureaucratische organisatie wordt er ‘top-down’ gewerkt. Ondergeschikten staan onder toezicht van de bovengeschikten en zijn loyaal aan de top (Bovens et al., 2001). De bureaucratische inrichting staat gelijk aan de ‘lijnorganisatie’, boven iedere functionaris staat een andere functionaris. Dit zou een efficiencyvoordeel moeten opleveren: voor elk onderwerp is er één persoon bevoegd en zou dus één persoon verantwoording moeten afleggen in de hiërarchische lijn (De Baas, 2017). In de praktijk zorgt dit echter niet voor een efficiencyvoordeel, maar voor stroperigheid. Vaak zijn er bij een dossier

meerdere ambtenaren betrokken, welke ieder in hun eigen lijn verantwoording afleggen aan de bovengeslikten. Stabiliteit in de machtspositie wordt gecreëerd met formele titels, het werken in een strikte hiërarchie of organogram (Laloux, 2015). Rainey et al. (1976) merken op dat het dwingende karakter een rechtvaardiging is voor constitutionele checks and balances en uitgebreide formele besturingsmechanismen. Niet alleen de interne structuur zorgt voor deze bureaucratische verhoudingen, hiërarchische structuren zijn vaak ook vereisten vanuit toezichthoudende instanties en uit eisen voor verantwoording in de publieke sector (Boyne, 2002).

3. Gehoorzamen aan regels en ambtsplicht

De bureaucratische organisatie staat gelijk aan een overdaad van regels, groepsnormen en starheid. Weber (2009) omschrijft dit als rationalisering. De organisatiecultuur is gericht op regels, richtlijnen en procedures, al het andere is niet belangrijk (Bovens, et al., 2001). Dit impliceert volgens Boyne (2002: 101) een onnodige obsessie met regels in plaats van resultaten, en met processen in plaats van uitkomsten. Voor ambtenaren gelden algemene regels die gemakkelijk zijn aan te leren (Korsten, 2000). In de bureaucratische cultuur is de rol belangrijker dan de persoonlijke overwegingen. Er is sprake van een rollencultuur die afhankelijk is van de kracht van de functionele specialiteiten (Franks, 1989). Rolorganisaties bieden veiligheid en voorspelbaarheid en zijn geschikt in stabiele omstandigheden (Franks, 1989).

Crozier (1964) heeft het over de vicieuze cirkel van de bureaucratie. Vanuit drie verschillende richtingen worden er steeds meer regels opgelegd. De ondergeschikten stellen zelf regels op omdat ze bang zijn voor de beoordeling van hun bovengeslikten. Verder is er de kans om de handelingsvrijheid van anderen te beperken zodat je zelf meer autonomie krijgt. Tot slot worden de imperfecties in de regels verbeterd door nieuwe regels op te stellen waardoor dit alles leidt tot nog meer regels binnen de bureaucratische organisatie. Het teveel aan regels maakt het werkproces onnodig complex en daarmee het bereiken van de gestelde doelen onmogelijk (Feeney & De Hart-Davis, 2009).

Werkproces

Het werkproces wordt uitgewerkt aan de hand van de volgende drie delen: 1. Werkproces volgens vaste regels; 2. Schriftelijke procesgang en 3. Ambtsdiscipline/controle in de hiërarchie.

1. Werkproces volgens vaste regels

Procedures om het werk te kunnen uitvoeren worden gevolgd door vooraf gestelde algemene regels (De Baas, 2017). De bevoegdheden die zijn toegekend aan de ambtenaar mogen alleen voor dat specifieke doel gebruikt worden en niet voor andere doeleinden. Het gehele werkproces is uitgetekend in regels en werken buiten de regels om is niet geoorloofd (Rainey, 2009). Dit leidt tot standaardisatie van het werkproces en hierop vindt coördinatie plaats. Door het standaardiseren van processen hangt cruciale kennis niet af van een bepaald persoon maar is het in de organisatie ingebed en kan het van generatie op generatie worden doorgegeven (Laloux, 2015). Sommige leidinggevendenden zijn speciaal aangenomen voor het controleren van de ambtenaar. Houdt hij of zij zichzelf wel aan de regels? Het niet volgen van de regels levert straf of een extra maatregel op. Dit heeft doelverschuiving als gevolg (Merton, 1952), het overheersende doel wordt het uitvoeren van de regels en niet langer het oplossen van het maatschappelijke probleem waarvoor de regels zijn opgesteld. De regels waaraan de ambtenaren zichzelf dienen te houden zijn opgesteld door de politiek, wanneer ze niet blijken te werken kan de ambtenaar de politiek de schuld geven. Het complexe werkproces en de regels leiden uiteindelijk tot vervreemding van het beleid bij de 'street-level-bureaucrats', frontlijnwerkers, de regels sluiten niet aan bij de vraag vanuit de maatschappij (Tummer et al., 2009).

2. Schriftelijke procesgang

De functie en taakomschrijving van de ambtenaar is in schriftelijke akten vastgelegd. Hierin staat precies wat er van de ambtenaar wordt verwacht. Niet alleen de taakomschrijving ligt vast in geschreven documenten, maar ook de verantwoording die hij aflegt over zijn handelen wordt in geschreven documenten vastgelegd. Het bestuur, handelingen, beslissingen en regels geschieden bij schriftelijke stukken (Zuurmond, 1994). Al dit schriftelijk vastleggen dient als bewijsvoering en controle op de

uitvoerder (De Baas, 2017). Door de schriftelijke vastlegging kan er ook controle plaatsvinden vanuit de burgers en de eventueel door hen ingeschakelde rechters (De Baas, 2017). Alle schriftelijke stukken moeten worden voorzien van een paraaf voor het verder kan naar de volgende collega, die ook zijn mening over het stuk moet geven (Korsten, 2000). Weber (2009) voegt er verder aan toe dat de persoonlijke en ambtelijke administratie gescheiden moeten worden.

3. Ambtsdiscipline/controle in de hiërarchie

De bureaucratische organisatie is een centraal gestuurde organisatie, een structuur die sterk gericht is op het bureaucratische principe van beheersing en controle. Ambtenaren staan onder gezag van een meerdere. Het eindmandaat ligt bij de top van de hiërarchie in het bureaucratische model (Vries, 2016). Iedereen valt onder de vastgestelde regels, bevoegdheden en middelen behoren niet tot de persoon zelf maar tot het ambt zelf. Onpartijdige en onafhankelijke ambtsuitoefening is mogelijk door de ambtelijke rechtspositie. Ambtenaren voeren hun taak uit in loyale ondergeschiktheid aan de top van de organisatie waarbij geacht wordt persoonlijke voorkeuren buiten beschouwing te laten (De Baas, 2017). Een ander voorbeeld van controle in de hiërarchie is het klokken van wat er gedaan wordt door de medewerkers. Zo kan de top van de hiërarchie controleren hoeveel er wordt gewerkt en wat de productiviteit is in de uren dat er gewerkt wordt. Er wordt voornamelijk ex ante gecontroleerd zodat het niet achteraf moet worden gecorrigeerd (Gualmini, 2008).

Personeelsbeleid

Het personeelsbeleid wordt uitgewerkt aan de hand van de volgende drie delen: 1. Vaste aanstelling op vaste taakomschrijving; 2. Selectie op vakbekwaamheid en 3. Loopbaan op anciënniteit en salaris op functie.

1. Vaste aanstelling op vaste taakomschrijving

Je wordt aangenomen op een hokje van het organogram met een specifieke titel en functieomschrijving (Laloux, 2015). De specialisatie in functies zou moeten waarborgen dat de kennis van de uitvoerder zo goed mogelijk wordt toegepast in de besluitvorming, dit wordt omschreven als functionele rationaliteit. Weber verlangt naar een professionele bureaucratie, de morele verplichting moet ervoor zorgen dat de functie neutraal en onafhankelijk wordt uitgevoerd (De Baas, 2017). De vaste taakomschrijving vereist ook dat de ambtenaar zijn emoties uitschakelt en geacht wordt de emoties van anderen niet mee te wegen in zijn oordeel, dan is de bureaucratie op zijn best (Weber, 1976). Verder vereist het een voltijdse roeping, of carrière, voor de ambtenaar (Rainey, 2009). Dit houdt in dat gehele arbeidskracht van de ambtenaar wordt opgeëist, het is geen ere- of nevenambt (Korsten, 2000).

2. Selectie op vakbekwaamheid

Niet iedereen voldoet aan het vakbekwaamheidsprofiel van een ambtenaar en kan dus zomaar het beroep van ambtenaar uitoefenen. De selectie vindt plaats op basis van diploma's of aan het aantal jaren dienstverband en niet zoals voorheen door geboorte of voorkeur van de leider (Rainey, 2009). Administratieve functies in de bureaucratie vereisen een deskundige opleiding en de volledige inzet van de ambtenaar (Rainey, 2009). Van de ambtenaar wordt verwacht dat de functie neutraal en onafhankelijk wordt uitgevoerd, in ruil hiervoor krijgen ze een vast salaris. Het vak van ambtenaar is niet voor iedereen weggelegd, het vereist een aantal professionele kwalificaties die niet iedereen bezit (De Baas, 2017).

3. Loopbaan op anciënniteit en salaris op functie

In een hiërarchische organisatie, zoals de overheid, begin je je carrière onderaan in de organisatie en klim je langzaam op. Dit opklimmen gebeurt aan de hand van diploma's en anciënniteit (De Baas, 2017). Er worden geen beloningen gegeven voor de geleverde prestaties om een zo neutraal mogelijke beroepsuitoefening te garanderen (De Baas, 2017). Per functieniveau geldt er een vast salaris dat iedereen binnen dat niveau verdiend. Het salaris is afhankelijk van het functieniveau en is ook niet al te hoog vergeleken met soortgelijke functies in de private sector (Boyne, 2002). Men gaat uit van een intrinsieke motivatie van de ambtenaar, het is eervol om voor de publieke zaak te werken. Uit onderzoek van Boyne (2002) blijkt ook dat medewerkers in de publieke sector minder materialistisch zijn. Toch zorgt het vaste salaris dat niet gelinkt is aan prestaties voor een mindere betrokkenheid bij de organisatie (Boyne, 2002).

Management

Het management wordt uitgewerkt aan de hand van de volgende drie delen: 1. Management als sluis in de besluitvorming; 2. Management als meewerkend voorman en belangenbehartiger en 3. Sturen in het werkproces.

1. Management als sluis in de besluitvorming

Weber zag de spreiding van de organisatie over verschillende lagen als onderdeel van een beweging naar een meer legale en rationele vorm van autoriteit, weg van leiderschap gebaseerd op traditie of charisma (Rainey, 2009). Gezag berust op de status, positie en hiërarchie; de leider heeft het voor het zeggen (Bovens, et al., 2001). Er is sprake van een hiërarchie van leiderschap, de lagere bureaus staan onder toezicht van de hogere bureaus, waarbij er loyaliteit aan de top, waardoor het management een sluis is in de procedure waar het voorbij moet. Ieder onderdeel binnen de organisatie heeft zijn eigen specialiteit en een product gaat langs al deze verschillende bureaus. De opdracht die wordt gegeven kent geen expliciete prioriteiten en verandert daarmee continu per bureau (De Baas, 2017).

2. Management als meewerkend voorman en belangenbehartiger

Iedere gemeentelijke organisatie kent managementteams (MT) die officieel zijn ingesteld als overlegorganen maar toch behoorlijk wat beslissingen nemen. In de huidige werking worden er toch geregeld besluiten genomen in de vergaderingen van het MT (De Baas, 2017: 145). De besluiten zijn op basis van consensus waarbij de voorzitter de doorslaggevende stem heeft. Dit veronderstelt lijnverantwoordelijkheid en daarmee ook de bekende loopbaencyclus waarin de uitvoering promoveert naar beleid en beleid tot slot naar management (Hartman & Tops, 2005: 19). Door de grote rol van de lijnverantwoordelijkheid en regels kennen de opdrachten geen richtingen of randvoorwaarden.

3. Sturen in het werkproces

In de bureaucratische organisatie bewerkt het management het geleverde product zodra het 'hun station' bereikt. Het management heeft als taak het verbeteren en overdoen van de taak van de professional als het niet naar zijn zin is. Ieder 'station' voelt zich immers eigenaar van het product en voelt zich daarmee verantwoordelijk en bevoegd om te sturen in het proces. De manager beperkt de professional in de uitvoering door regels en toezicht. De sturing van het management is gericht op systematiseren en protocolleren van het werk van de professional, zodat hij gemakkelijker toezicht kan houden (De Baas, 2017: 154).

Samenvattend kan worden gesteld dat de bureaucratische organisatie gebouwd is op de volgende kernwaarden; transparantie, betrouwbaarheid en controleerbaarheid. De regels die van bovenaf worden opgelegd worden door iedereen binnen de machine uitgevoerd en zorgen voor controleerbare en voorspelbare uitkomsten. Hiermee wordt de rechtszekerheid en gelijkheid gewaarborgd maar ook de democratische rechtsstaat. Met ambtenaren geplaatst in posities gebaseerd op basis van verdienste in plaats van geboorterecht of politieke voorkeur, beperkt door regels die hun taak omschrijven, en die uitvoeren als een expert. Dit zorgt voor de meest effectieve organisatie, bureaucratie, volgens Weber (Rainey, 2009).

2.2 Toekomstig organisatiemodel

2.2.1 Publieke waarden

Publieke organisaties creëren publieke waarde door het verschaffen van producten en andere diensten, en deze te verspreiden. Daarnaast door het handhaven van regels. De publieke waarden benadering verwacht dat er bij de afweging een interactie plaatsvindt tussen de uitvoerders en de betrokken cliënten, en ook tussen de politiek en overige belanghebbenden (Moore, 1995). Het beleid moet waarde creëren niet alleen voor de ontvangers van het beleid, maar ook passen bij de mogelijkheden van de organisatie (Moore, 1995). Het duurzaam leveren van toegevoegde waarde vraagt om een fundamentele verandering van houding en werkwijze (VNG, 2014). Van der Steen et al. (2015) spreken over vermaatschappelijking, de waarden die worden gecreëerd ten dienste van het algemeen nut. Publieke waarden worden dus niet meer puur en alleen door de overheid gecreëerd maar in samenwerking met

andere partijen voor het nut van meerdere. Door Van der Steen et al. (2015) worden er drie verschillende partijen beschreven die publieke waarden kunnen creëren.

De eerste die wordt besproken is de overheid zelf, de gemeente kan een beleid schrijven op een bepaald maatschappelijk probleem en dit ook zelf uitvoeren. De gemeente produceert dan de publieke waarden maar is daar ook voor verantwoordelijk. De tweede mogelijkheid is publieke waarden creëren via de markt of het hebben van een functie met publiek nut. Tot slot kunnen publieke waarden gecreëerd worden door de gemeenschap, dit kunnen burgers zijn of maatschappelijke initiatieven. Taken zitten niet vast bij één van de drie partijen, maar verschuiven door de tijd heen van partij naar partij. De laatste jaren is er steeds meer sprake van een beweging naar het midden van deze drie partijen (Van der Steen et al., 2015). Dat betekent dat deze drie partijen tezamen publieke waarde creëren. De overheid wordt geconfronteerd met een beweging vanuit de markt en de gemeenschap die samen met de overheid publieke waarden wil creëren, genaamd vermaatschappelijking (Van der Steen et al., 2015).

Bij de opgavegerichte organisatie bestaat het realiseren van publieke waarde uit het balanceren tussen inhoudelijke waarde, uitvoerbaarheid en legitimiteit. Publieke waarde creëren vanuit alleen inhoudelijke kennis is in de opgavegericht organisatie onvoldoende (Benington, 2010; Moore, 1995).

2.2.3 Bouwstenen van de moderne organisatie

De burger verlangt van de gemeentelijke organisatie dat de moderne organisatie opgavegericht werkt. Langzaam is de maatschappelijke tendens naar maatwerk, coproductie en participatie duidelijk herkenbaar (Van Twist, 2015). Om effectief om te gaan met de ‘wicked problems’ waar publieke organisaties mee te maken hebben, zijn in de wetenschappelijke literatuur verschillende nieuwe termen verschenen. ‘Joined-up government’ (Christensen & Laegreid, 2007, 2013; Christensen, Firmreite & Laegreid, 2014) en ‘horizontal management’ (Peters, 2015).

Opgavegericht werken, ‘joined up government’, wordt in de literatuur omschreven als een vorm van organiseren dat ernaar streeft om verticaal en horizontaal gecoördineerd denken en handelen uit te voeren. Dit zou moeten leiden tot verschillende voordelen. Zo kunnen schaarse middelen kunnen beter worden ingezet, burgers krijgen toegang tot een eenheid van diensten in plaats van gefragmenteerd, synergiën ontstaan doordat verschillende belanghebbenden in bepaald beleidsterrein of netwerk worden samengebracht en tot slot kunnen situaties waarin verschillende beleidsmaatregelen elkaar onderschatten worden geëlimineerd (Pollitt, 2003). De scheiding tussen beleid en uitvoering bij het bureaucratische model moet worden verworpen en beleidsmakers moeten in de frontlijn weer verantwoordelijk zijn voor de resultaten die ze leveren. ‘Joined up governance’ gaat daar nog een stapje verder in waarin publieke organisaties samenwerken met winstgevende bedrijven, burgers en vrijwilligersorganisaties.

De moderne opgavegerichte organisatie steunt op een aantal andere pijlers van het overheidsmanagement namelijk het eerder omschreven bureaucratische model (hoofdstuk 2.1), projectmatig werken, interactief en integraal werken (De Baas, 2017).

Pijler: Projectmatig werken

Bij projectmatig werken worden de rollen en bevoegdheden tijdelijk toebedeeld naar gelang het project duurt. Er is geen sprake van een permanente verdeling zoals in de bureaucratie. Toch zijn er ook verschillen en wordt er bij projectmatig werken gestuurd op resultaten, terwijl bij de moderne organisatie gestuurd wordt op de vraag of opdracht. Dit komt door de steeds complexer wordende samenleving waarin de besluitvorming niet meer centraal kan worden georganiseerd (Cohen, March & Olson, 1972). Waar bij projectmatig werken nog wordt gewerkt met mandaat in domeinen, wordt bij de moderne organisatie de domeincompetenties losgelaten. De behandelend ambtenaar van de opdracht of vraag is volledig verantwoordelijk (De Baas, 2017). Hij kan wel een team om zich heen verzamelen dat hem ondersteunt. Toch blijft de behandelend ambtenaar verantwoordelijk. Hier kan een link worden gelegd met de professionele oordeelsvorming (De Baas, 2017).

De moderne organisatie linkt ook met ‘de adhocratie’ van Mintzberg (1979). Er wordt niet meer in de lijnstructuur gewerkt, maar experts worden gelinkt aan de vraag of opgave, weg van gestandaardiseerde processen. Toch is er ook een verschil de moderne organisatie is meer gericht op het leveren van

professioneel maatwerk en minder op innovatie zoals de adhocratie. Verder is er sprake van een emergent strategy zoals Mintzberg, Lampel, Ghoshal en Quinn (2003) het omschrijven: de strategie wordt bepaald in samenspraak met de top en de professionals op de werkvloer gebaseerd op eerdere ervaringen.

Pijler: Integraal werken

In de moderne organisatie wordt gestreefd naar integrale afstemming tussen de verschillende partijen. Dat zou ervoor moeten zorgen dat er geen verkokering ontstaat zoals in de traditionele bureaucratische organisatie. Er worden dus meerdere partijen betrokken bij een opgave, dit gaat tegen de principes in van de bureaucratische organisatie. Toch wordt er veel kritiek geuit op het integraal werken (Aardema & Korsten, 2009), het is namelijk tijdrovend om iedereen steeds te betrekken bij het nemen van besluiten. De moderne organisatie doorbreekt dit doordat de behandelend ambtenaar de opgave volledig behandelt en niet hoeft te wachten op instemming van experts die meewerken aan de opgave. Het advies van de experts wordt wel meegenomen mits de kwaliteit door de behandelend ambtenaar als goed wordt beoordeeld.

Pijler: Interactief werken

Bij interactief werken draait het om het betrekken van partijen bij de opgave vanuit de samenleving of het bedrijfsleven, beter bekend als netwerkend werken. Er ontstaat een tweezijdige sturing door interactieve doelbepaling en coproductie van partijen die ieder voor zich beslissen wat ze bijdragen (De Baas, 2017). Interactief werken kan ontaarden in een belangenstrijd of verkapte onderhandelingen en moet dus verder worden ontwikkeld (Bacaro, 2006). Interactief werken is een principe geworden, een vorm van fatsoenlijk bestuur (De Baas, 2017). Toch is alleen interactief werken niet voldoende en mondt deze pijler samen met de andere twee pijlers uiteindelijk uit in de moderne organisatie.

Het invoeren van het interactief werken is geen gemakkelijk proces. Pollitt (2003) omschrijft het proces in drie stappen. Ten eerste is het een langdurig proces, er moet vertrouwen worden opgebouwd tussen stakeholders, ambtenaren moeten getraind worden, burgers moeten de kans tot inspraak hebben, enzovoort. Verder is het een selectief proces, en zal er niet door iedere organisatie voor gekozen worden of niet in iedere omstandigheid. Tot slot wordt het omschreven als een coöperatief project, dat niet door de top kan worden opgelegd maar waarin samen moet worden gewerkt met andere stakeholders.

2.2.4 Inrichting van de moderne publieke organisatie

Het toekomstige organisatiemodel zal hier worden omschreven als de ideale organisatie inrichting voor de toekomst. De inrichting van de moderne organisatie staat tegenover de huidige bureaucratische organisatie.

Organisatorische positionering

De organisatorische positionering wordt uitgewerkt aan de hand van de volgende drie delen: 1. Toekenning bevoegdheid per opdracht; 2. Ad-hoc werkverbanden en 3. Professionele verantwoordelijkheid.

1. Toekenning bevoegdheid per opdracht

In de toekomstige organisatie is de organisatiestructuur niet meer bepalend voor de werkverdeling (De Baas, 2017, p. 135). Werkprocessen liggen niet vast en verschillen per opgave. Dit zorgt ervoor dat de vaste structuur van afdelingen wordt losgelaten en er over de grenzen van afdelingen heen wordt gewerkt. De toekomstige organisatie zal ingedeeld worden naar expertisevelden en daarmee wordt de vaste structuur losgelaten. Opgavegericht werken staat los van de structuur en geldt voor de gehele organisatie, dus zowel primaire en projectmatige processen (De Baas, 2017). Een sterke thuisbasis is noodzakelijk voor deze verandering, waar leren centraal moet staan. De structuur van de toekomstige organisatie verandert in een geïntegreerde structuur waarbij regulier en flexibel werken wordt gecombineerd. Dit vraagt van managers dat ze kunnen denken op concernniveau en afdelingsniveau (De Baas, 2017, p. 137). Een functionele indeling zorgt ervoor dat er moeilijk opgavegericht gewerkt kan worden en moet worden aangepast. De structuur van de toekomstige organisatie moet de competenties weerspiegelen in plaats van de werkprocessen (De Baas, 2017, p. 143).

2. Ad-hoc werkverbanden

In de moderne opgavegericht organisatie wordt niet meer gewerkt via de vaste hiërarchische structuur, per opgave werken de medewerkers onder verantwoording van een ambtelijk opdrachtgever. De gestandaardiseerde groepsnormen worden losgelaten (Laloux, 2015). Er is geen vaste werkplek meer en geen vaste collega's. Er wordt samengewerkt met externe stakeholders, die vanuit hun professie adviseren (De Baas, 2017). Werken vanuit de afdeling maakt plaats voor werken vanuit domeinen, wat ervoor zorgt dat er niet meer wordt gewerkt voor één afdelingshoofd zoals in de bureaucratische organisatie, maar voor verschillende opdrachtgevers. Dit zorgt voor emancipatie van de professional, de afweging over operationele prioriteiten komt te liggen bij de medewerker zelf (De Baas, 2017). Staffuncties verdwijnen meer en meer en hebben geen beslissingsbevoegdheid meer (Laloux, 2015). In de toekomstige organisatie komt de verantwoordelijkheid laag in de organisatie te liggen.

Dit staat tegenover de bureaucratische organisatie waar sprake was van een vaste domeinverdeling inclusief bevoegdheidsverdeling. Uitbreiding van de competenties van de medewerkers werd in de bureaucratische organisatie bepaald door de top van de organisatie. In de toekomstige organisatie is dit een taak voor de thuisbasis.

3. Professionele verantwoordelijkheid

In de moderne organisatie is het doel niet meer het uitvoeren van regels maar wordt de beoordelingsruimte bevorderd. Dit is mogelijk omdat er sprake is van socialisatie. Werknemers gaan zich identificeren met de organisatie, gemeenschappelijke waarden en normen ontwikkelen en daarmee ontstaat consistentie in het handelen van de professional (Oberfield, 2014). Een oordeelsvorming over de keuzes dient gemaakt te worden voor het vinden van de beste oplossing (De Baas, 2017). Het vinden van de juiste oplossing kan alleen gevonden worden via professionele oordeelsvorming, maatwerk leveren en niet via vaststaande regels. De behandelend ambtenaar zal uiteindelijk zijn afweging maken met de input die is geleverd door andere partijen. Het doel is het juiste maatwerkoordeel voor de specifieke opgave vinden (Ansell, 2011, p. 16).

Uitgegaan wordt van 'stewardship', zoals omschreven door Davis, Schoorman, en Donaldson (1997). Professionals kennen een sterke intrinsieke motivatie, inhoudelijke roeping voor de kwaliteit van hun werk en het helpen van anderen met hun deskundigheid (De Baas, 2017). Gemotiveerde werknemers dragen bij aan een effectieve organisatie (Tummers & Bekkers, 2014). Het traditionele beeld van de ambtenaar als 'agent', die alleen zijn eigen doelen nastreeft, wordt verlaten. De behandelend ambtenaar moet streven naar het creëren van een zo groot mogelijke publieke waarde. Een goede klantbeoordeling zorgt voor een hogere publieke waarde (Schillemans, 2008). De professional is soms geneigd om vast te houden aan vertrouwde diagnoses en staat onder invloed van groepsdenken binnen de eigen informele hiërarchie; de professional heeft dus ook checks-and-balances nodig (De Bruijn, 2011, p. 27-30). De moderne organisatie vereist een professionele omgeving met ambtenaren met een kritisch vermogen. Dit vermogen is vereist omdat de behandelend ambtenaar zijn oordeel baseert op input vanuit verschillende partners binnen en/of buiten de organisatie. Zorgt ervoor dat het werkproces bestaat uit het verzamelen en afwegen van input, dat geleverd is door de partners. Een ander aspect van de checks-and-balances is dat de behandelend ambtenaar werkt binnen een opdrachtdriehoek met een ambtelijk opdrachtgever en een bestuurlijk opdrachtgever waarin hij achteraf verantwoording aflegt over zijn beoordelingsvrijheid.

Het leveren van maatwerk is essentieel voor de toekomstige organisatie maar wordt binnen de traditionele bureaucratische organisatie gezien als een tekortkoming. In de moderne organisatie is sprake van ongelijke behandeling van ongelijke gevallen. Hier botst het moderne maatwerk met de traditionele regels.

Werkproces

Het werkproces wordt uitgewerkt aan de hand van de volgende drie delen: 1. Proces ontwerpen en regisseren (kennis en interactie); 2. Veel mondelinge interactie en 3. Professioneel oordeel plus verantwoording in fora.

1. Proces ontwerpen en regisseren (kennis en interactie)

Maatwerk gaat boven bestaande regels, er moet gereageerd worden op de opgave die zich voordoet. Regels spelen wel een rol maar zijn slechts één van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden (Hartman & Tops, 2015, p.16). Past het volgen van de regels niet bij de opgave, dan hoeven ze niet gevolgd te worden. De 'regels' waarop de professional zijn keuze baseert komen vooral voort uit vakkennis, ervaringen uit de praktijk en informele netwerken van experts. In de moderne organisatie ontwerpt de professional zijn eigen werkproces door middel van eigen kennis en interactie met anderen. Wanneer er positieve effecten zijn bij de uitvoering zal dit voortaan ook bij nieuwe vormen van beleid worden meegenomen. Dit zorgt voor een leereffect binnen de organisatie omdat het toepassen van de uitvoering steeds meer geperfectioneerd wordt. In de moderne organisatie worden verantwoordden, het evalueren en het leren van praktische ervaringen gestimuleerd (De Baas, 2017). De uitvoering wordt gebruikt als bron om nieuw beleid te maken. Dit staat tegenover de bureaucratische organisatie waarin beleid ontstaat uit het besluit van de politiek en formeel beleid de enige handelswijze was voor de uitvoerders. Inspelen op wisselende omstandigheden wordt daardoor onmogelijk; er wordt gewerkt via regels.

2. Veel mondelinge interactie

In de moderne organisatie wordt geschakeld tussen verschillende niveaus en actoren, doelen en middelen, maar ook tussen opdracht en oplossing (De Baas, 2017, p. 114). Er wordt alleen om hulp van externe partijen gevraagd waar ze specialist in zijn waardoor ze niet bij het gehele proces betrokken te zijn. De behandelend ambtenaar beslist uiteindelijk over de inhoud, dus wat wordt meegenomen van de toelevering van de externe partijen bij zijn besluit. De toeleveraars van input voor het beleid moeten de ambtenaar overtuigen om hun input mee te nemen bij zijn besluit. Belangrijk hierbij is een transparante vastlegging van de input die is ingewonnen en een heldere beargumenteerde keuze van de ambtenaar over zijn keuzes (De Baas, 2017).

3. Professioneel oordeel plus verantwoording in fora

De Baas (2017, p.105) stelt; *De opdracht is om een professionele afweging te maken, rekening houdend met de specifieke concrete omstandigheden, de input vanuit andere vakinhoudelijke disciplines en het maatschappelijk veld, de belangen en mogelijkheden van diverse betrokkenen, de doelen van het eigen bestuursorgaan en de relevante regels en professionele beroepsnormen.* Dit oordeel verschilt per opgave waardoor er sprake is van maatwerk wat veel werk kost en waardoor niet alles met de top van de organisatie besproken kan worden. Dit zorgt voor een centrale positie van de behandelend ambtenaar. De behandelend ambtenaar krijgt de macht en ook zeggenschap verschuift van de hiërarchie naar de ambtelijke opdrachtgever (De Baas, 2017). Dit zorgt ervoor dat er beter vraaggericht gewerkt kan worden, met meer snelheid en integraliteit van handelen. Via discussie tot gemeenschappelijke interpretaties komen van nieuwe situaties en een gemeenschappelijke voorkeur te ontwikkelen hoe te handelen. Zorgt ervoor dat de organisatie in staat is om noodzakelijke consistentie in gedrag te bereiken, makkelijker in te spelen op nieuwe situaties en te leren (Raaphorst, 2015). De professional in de toekomstige organisatie moet wel training, coaching en instrumenten krijgen om zichzelf te ontwikkelen en deze afwegingen te kunnen maken (Laloux, 2015). De behandelend ambtenaar legt verantwoording af aan de ambtelijk- en bestuurlijke opdrachtgever die specifiek zijn aangewezen voor de opgave. De behandelend ambtenaar is vanaf het begin tot het eind betrokken bij de opgave waardoor er sprake is van een integrale en concrete afweging van alle aspecten (De Baas, 2017). In de moderne organisatie wordt er altijd gebruik gemaakt van het procesmatige en inhoudelijke mandaat van de behandelend ambtenaar die persoonsgebonden is. Uiteindelijk is het de behandelend ambtenaar die de besluiten neemt en hoeft dit niet voor te leggen aan andere partijen. Er hoeft dus geen consensus te worden bereikt en dat scheelt tijd. De enige uitzondering daarop is de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgever, zij kunnen het eindproduct van de behandelend ambtenaar accepteren of afwijzen. Toch staat de behandelend ambtenaar onder permanent toezicht van de opdrachtgever (De Baas, 2017).

Uitvoeringsbeslissingen vloeien dus niet meer voort uit de geldende regels, die puur worden toegepast op een opgave zoals bij de bureaucratische organisatie.

Personeelsbeleid

Het personeelsbeleid wordt uitgewerkt aan de hand van de volgende drie delen: 1. Wisselende taken in flexibele schillen; 2. Selectie op grond van kennis en vaardigheden en 3. Loopbaan en salaris naar competenties (dual).

1. Wisselende taken in flexibele schillen

In de toekomstige organisatie is geen sprake van een vaste taakverdeling; je wordt ingedeeld naar vaardigheden (Mulder, 2002). Functies omvatten geen taakomschrijving meer maar slechts een aanduiding van het soort functies, zoals in de nieuwe cao voor de provincies (2017-2018) (De Baas, 2017; Laloux, 2015). Dit wordt ook wel ‘aanstelling in algemene dienst’ genoemd. De eventueel beschreven taken zijn open geformuleerd dat vergroot de flexibiliteit van de werknemers zodat ze op verschillende opdrachten kunnen worden ingezet. ‘Aanstelling in algemene dienst’ zorgt ervoor dat iedereen aan tijdelijke klussen in de gehele organisatie kan werken en dat er gemakkelijk met capaciteit geschoven kan worden (De Baas, 2017: 137).

2. Selectie op grond van kennis en vaardigheden

Er wordt veel gevraagd van de professional in de moderne organisatie, inhoudelijk een T-vormige competentieprofiel (gespecialiseerd op een bepaald terrein, en voldoende kennis op aanpalende terreinen), communicatieve en managerial kwaliteiten (De Baas, 2017). Hiertussen moet de behandelend ambtenaar een balans vinden die aansluit bij de aard van de opgave. Om dit voor elkaar te krijgen wordt er gebruik gemaakt van ‘matching’, er kan worden ingeschreven naar opgave en het management zoekt geschikte kandidaten voor het behandelteam. Het doel is om het beste team samen te stellen met de juiste competenties om de opgave op te lossen, dus geen toedeling naar taken.

3. Loopbaan en salaris naar competenties (dual)

Loopbaanontwikkeling speelt binnen de opgabegericht organisatie een grote rol. Beoordeling vindt plaats in het kader van de loopbaanontwikkeling van de professional. Dat zorgt ervoor dat competentieontwikkeling zorgt voor loopbaanontwikkeling in plaats van functiewaardering (De Baas, 2017: 133). De moderne organisatie kent een duale loopbaanoriëntatie, naast de managerial loopbaan is er ook de loopbaan op basis van inhoudelijke expertise (De Baas, 2017: 146). Dit zorgt ervoor dat de hogere salarisschalen niet meer alleen voorbehouden zijn voor de management- en beleidsfuncties. Opdrachtgeverschap in opgaven wordt daarmee gelijk aan lijnmanagementfuncties. Dit zorgt ervoor dat het salaris van de verschillende functieniveaus niet meer is afgestemd op de functie.

Management

In de horizontale organisatie past idealiter leiderschap dat gericht is op en ingebed is in de sociale processen binnen en tussen de organisaties (Groeneveld, 2016). Leiderschap gaat over de grenzen heen van verschillende organisaties (Van der Voet et al., 2015). Het draait dan met name om het managen van de relaties met de externe omgeving en het netwerkgedrag van de externe stakeholders bevorderen ('t Hart, 2014). Een andere mogelijkheid is dat er leiding wordt gegeven door gedeeld leiderschap, de leiding wordt gedeeld onder collega's om samen gemeenschappelijke doelen te bereiken (Carson, Tesluk, & Marrone, 2007, 't Hart, 2014). Toch dreigt het leiderschap steeds meer te verdwijnen binnen de moderne organisatie. Er ontstaan zelfsturende teams, die onderling de managementtaken verdelen (Laloux, 2015).

Het management wordt uitgewerkt aan de hand van de volgende drie delen: 1. Programmeren als centrale managementtaak; 2. Management als toeleveraar en 3. Sturen rond het werkproces.

1. Programmeren als centrale managementtaak

De publieke managers moeten leidinggeven aan de veranderingen binnen de moderne organisatie. Ze moeten ervoor zorgen dat nieuwe processen geïnstitutionaliseerd raken (Ricucci, 2005) en deze verbinden met de doelen van de organisatie, de zogenaamde purpose (Van der Voet et al., 2014). Het management is berust met de strategische taak, het programmeren. Dit houdt in het formuleren van de strekking, de prioriteiten en randvoorwaarden van de opdrachten (De Baas, 2017, p.143). Dit bepaalt

met welke opgaves de gemeentelijke organisatie zich bezighoudt. Een juiste strekking van een opgave omvat een omschrijving van het maatschappelijke vraagstuk, een formulering van de ambitie/het belang van de eigen organisatie, een aanduiding van de inhoudelijke relaties met aanpalende vraagstukken en duiding van relevante te betrekken actoren (De Baas, 2017, p. 143). Iedere opgave kent zijn eigen opdrachtgever, die draagt vanuit het gevoel van commitment zorg voor de uitvoering van de opdracht (De Baas, 2017). In het toekomstige organisatiemodel is er sprake van individuele verantwoordelijkheid en is niet de hiërarchie eindverantwoordelijk. Dit heeft ook invloed op de promoties binnen de moderne organisatie; er is sprake van een duale loopbaan oriëntatie. Er is niet alleen sprake van manageriale loopbaan waarop je beoordeeld wordt maar ook beoordeling op projectmatige kwaliteiten en inhoudelijke expertise.

Na het afronden van een casus moet er worden geëvalueerd zodat er geleerd wordt van de casus. De moderne organisatie ontwikkelt namelijk zijn strategie en beleid aan de hand van voorgaande ervaringen.

2. Management als toeleveraar

Leidinggevendenden kunnen in de moderne organisatie ook meewerken aan de maatschappelijke opgave; ze bezitten namelijk veel kennis, ervaring en hebben overzicht. Managers kunnen naast de professionals ook een inhoudelijke bijdrage leveren aan het proces. In de moderne organisatie is er sprake van controle bij sturingsmomenten in het werkproces; de opdrachtverlening, de input tijdens het proces, de acceptatie van het resultaat en de verantwoording achteraf (De Baas, 2017, p. 151). Uiteindelijk blijft de behandelend ambtenaar verantwoordelijk voor de afweging van de aangeleverde input, of het nu van hoog of laag niveau komt.

Dit staat tegenover de bureaucratische hiërarchie waarbij de mening van een hogergeplaatste altijd voorgaat. Voorstellen hoeven niet meer door alle handen te gaan voordat er een besluit wordt genomen, de behandelend ambtenaar was niet meer de eigenaar van zijn eigen opgave. In de moderne organisatie is de behandelend ambtenaar het gehele proces eigenaar van de opgave en ook zelfverantwoordelijk (De Baas, 2017).

3. Sturen rond het werkproces

De behandelend ambtenaar bezit mandaat en heeft daarmee de regie over de opdracht. Het gehele werkproces van de professional beheren wordt als ongewenst beschouwd door de professional (De Bruijn, 2011). In de moderne organisatie moet de sturing vanuit de politiek en de organisatie niet gericht zijn op het doorgronden, systematiseren en protocolleren van het professionele werk (De Baas, 2017). Deze sturing moet wel worden meegenomen door de professional bij zijn afweging. De sturing bij het werkproces in de moderne organisatie komt dus van buitenaf. Organisatieontwikkeling in de moderne organisatie vindt plaats via professionele normen (De Baas, 2017). Belangrijk voor de ontwikkeling is dat er sprake is van evaluatie en verantwoording achteraf.

2.3 Hefbomen voor organisatieontwikkeling

Hefbomen zorgen voor een nieuwe beweging, maken kracht en geven een impuls aan een organisatieontwikkeling. Het zorgt ervoor dat er een volgende stap wordt gezet in de ontwikkeling naar een toekomstig organisatiemodel.

2.3.1 Verschuiving in het dominante paradigma over overheidssturing

Het traditionele beeld op de publieke sector.

(Public administration → New public management)

Na de Tweede Wereldoorlog bereikt het traditionele bureaucratische regime zijn hoogtepunt, beter bekend als Public Administration (PA). Van de staat werd verwacht dat ze alles voor de burger op het sociaal en economisch gebied organiseerde, 'van de wieg tot het graf' (Osborne, 2006). Dit werd ondersteund met de gedachten van Keynes (1926), die pleitte voor actief overheidsingrijpen bij recessie en Rawls (1971), die streefde naar een gerechtvaardigde spreiding van maatschappelijk nut voor iedere

burger. De hoofdkenmerken van PA zijn als volgt; het recht leidt; 'rule of law', met een centrale rol voor de bureaucratie gebaseerd op wetten, scheiding tussen de politiek en uitvoering, regels en richtlijnen voeren de boventoon, hiërarchische structuur, professionele opgeleide medewerkers en werken op basis van standaardisatie (Osborne, 2006; De Baas, 2017). Het idee van de grote overheid was jarenlang het overheersende beeld dat alles draaide om rationalisering. Het doel was een rationele overheid, die haar maatschappelijke verantwoordelijkheid op een effectieve en efficiënte manier uitvoert, met de overheid als sturend systeem en de bevolking als bestuurd systeem (De Baas, 2017). Het idee van Public Administration is nooit helemaal losgelaten, maar toch ontstond er vanuit verschillende academici kritiek op dit paradigma (Ostrom & Ostrom, 1971; Dunleavy, 1985). Het idee van een overheid die alles regelde voor zijn burgers was niet langer wenselijk om twee redenen; 1. 'one best way' benadering van PA past niet bij de complexe samenleving. Het is namelijk klantvriendelijk en inflexibel. 2. Het leidt tot bureaucratisme: de regel komt centraal te staan waardoor medewerkers alleen nog maar 'volgen' en niet zelf nadenken, incompetentie. Verder is deze manier van organiseren ook een erg kostbare overheid. Dit zorgde voor de introductie van een ander paradigma, namelijk new public management.

Met het introduceren van New Public Management (NPM) kwam de gedachte op gang dat de overheid meer ingericht moest worden als een bedrijf, doelen behalen en afgerekend worden op prestaties (Osborne & Gaebler, 1993). Door de overheid op private bedrijfsmatige principes in te richten zou dat zorgen voor meer efficiëntie en effectiviteit (Thatcher, 1995). De kernelementen van NPM zijn; gebaseerd op lessen uit de private sector, ondernemend leiderschap, focus op prestatie-indicatoren en management daarop, kostenbeheersing, klantgerichtheid, integraal management, opsplitsing en competitie (Dunleavy, et al., 2006; Osborne, 2006; De Baas, 2017). Al snel volgde de kritiek dat ook dit niet het geschikte paradigma was om de overheid in te richten. Ook het paradigma van NPM kent enkele problemen. Het belemmert de professionals in het leveren van kwaliteit, de prestatieprikkel heeft een perverterende werking en politiek wordt op afstand gezet terwijl deze wel verantwoordelijk blijft. Dunleavy et al. (2006) waarschuwt dat NPM zowel specialisatie als fragmentatie op horizontaal en verticaal niveau veroorzaakt. De NPM-benadering past niet bij het veranderende karakter van de overheid in de steeds complexer wordende wereld (Osborne, 2006). Ook de publieke motieven van de professional reikte verder dan dit; er ontstond wantrouwen tussen de verschillende overheden en in de publieke sector draait het niet alleen om het eindproduct maar ook het proces (De Baas, 2017). Gezien de kritiek was er een dringende vraag naar een meer holistische benadering van de overheid, die een uitgebreidere en meer geïntegreerde benadering mogelijk maakt van studie en praktijk, new public governance.

Moderne tijd: toenemende complexiteit in de publieke sector

(New public management → New public governance)

De publieke context heeft hevige veranderingen ondergaan. De opeenvolgende hervormingen hebben geleid tot een gesedimenteerde structuur met complexe en hybride kenmerken (Christensen & Laegreid, 2011). Dit zorgt voor een complexere omgeving waar het traditionele Public Administration geen antwoord meer op kan geven en vraagt volgens Buuren, Boons en Teisman om een andere manier van problemen oplossen. Er is sprake van toegenomen complexiteit en horizontalisering van de samenleving (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999). De nieuwe dynamiek, diversificatie en daarmee complexiteit zorgen ervoor dat overheden niet meer efficiënt en effectief kunnen werken (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). De toenemende complexiteit in de netwerksamenleving zorgt ervoor dat overheden te maken krijgen met 'wicked problems' (Weber & Khademein, 2008). Er zijn een drietal kenmerken van wicked problems.

De problemen hebben:

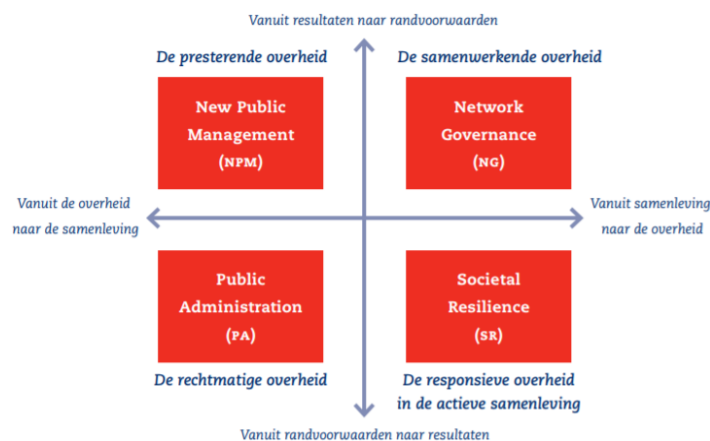
- Geen gestructureerde relatie tussen oorzaken en effecten
- Deze problemen staan niet op zichzelf maar bewegen over de grenzen van autoriteiten en betrokken partijen
- Deze problemen kennen geen concreet tijdsplan

Er wordt veel kritiek geuit op NPM en er komt steeds meer aandacht voor ‘het netwerkend werken’ om de wicked problems op te lossen (Visser, 2015). Er wordt daarom gepleit voor een nieuw paradigma, dit wordt New Public Governance (NPG) genoemd, die verschillende moderne theorieën combineert. (Osborne, 2006). Het ‘government’ gedachtegoed, besturing van de samenleving door de overheid, wordt verlaten en maakt plaats voor ‘governance’, een proces waarin publieke en private partijen samen publieke waarden realiseren (De Baas, 2017). Osborne (2006) stelt dat wicked problems aangepakt kunnen worden door met zoveel mogelijk geïnteresseerde partijen die ook te maken hebben met dit probleem een gezamenlijke aanpak te bedenken. NPG kenmerkt zich door holistische vraaggestuurde structuren gericht op netwerkend samenwerken. Verschillende partijen hebben elkaar dus nodig bij het oplossen van een probleem, maar kunnen elkaar niet bindend sturen (De Baas, 1995). De autonomie en legitimiteit van de andere actoren in het proces moet worden gewaarborgd. Partijen hebben niet alleen gelegitimeerde autonomie, maar ook maatschappelijke verantwoordelijkheid. De interactieve procesaanpak van NPG stelt een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor ten behoeve van maatschappelijke vraagstukken (De Baas, 2017).

New Public Governance wordt door Dunleavy et al. (2006) nog verder getransformeerd naar Digital Era Governance (DEG), waarin digitalisering van de overheidsprocessen centraal staat. De overheid moet altijd en overal bereikbaar zijn voor iedereen. Dit zorgt voor een mondigere burger die steeds meer inspraak eist voor een meer participatieve overheid en daarmee wordt het traditionele democratische gedachtegoed verlaten (Christensen & Laegreid, 2011; De Baas, 2017; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Er is sprake van een nieuw bestuurskundig paradigma, namelijk interactie. Van der Steen et al. (2015) spreken van een verschuiving van een rechtmatig presterende overheid naar een responsieve netwerkende overheid. De nieuwe alternatieve benadering van de overheid is gebaseerd op interactie, wederzijdse aanpassing, gedeelde verantwoordelijkheid en intersubjectieve overeenstemming (De Baas, 2017). De interactiebenadering heeft ook consequenties voor de interne organisatie en vraagt om een grote verandering van de bureaucratische organisatie.

Sedimentatie in sturing

Van der Steen et al. (2015) stellen dat er vier verschillende benaderingen zijn op overheidssturing. De vier verschillende perspectieven zijn tegelijkertijd aan de orde en volgen elkaar niet één voor één op. Er is sprake van een sedimentatie, de vier verschillende kwadranten liggen over elkaar heen en liggen niet keurig naast elkaar. Het eerste kwadrant dat wordt omschreven: ‘de rechtmatige overheid’ is gericht op de variabele vanuit de overheid naar de samenleving. Bij de rechtmatige overheid staat legitimiteit en rechtmatigheid van het overheidshandelen centraal (Van der Steen et al., 2015). Het kent een sterk legalistisch perspectief dat de wettelijke basis van het overheidshandelen benadrukt. Deze kenmerken komen sterk overeen met het hiervoor beschreven ‘public administration’ van Osborne (2006) en Dunleavy (1985). Het proces moet controleerbaar zijn en onpartijdig door ambtenaren worden uitgevoerd. Deze vorm van overheidssturing is te linken aan de traditionele inrichting van de bureaucratische organisatie.

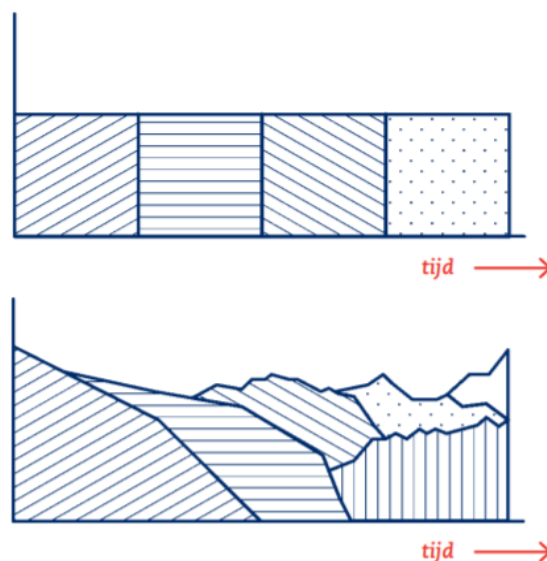


Figuur 1. Vier vormen van overheidssturing (Bron: Van der Steen et al., 2015).

De tweede benadering op overheidssturing die wordt benoemd is ‘de presterende overheid’ en is ook gericht op de variabele vanuit de overheid naar de samenleving. Het presteren en meetbaar maken van de resultaten is bij dit kwadrant belangrijker dan deugdelijke en rechtmatige randvoorwaarden. Er wordt gestuurd door middel van prestatiebesturing en dit kwadrant komt overeen met het ‘new public management’ omschreven door Osborne (2006) en Osborne & Gaebler (1993). De uitvoerders van het beleid worden afgerekend op de door hen behaalde resultaten.

Aan rechterkant van het model staan de kwadranten die gericht zijn op de variabele vanuit de samenleving naar de overheid. Het eerste kwadrant dat hieronder valt is de netwerkende overheid. De resultaten worden niet alleen door de overheid geleverd maar in samenwerking met andere partijen buiten de overheid. Er moeten nieuwe verbindingen worden gelegd en afspraken worden gemaakt met externe partijen, bij de naleving wordt gestuurd op de gemaakte afspraken en de geleverde prestaties. Een formeel contract wordt afgesloten tussen de overheid en de samenleving. Bij het laatste kwadrant ‘de responsieve overheid’ wordt de overheid geconfronteerd met een beweging vanuit de samenleving (Van der Steen et al., 2015). De overheid moet de beweging van buitenaf zien en accepteren zodat ze samen een verbinding aan kunnen gaan en er een tweezijdige relatie ontstaat. De krachtige onderstroom uit de samenleving die druk uitoefent op het regime op mesoniveau, wordt een verandermacht op zichzelf (Rotmans, 2012). Deze twee kwadranten sluiten het best aan bij de ‘new public governance’ benadering (Osborne, 2006). Dit zorgt voor steeds meer integraal werken en interactief werken. Het niet meer toepassen van regels maakt plaats voor het vinden van de juiste oplossing in de concrete omstandigheid (De Baas, 2017).

Er zou meer aan de rechterkant van de kwadranten, netwerkend, gewerkt moeten worden om aan de wensen van de samenleving te voldoen. Het blijkt alleen moeilijker dan gedacht om netwerkend te werken, Van der Steen et al. (2015) geven als reden dat de geldende regels en procedures blokkerend werken. De overheid is nog steeds ingericht naar het linkerdeel van de kwadranten en dat maakt het netwerkend werken lastig. Volgens de linker, traditionele, zijde moet een oordeel reproduceerbaar zijn, inzichtelijk, transparant, navolgbaar, objectief, zorgvuldig, professioneel en het moet met snelheid tot stand komen, protocollen en systemen helpen bij goed bestuur (Van der Steen et al., 2015, p. 34). Dat is juist wat in de weg zit voor netwerkend en opgavegericht werken. Er moet dus een transformatie plaatsvinden zodat de kernwaarden van links worden gewaarborgd en tegelijkertijd passen bij de normen en waarden van de moderne organisatie. De vier verschillende vormen van overheidssturing zijn niet volgtijdelijke en liggen niet naast elkaar, maar beginnen als een niche om vervolgens onderdeel te worden van de strategische planning. Het vindt plaats naast de andere manier van werken. Dit vraagt om een aanpassing van de organisatie, interne systemen en medewerkers om met deze nieuwe vorm van overheidssturing om te gaan.



Figuur 2. De vier perspectieven als sedimentatie (Bron: Van der Steen et al, 2013).

2.3.2 Invulling van de veranderstrategie Transformatie

De Baas (2017) stelt dat als de gemeentelijke organisatie wil veranderen er verschillende omkeringen nodig zijn van het traditionele bureaucratische model. Het gaat niet om het bijschaven van het huidige (bureaucratische) model, het gaat om een drastische verandering. Pollitt en Bouckaert (2011) beschrijven in hun boek dat er sprake is van een hervorming van het bureaucratische model, maar De Baas (2017) gaat hierin verder door te stellen dat het drastisch is en het om een transformatie vraagt. Het gaat over een verandering van de 'deep structure' van de organisatie (Burke, 2017). Een transitie is een fundamentele verandering in de structuur, cultuur en werkwijze van een maatschappelijk probleem (Loorbach en Rotmans, 2009). Het veranderen van organisaties komt in drie verschillende ordes voor aldus Burke (2017). Bij de eerste orde is er sprake van het verbeteren van een bepaald aspect in de organisatie waar deze nu mee bezig is, veranderen van 'de running business'. Veranderen in de tweede orde, dit houdt in dat de organisatie zelf moet veranderen. Vaak betreft dit een cultuurverandering binnen de organisatie. Tot slot de derde orde van verandering, wordt genoemd de transformatie. Het draait niet meer om een probleem waarmee één organisatie te maken heeft maar de gehele keten van stakeholders. Dit betreft de gemeentelijke organisatie omdat deze in het huidige new public governance paradigma steeds meer en meer met andere partners samenwerkt in.

Om het traditionele bureaucratische systeem te transformeren naar een modern nieuw opgavegericht netwerkend systeem, moeten er voldoende krachten loskomen en moeten die gemobiliseerd worden. De te ontwikkelen krachten van onderop, decentraal, horizontaal, in netwerken en vanuit gemeenschappen, moeten haaks staan op de traditionele oude dominante krachten, verticaal geordend, hiërarchisch en centralistisch (Rotmans, 2012). Dit zorgt ervoor dat de transformatie een radicaal veranderproces is, maar wel in kleine stapjes.

Weick en Quinn (1999) onderscheiden de revolutionaire verandering en de evolutionaire verandering. De continue verandering is, met continue kleine aanpassingen over diverse units, een substantiële verandering van de organisatie als antwoord op instabiliteit binnen de organisatie (Weick & Quinn, 1999). Er wordt verondersteld dat de verandering 'emergent' is. De continue verandering vraagt om een geleidelijke aanpak, waarbij permanent leren en verbeteren centraal staat (Quinn, 1980). De continue verandering gaat via de structuur van Confucian; freeze- rebalance- unfreeze. Bij de continue verandering moet de changemaker de rol aannemen van sensemaker, hij moet duidelijk maken dat er een verandering nodig is. Dit doet de sensemaker door opkomende aanpassende veranderingen te herkennen en deze in het oog te houden en te hervormen.

De episodische verandering spreekt van een mismatch tussen de omgeving en de 'deep structure', de organisatieverandering is discontinu en vindt opzettelijk plaats (Weick & Quinn, 1999). Episodische veranderingen gaan via de structuur van Lewin; unfreeze - change - refreeze. De change agent moet bij de episodische verandering de rol aannemen van 'prime mover' zodat het voor de rest van de organisatie duidelijk is dat er een verandering gaat plaatsvinden. Van de één op de andere dag wordt alles anders gedaan om in te spelen op de eisen van de omgeving.

Publieke organisaties worden geconfronteerd met het fundamentele probleem van tijd waardoor verandering op de lange termijn zeldzaam is (Burke, 2018, p.286). Succesvolle veranderingen binnen de publieke sector vereisen een sterke visie van de leider.

Ieder systeem heeft zijn eigen dominante structuur, cultuur en werkwijze. Deze kan niet direct worden omgegooid, eerst zal er moeten worden geëxperimenteerd buiten het systeem om. De organisatie werkt dan al netwerkend en opgavegericht, maar niet expliciet (Van der Steen et al., 2015). Het netwerkend en opgavegericht werken wordt vervolgens, als het goed verloopt, wel expliciet gemaakt op een aantal onderwerpen en in bepaalde teams. Aan de randen van de organisatie, niches, wordt geëxperimenteerd met opgavegericht en netwerkend werken; dit heeft nog geen directe doorwerking in de eigen organisatie (Van der Steen et al., 2015). Met hun innovatieve kracht en verandermacht moeten de niches het bestaande regime langzaam overnemen (Rotmans, 2012). Het experimenteren in de niches gebeurt voornamelijk door inhoudelijke mensen. En door het hoger management en het bestuur te betrekken, wordt het opgavegericht en netwerkend werken steeds systematischer. Belangrijk is dat er steeds meer mensen worden betrokken bij de nieuwe manier van werken en dat de onderwerpen die worden besproken ook van zwaarder gewicht zijn. De organisatie moet systemen en mechanismen creëren om

de nieuwe werkwijze goed uit te voeren. Alleen wanneer dat lukt, is er sprake van meervoudig organiseren, een organisatie die in staat is meerdere systemen te draaien en weet welk systeem past. Het is een totaal andere werkwijze die niet zo nu en dan wordt toegepast (Van der Steen et al., 2015).

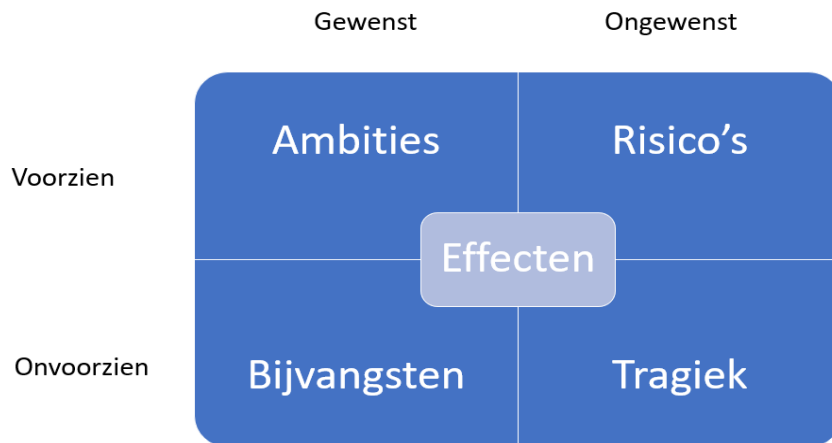
2.4 Effecten

Een verandering vindt niet plaats zonder reden, de wens van de verandering is een beter resultaat. Wat zijn de mogelijke effecten die worden bereikt na een verandering? Of nieuw beleid werkt of past, zijn - naast de vraag of het mag- de belangrijkste vragen bij beleidsvorming (Hemerijck & Hazeu, 2004). Bij het bepalen van de effecten, wordt gekeken naar de mate van doelbereiking. Belangrijk hierbij is dat de opgestelde doelen worden behaald (Van Twist & Verheul, 2009). Er moet ook aandacht zijn voor 'ongezochte opbrengsten', voor resultaten die niet op voorhand al zijn meegenomen als doelstelling (Van Twist & Verheul, 2009).

De behaalde effecten kunnen dus worden ingedeeld in vier verschillende categorieën: gewenst-voorzien, ongewenst-voorzien, gewenst-onvoorzien en Ongewenst-onvoorzien. De gewenst-voorzien effecten zijn de doelstellingen die behaald zouden moeten worden met de invoering van het nieuwe beleid. Ongewenst-voorzien effecten zijn de risico's die verbonden zijn aan het nieuwe beleid. Er moet niet alleen gekeken worden of de opbrengsten die in vooraf gestelde (bedoeld en voorzien) doelen zijn vervat, zijn behaald, maar of er ook andere onvoorzien opbrengsten zijn, die niet in voorgestelde doelen zijn opgebracht (Van Twist & Verheul, 2009). Het doel om te kijken naar de onvoorzien effecten levert een breder beeld van de verandering op. Het inzichtelijk maken van de effecten van beleid leidt tot aanknopingspunten voor nieuw beleid of eventueel het achterwege blijven van bestuurlijke bemoeienis (Van Twist & Verheul, 2009, p. 6). De onvoorzien opbrengsten zijn directe of indirecte resultaten van de verandering, die niet werden verwacht, maar achteraf worden ontdekt. Wanneer deze vanuit de theorie van waarde blijken te zijn, worden het bijzondere bijvangsten genoemd. Er kan dus onderscheid gemaakt worden in positieve (gewenst-onvoorzien) en negatieve bijvangsten (ongewenst-onvoorzien).

Verder kan er een onderscheid gemaakt worden in ex-ante, ex-durant en ex-post evaluatie. De ex-ante evaluatie vindt vroegtijdig al plaats, zodat gekeken kan worden of de kansen reëel zijn en het doel gerealiseerd kan worden. Bij ex-durante evaluatie wordt er tijdens de uitvoering bekeken of het allemaal goed gaat, zo niet, kan er bijgestuurd worden. Tot slot de ex-post evaluatie vindt achteraf plaats zodat er informatie beschikbaar is over de prestaties en effecten. Vanuit daar kan gekeken worden welke effecten er zijn van de verandering.

Bij getemde beleidsproblemen is het beter gebruik te maken van de traditionele evaluatiemethoden. Ongetemde beleidsproblemen, waarbij het probleem en de juiste aanpak niet geheel duidelijk zijn, gaan niet over enkelvoudige problemen (Van Twist & Verheul, 2009). Belangrijk is dat daar gezocht wordt naar ongezochte en gezochte opbrengsten van de verandering, opvallende afwijkingen van de dominante trend zijn ook van waarde. Een trendbreuk gaat over iets wat (vooralsnog) tegen de dominante beweging ingaat en dus eigenlijk een nucleus van verandering is, iets wat nu nog niet is, maar mogelijk gaat komen (Van Twist & Verheul, 2009, p. 59). Het onderzoek van ongezochte opbrengsten kunnen daarvoor inspiratie bieden. De klassieke benadering komt op een aantal punten te kort, namelijk in de geografische ruimte en tijdsperiode, en daarom wordt er gepleit voor een andere vorm.



Figuur 3. Indeling van effecten (Bron: Van Twist & Verheul, 2009).

2.4.1 Ambities voor het toekomstige model

Pollitt (2003) beschrijft in zijn artikel vier ambities voor de invoering van de moderne organisatie. Ten eerste elimineert het situaties waarin in verschillende beleidsmaatregelen elkaar ondermijnen. Dat vergroot de effectiviteit van beleid. Ook kunnen schaarse middelen efficiënter worden ingezet. Ten derde kunnen er synergiën worden gecreëerd door het samenbrengen van verschillende belanghebbenden op een bepaald beleidsterrein of in een netwerk. Tot slot benoemt Pollitt (2003) dat de burger meer gebaat is bij een éénduidige dienstverlening in plaats van een gefragmenteerde toegang zoals bij een bureaucratische hiërarchische indeling.

2.4.2 Risico's van het toekomstige model

Er zitten niet alleen maar positieve effecten aan het invoeren van opgavegericht werken. De invoer van de nieuwe manier van werken kent ook risico's, hogere kosten door vertraging in besluitvorming of hogere transactiekosten en/of een hogere risicofactor. Daarnaast kunnen door complexiteit, grote meningsverschillen en onduidelijke verantwoordingsregelingen risico's toenemen (Pollitt, 2003). Tot slot kan het leiden tot minder loyaliteit bij de werknemer omdat ze niet meer verbonden zijn aan een duidelijk organisatieonderdeel.

2.4.3 Bijvangsten van het toekomstige model

Jon Elster (1983) omschrijft met maken van onderlinge verbindingen als essentiële bijvangst van nieuw beleid zoals de vernieuwde inrichting van de verzorgingsstaat. Het vinden van zogeheten bijvangsten blijkt niet eenvoudig omdat ze achteraf zullen moeten worden gedestilleerd uit de praktijkverhalen. Deze verhalen tonen naast een feitelijke verslaglegging ook emoties (Van Twist & Verheul, 2009). Welke kunnen leiden tot inspiratie en best practices voor anderen.

2.4.3 Tragiek van het toekomstige model

Paul Frissen (2013) benoemt in zijn artikel vier mogelijke vormen van tragiek van de netwerksamenleving waarin het model van de moderne organisatie het beste past. Ten eerste leidt de continue beleidsambitie mogelijk tot een toename van complexiteit in de regelsystemen. Daarnaast vraagt professionalisering van de ambtenaar om minder verticale controle vanuit de politiek. Dit gebeurt echter vaak niet omdat de pathologische behoefte van sturing en controle blijft overheersen (Frissen, 2013: 76). Tevens leidt het gelijkheidsdenken binnen de publieke organisaties tot onbedoelde en onvoorzien financiële tekorten. Tot slot kan door personalisering representatie van nieuwe regelgeving in het gedrang komen. In een tijd waarin de wereld steeds sneller verandert (en daarmee een groeiend aantal alternatieven wordt genereerd) is het moeilijk om met politiek beleid de gewenste hoeveelheid vertegenwoordiging te bereiken.

3. Methodologie

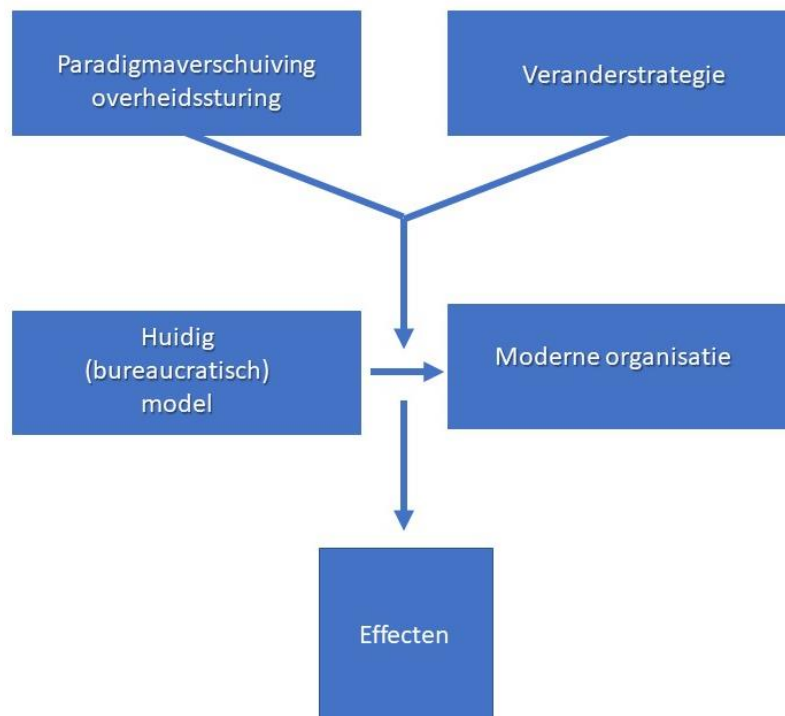
In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksstrategie van dit onderzoek naar de moderne gemeentelijke organisatie weergegeven. Het opgestelde conceptuele model zal in dit hoofdstuk worden geoperationaliseerd door het kiezen en nauwkeurig omschrijven van de indicatoren voor de complexe en abstracte begrippen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Vervolgens wordt de onderzoeksstrategie toegelicht, ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit die worden gebruikt om het onderzoek op een verantwoorde wetenschappelijke wijze tot stand te brengen.

3.1 Conceptueel model

Het theoretisch kader uit de vorige paragrafen wordt hier vertaald in een visueel conceptueel model waarin de besproken concepten en de relaties tussen deze concepten worden besproken.

De hoofdvraag van het onderzoek gaat in op de aard van de verschuiving van het huidige bureaucratische model naar de moderne organisatie, vandaar de pijl tussen deze twee organisatievormen. Uit de theorie blijkt dat de ontwikkelingen binnen de publieke sector ervoor zorgen dat er een andere inrichting van overheidsorganisaties nodig is, wat dus invloed heeft op de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. De theorie veronderstelt dat deze transformatie niet zomaar gebeurt. Twee concepten zijn hierop van invloed, de hefboomen. Ten eerste heeft de verschuiving in het dominante paradigmaverschuiving van overheidssturing invloed. Ten tweede in de bredere context is dat de vorm van de transformatie. Uit de theorie blijkt dat deze twee verschillende vormen aan kan nemen, revolutionair of evolutionair. Deze twee concepten worden omschreven als hefboomen voor de organisatieontwikkeling. Wat maakt nu dat de verandering daadwerkelijk plaatsvindt? En dat het volgende stapje naar de moderne organisatie wordt genomen? Veranderingen van beleid en de interne organisatie worden ingezet om effecten te bereiken. De theorie veronderstelt dus dat de transformatie zal leiden tot diverse effecten die ingedeeld kunnen worden in gewenste en ongewenste, voorziene en onvoorziene effecten. Dit conceptuele model zal getoetst worden aan de empirie.

Het daadwerkelijke onderzoek beperkt zich tot ‘het huidige bureaucratische model’, ‘het transformatieproces’, ‘verschuiving in het dominante paradigma over overheidssturing’ naar ‘moderne organisatie’. Tot welke ‘effecten’ leidt deze mogelijke verschuiving uiteindelijk? In dit onderzoek wordt het conceptuele model geconfronteerd met empirische werkelijkheid.



Figuur 4. Conceptueel model

3.2 Operationalisering

De abstracte theoretische concepten zullen waarneembaar moeten worden gemaakt in datgene wat in de definitie kenmerkend voor een fenomeen wordt genoemd (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 143). Dit gebeurt in het operationaliseringsproces. Door het kiezen en nauwkeurig omschrijven van indicatoren, met behulp van literatuur het verschijnsel in de realiteit meetbaar en waarneembaar wordt gemaakt (Van Thiel, 2010). Operationaliseren heeft als doel duidelijkheid en afbakening te verschaffen voor het onderzoek. Een zorgvuldige operationalisering zorgt voor een grotere interne en externe validiteit van het onderzoek (Van Thiel, 2010). In de tabellen hieronder worden de concepten met de bijbehorende dimensies en indicatoren weergegeven. Gedurende het empirische onderzoek zal gebruik worden gemaakt van deze indicatoren. Zoals Verschuren en Doorewaard (2007) ook in hun boek schetsen, is het mogelijk dat gedurende het onderzoek er inzichten ontstaan die zorgen voor alternatieve indicatoren. Wanneer dat het geval is, zullen de indicatoren worden aangepast en zal dat worden toegelicht, dit ter vergroting van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Hieronder wordt per concept de operationalisering schematisch weergegeven.

Concept	Dimensies	Indicatoren
Het huidige (bureaucratische) organisatiemodel	Organisatorische positionering	Vaste toedeling taken en bevoegdheden
		Werken in vast hiërarchisch verband
		Gehoorzamen aan regels en ambtsplichten
	Werkproces	Werkproces volgens vastgestelde regels
		Schriftelijke procesgang
		Ambtsplicht/controle in de hiërarchie
	Personeelsbeleid	Vaste aanstelling op vaste taakomschrijving
		Selectie op vakbekwaamheid (diploma's)
		Loopbaan op anciënniteit, salaris op functie
	Management	Management als meewerkend voorman en belangenbehartiger
		Management als sluis in besluitvormingsprocedures
		Sturen in het werkproces

Tabel 1.0 Operationaliseren 'Bureaucratisch organisatiemodel'.

Concept	Dimensie	Indicator
Moderne organisatie	Organisatorische positionering	Toekenning bevoegdheid per opdracht
		Ad-hoc werkverbanden
		Professionele verantwoordelijkheid
	Werkproces	Proces ontwerpen en regisseren
		Veel mondelinge interactie
		Professioneel oordeel plus verantwoording in fora
	Personeelsbeleid	Wisselende taken in flexibele schillen
		Selectie op grond van kennis en vaardigheden
		Loopbaan en salaris naar competenties (dual)
	Management	Scope opdracht bepalen als centrale managementtaak
		Management levert inhoudelijke bijdrage
		Sturen rond het werkproces

Tabel 2.0 Operationalisering 'Moderne organisatie'.

Concept	Dimensie	Indicator
Paradigmaverschuiving in dominante overheidssturing	Public administration	Effectiviteit
		Rule of law
		Gelijkheid
	New public management	Efficiency
		Marktmechanisme
		Transparantie
		Maatwerk
	New public governance	Keten of netwerk van partijen
		Publicness
		Burgerinitiatieven
Societal Resilience		Taken overdragen aan burgers

Tabel 3.0 Operationalisering Hefboom ‘Paradigmaverschuiving in de dominante overheidssturing’.

Concept	Dimensie	Indicator
Transformatie	Revolutionaire verandering	Verandering is hevig van aard
		Onnatuurlijke niet opeenvolgende ontwikkeling
		Verandering vindt plaats binnen de gehele organisatie, op individueel en op groepsniveau
		Verandering in de context
		Verandering die resulteert in een nieuwe wijze van denken en handelen
	Evolutionaire verandering	Geleidelijke verandering
		Natuurlijke opeenvolgende ontwikkeling
		Verandering vindt plaats op individueel of groepsniveau
		Verandering in de inhoud
		Verandering die past binnen de huidige wijze van denken en handelen

Tabel 4.0 Operationalisering Hefboom ‘Transformatie’.

Concept	Dimensie	Indicator
Effecten	Gewenst voorzien	Ambities
		Vastgelegd
	Gewenst onvoorzien	Bijzondere bijvangsten
		Niet genoteerd
	Ongewenst voorzien	Risico’s
		Vastgelegd
	Ongewenst onvoorzien	Tragiek
		Niet genoteerd

Tabel 5.0 Operationalisering ‘Effecten’.

3.3 Onderzoeksstrategie, betrouwbaarheid en validiteit

De gekozen onderzoeksstrategie zal hier worden toegelicht en de betrouwbaarheid en validiteit daarvan worden belicht. Onder de onderzoeksstrategie wordt verstaan het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de manier waarop het onderzoek wordt uitgevoerd (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.159). Binnen de onderzoeksstrategie, globale aanpak, kunnen meerdere methoden en technieken, praktische werkwijzen, worden ingezet (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van meerdere methoden. Dat zal in de volgende paragraaf verder worden toegelicht; daarom is het lastiger te bepalen wat de onderzoeksstrategie is. Dit onderzoek valt te scharen onder de 'casestudy', de 'multiplecasestudy', gering aantal situaties die vergelijkend zijn bestudeerd. Dit zorgt voor een hogere interne validiteit en een lagere externe validiteit.

Er is sprake van een deductief onderzoek; theorieën en bevindingen zijn in de praktijk getoetst. Vandaar dat er eerst een diepgaande literatuurstudie is uitgevoerd, beschreven in hoofdstuk twee 'het theoretische kader'. In deze literatuurstudie zijn de verschillende concepten uit de hoofdvraag beschreven vanuit meerdere en eerdere theoretische inzichten afkomstig van derden (Verschuren en Doorewaard, 2007). Verschuren en Doorewaard (2007) omschreven deze onderzoeksstrategie als 'bureauonderzoek' of 'deskresearch'. Verschillende wetenschappelijke perspectieven over de ontwikkeling van gemeentelijke organisaties zijn uiteengezet en vergeleken met elkaar. De verschillende wetenschappelijke perspectieven hebben geleid tot het conceptueel model en een operationalisering van de concepten. Deze twee zijn gebruikt als basis voor de toetsing in de empirie.

Er is gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode, die wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht. Triangulatie is toegepast, mixed methods, dat betekent dat de data voor het onderzoek uit meerdere invalshoeken is verzameld ter bevestiging van elkaar (Van Thiel, 2010). Er is gebruik gemaakt van interviews, interne documenten, documenten van andere onderzoeksbureau en externe mediaberichten. Dit zal verder worden toegelicht in de volgende paragraaf. Triangulatie ondervangt het gevaar van een lage betrouwbaarheid en validiteit van het gering aantal onderzoekseenheden. Het onderzoek is een 'multiplecasestudy' onderzoek, dit houdt in dat er meerdere cases worden onderzocht. Dit zorgt ervoor dat er meer de breedte wordt ingegaan dan de diepte (Van Thiel, 2010, p. 100). Er was een eenmalig meetmoment. Deze onderzoeksstrategie zorgt ervoor dat het lastig is om de bevindingen te generaliseren naar andere situaties. Daardoor kan er alleen wat gezegd worden over de onderzochte gemeenten en de uitkomsten gelden niet voor alle gemeenten in Nederland. Dit zorgt voor een geringe externe validiteit, maar een hogere interne validiteit.

Om te toetsen in de empirie is gebruik gemaakt van interviews die zijn afgenomen bij gemeentelijke organisaties door heel Nederland, dit zijn de onderzoekseenheden. Er wordt gebruik gemaakt van een selecte steekproef. Doelgericht is gekozen voor de gemeentelijke top 20 met een aanvulling daarop van gemeentelijke organisaties die bewust bezig zijn met de transformatie naar de moderne organisatie, te weten gemeente Rijswijk, gemeente Delft en gemeente Dordrecht. Er is dus voornamelijk sprake van homogene cases. Het selecteren van homogene cases leidt tot replicatielogica, replicatie van bevindingen leidt tot een hogere betrouwbaarheid en validiteit (Van Thiel, 2007, p. 104). De reden voor het kiezen van grotere gemeenten is afgeleid uit de theorie waaruit blijkt dat de moderne organisatie het best doorgevoerd kan worden bij 100.000 plus gemeenten.

De onderzoeker moet waakzaam zijn voor zijn objectiviteit gedurende het onderzoek en tijdens het analyseren van de resultaten. Wanneer dit niet gebeurt leidt dat tot versterking van de interne validiteit.

3.4 Onderzoeksmethoden- en technieken, validiteit en betrouwbaarheid

De kwalitatieve onderzoeksmethode is toegepast in dit onderzoek. Het onderwerp van dit afstudeeronderzoek is een ingewikkeld, actueel en complex onderwerp. Voor dit onderwerp leent de kwalitatieve onderzoeksmethode zich het best; persoonlijke inzichten van respondenten zijn onder meer nodig om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Om tot die persoonlijke inzichten te komen is er gebruik gemaakt van interviews. De interviews zijn gehouden met personen die informatie hebben verschaft over door haar of hem gekende situaties en processen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Interviews hebben een lagere betrouwbaarheid omdat ieder gesprek anders verloopt. Er zijn semi-structureerde interviews afgenomen aan de hand van een topiclijst. Vooraf is een

interviewhandleiding opgesteld, waarin voldoende ruimte is opengelaten voor het gesprek. De interviewlijst is tot stand gekomen naar aanleiding van het conceptuele model en de operationalisering. Als bijlage is de interviewhandleiding toegevoegd. Deze interviewtechniek zorgt voor een betere externe validiteit en betrouwbaarheid omdat de vragen zijn gerelateerd aan het theoretisch kader. De interviews zijn replicaceerbaar door de interviewhandleiding die is bijgevoegd, bijlage 2.

Om een compleet beeld te krijgen van de veranderingen binnen gemeentelijke organisaties is ingezet op interviews met gemeentesecretarissen. Er is gekozen voor een bepaald type respondent, vooraanstaand respondent, binnen de onderzoekssituatie (Baarda et al., 2001, p. 136). De keuze voor deze groep respondenten is omdat hij of zij als algemeen directeur van de gemeente de organisatie leidt. Hij of zij ook dienstverlener is, vernieuwingen stimuleert, en strategisch adviseur; schakel tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Niet ten alle tijden is het gelukt dit type respondent te spreken, in die gevallen heeft de gemeentesecretaris vaak zelf een persoon toegewezen aan de onderzoeker. In totaal zijn er 24 interviews gehouden met verschillende respondenten afkomstig uit 16 verschillende gemeenten. Een eis aan de respondenten was dat ze kennis hadden op het gebied van de organisatieverandering. In enkele gevallen hebben er meerdere respondenten aan één interview deelgenomen. Dit heeft er mogelijk toe geleid dat respondenten niet altijd alles hebben durven zeggen in verband met de aanwezigheid van een andere respondent. De diversiteit aan gemeenten en posities van de respondenten zorgt voor een betere betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Het vergroot de representativiteit en de triangulatie (Van Thiel, 2010). De lijst met respondenten is toegevoegd als bijlage 1. Het gebruik van respondenten kent een grote beperking. Er bestaat een mogelijkheid dat er politiek correcte antwoorden zijn gegeven of dat de interviewvragen verkeerd zijn geïnterpreteerd dat zorgt voor een lagere betrouwbaarheid of validiteit (Van Thiel, 2010). Extra zorgvuldigheid en waakzaamheid is daarom gevraagd aan de onderzoeker gedurende het interviewen zodat de betrouwbaarheid en validiteit er niet onder lijdt.

De interviews zijn met een spraakrecorder opgenomen en vervolgens uitgetypt in transcripten, dit zorgt voor een grotere betrouwbaarheid en interne validiteit. De transcripten zijn vervolgens teruggestuurd naar de respondent voor een member check. Een risico hiervan is dat respondenten mogelijk dingen hebben verwijderd, het vergroot wel de acceptatie van de onderzoeksbevindingen door de onderzoekseenheden en validiteit (Van Thiel, 2010). Verder vergroot de member check de intersubjectiviteit van het onderzoek. Naast het gebruik van interviews is er gebruik gemaakt van al bestaand materiaal, dit ter vergroting van de triangulatie. Er is gebruik gemaakt van interne documenten, die beschikbaar zijn gesteld door de respondenten, externe onderzoeken en mediaberichten over de verandering. Deze manier van informatie verzamelen verstoort niet de onderzoekssituatie en zorgt voor een betere betrouwbaarheid en validiteit. Belangrijk is, dat er gebruik is gemaakt van bestaand materiaal want zo kan de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie door de tijd heen beter beschreven worden. Op het bestaande materiaal is een kwalitatieve inhoudsanalyse losgelaten.

De uitgewerkte transcripten van de interviews zijn vervolgens geanalyseerd. Er is gebruik gemaakt van de topiclijst bij het coderen van de transcripten. De ruwe data is daarmee geanalyseerd en vervolgens verwerkt in de empirische bevindingen. Dat wordt gecombineerd met de informatie die gehaald wordt uit de mediaberichten, interne documenten van de gemeenten en externe onderzoek van onderzoeksbureaus. Het uitschrijven van de onderzoeksmethoden vergroot de externe validiteit. De antwoorden die volgen uit de analyse beantwoorden de deelvragen. In het empirische hoofdstuk, hoofdstuk 4, zijn die uitgewerkt. Wanneer uit de analyse tegenstrijdige antwoorden blijken, zullen deze in de conclusie, hoofdstuk 5, worden toegelicht ter vergroting van de intersubjectiviteit.

Tot slot is er een feedbacksessie georganiseerd ter afsluiting van het onderzoek. Het doel van de feedbacksessie was het informeren van de respondenten over de bevindingen van het onderzoek. Daarnaast is deze feedbacksessie ook gebruikt als een secundaire toetsing van de bevindingen. Alle respondenten van de deelnemende gemeenten zijn uitgenodigd voor dit evenement, daarnaast zijn er collega's van respondenten uitgenodigd en contacten van de stageorganisatie Kirkman Company. De sessie werd geopend met de presentatie van dit onderzoek. Hierin werden de resultaten gepresenteerd die op dat moment beschikbaar waren. Gedurende en na afloop van de presentatie kon er door de aanwezigen hierop gereageerd worden. Vervolgens zijn de respondenten in gemixte groepen geplaatst en is er gezamenlijk een spel gespeeld. In het spel werden verschillende vragen gesteld waar ieder groep

binnen een bepaald tijdsbestek antwoord op moest geven. De vragen waren toegespitst op de volgende onderwerpen: toekomstbeeld, knelpunten, hefboomen en samenwerking. Iedere ronde moest één groep zijn antwoorden toelichten, waarop vervolgens de andere groepen konden reageren. De onderzoeker stelde aanvullende vragen. Het spel werd gespeeld onder tijdsdruk en kende een zeer competitief karakter. Dit zorgde ervoor dat mensen uitgedaagd werden om zoveel mogelijk antwoorden te geven en buiten de standaard kaders te denken. Na afloop heeft de onderzoeker de uitkomsten van het spel nogmaals geanalyseerd. De feedbacksessie vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek. Allereerst heeft deze sessie gediend als een toetsing van de intersubjectiviteit, doordat respondenten nogmaals vergelijkbare antwoorden gaven. Daarnaast heeft de sessie gezorgd voor extra bevestiging van de bevindingen vanuit de andere deelnemers, niet respondenten, van de sessie.

4. Empirische bevindingen

Of dat de gemeentelijke organisatie daadwerkelijk zichzelf aan het ontwikkelen is van het bureaucratische organisatiemodel naar de moderne organisatie zal in dit hoofdstuk worden beschreven. Aan de hand van bevindingen uit de praktijk zal worden getoetst of die veronderstelling klopt. De empirische bevindingen uit de interviewgesprekken, de informatie uit de interne documenten en het nieuws uit de media worden thematisch geordend naar de twee verschillende organisatiemodellen en de verschuiving die daartussen plaatsvindt. Voor iedere gemeente wordt het operationaliseringschema gevolgd.

4.1 Gemeente Amsterdam

Organisatieontwikkeling

Met de grootste reorganisatie, hoofdstructuur, in de geschiedenis van Amsterdam zijn er stappen gezet in de richting van het toekomstige model: “Het versterken van de uitvoeringskracht, één dienstverleningsconcept naar de Amsterdammer, één gebiedsgerichte aanpak voor de hele stad, concentratie en standaardisatie van de interne bedrijfsvoering en de invoering van een nieuw organisatie- en sturingsmodel, waarin logisch bij elkaar horende functies gebundeld zijn.”¹ De ambitie: Één organisatie, in dienst van Amsterdam. Verscheidene documenten en het interview geven aan dat de fase nu is aangebroken waarin gekeken wordt hoe Amsterdam zich verder kan ontwikkelen. “*De reorganisatie heeft van de organisatie veel gevraagd, de eerste stappen zijn genomen maar staat echt nog in de kinderschoenen*” (Van Lier, p.c., 2018). Het inzicht om te veranderen naar het toekomstige organisatiemodel is aanwezig en de ambitie is hoog, blijkt uit het document ‘Verder bouwen aan een moderne organisatie’ van de Gemeente Amsterdam.

De gemeente Amsterdam is van 52 losse organisatieonderdelen naar een meer gemeenschappelijk model gegaan, 7 bestuurscommissies en 4 clusters. Dat zou ervoor moeten zorgen dat er invulling gegeven kan worden aan de ambitie: “Het flexibel kunnen inzetten van mensen daar waar de opgave het vereist.”² Hierin wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen groepen die reguliere taken hebben, die moeten hun vaste taken uitvoeren, en beleidsmedewerkers, waarbij gekeken moet worden hoe ze flexibeler ingezet kunnen worden. “*Een obstakel hier in Amsterdam waardoor het niet altijd gebeurt, is dat ieder organisatieonderdeel zijn eigen organisatieonderdeel is, heeft zijn eigen budgetten, informatie en piketpaaltjes. Daarin gunnen we elkaar niet altijd even veel tussen de organisatieonderdelen*” (Van Lier, p.c., 2018). Dit moet verder ontwikkeld worden wil er daadwerkelijk verschuiving plaatsvinden richting het toekennen van bevoegdheid per opdracht. De wens voor ad-hoc werkverbanden wordt duidelijk omschreven: “Er wordt een beroep gedaan op het esprit de corps van de brede managementgroep van de gemeente Amsterdam om opgaven integraal (organisatieonderdeel overstijgend) op te pakken en richting GMT en/of college te brengen (écht werken als 1 Amsterdam; niet gehinderd door organisatorische grenzen).”³ Amsterdam kent nog steeds de indeling naar hiërarchisch verband. Binnen de gecreëerde clusters zitten afdelingen met daaronder teams. De clusters hangen onder een Resultaatverantwoordelijke Eenheden (RVE) directeur, een gemeentelijk managementteam (GMT) dat op het collectief stuurt en een centrale sturing. Dit gekenmerkt door een sterke top-down sturing. Hiërarchische gezien vallen medewerkers wel binnen een cluster maar in de praktijk is hun werkplek dichtbij de uitvoering, dichtbij de RVE’s die de directeuren ondersteunen. Minder top-down sturing is duidelijk gewenst, maar de respondent kaart een groot obstakel daarvoor aan. “*We zijn nog steeds een klassieke organisatie waar we een programmabegroting hebben. Die wordt opgesteld en vastgesteld door de raad, waarin de verschillende programma’s vaak corresponderen met de RVE’s. Dit is in de programmabegroting benoemd als onze ambities en dit is het geld wat daaraan gekoppeld is. Er zit een rechtstreekse lijn tussen een collegelid en een RVE directeur die met elkaar heen en weer dealen en die relatief weinig over de grenzen van programma’s en RVE’s heen kijken*” (Van Lier, p.c., 2018). “Met de recente concernbrede organisatieontwikkeling zijn in Amsterdam grotere organieke eenheden gecreëerd en heeft door maatregelen als het bundelen van de bedrijfsvoeringsfuncties en de verstevigde focus op control, een verzakelijking van de organisatie

¹ Gemeente Amsterdam (2018: 3). ‘Verder bouwen aan een toekomstbestendige organisatie’.

² Gemeente Amsterdam (2016: 31). ‘Sociaal Jaarverslag 2016’.

³ Gemeente Amsterdam (2018: 3). ‘Verder bouwen aan een toekomstbestendige organisatie’.

plaatsgevonden.”⁴ Dus meer regels en een top-down sturing waar nu de menselijke maat aan moet worden toegevoegd zodat de professional meer verantwoordelijkheid krijgt. *“De beleidsambtenaar weegt de interactie voor een groot deel zelf en ook het managementteam. Ze moeten signalen van buiten ophalen en die omzetten in beleid, dat moet verankerd worden in beleidsplannen”* (Van Lier, p.c., 2018). De interactie met verschillende partijen zorgt voor meer professionele verantwoordelijkheid bij de beleidsambtenaar en minder het volgen van de regels.

Het ‘Bestuurlijk kompas’ benadrukt de ambitie voor het verleggen van de nadruk op beleid naar de nadruk op de uitvoering.⁵ De respondent geeft aan dat regels en de huidige begrotingswijze deze ambitie blokkeren. De menselijke maat moet ruimte krijgen door de ruimte in de regels te scheppen. *“Een vaste set aan procedures en regels heb je nodig maar daarin altijd ruimte laten voor maatwerk, daar waar het kan”* (Van Lier, p.c., 2018). Meer werken vanuit waarden.⁶ Door de uitvoering meer voorop te zetten kan er beter maatwerk geleverd worden en kan de kwaliteit daarvan omhoog zoals beschreven in het bestuurlijke kompas. *“Dat betekent dat we meer naar de uitvoerende mensen moeten luisteren. Dat is misschien de afgelopen jaren te veel omgekeerd geweest”* (Van Lier, p.c., 2018). Iets wat bijdraagt aan deze ambitie is de transformatie naar een papierloos kantoor waardoor het gesprek op gang komt.⁷ Dit zorgt ervoor dat er ook geen vaste werkplekken meer nodig zijn, er dichterbij de uitvoering gewerkt kan worden en meer mondelinge interactie. In de gemeente Amsterdam gebeurt dit door ‘gebiedsgericht werken’. Gebiedsgericht werken wordt geprofessionaliseerd om de ambitie resultaatgericht werken vanuit de opgaven waar te maken. Deze manier van werken wordt door de gebiedsmanagers positief gewaardeerd, maar daar kan meer integraal op worden ingezet.⁸ *“We moeten met arrangementen komen ook daarmee zitten we nog in het begin van de ontwikkeling”* (Van Lier, p.c., 2018). De reorganisatie heeft gezorgd voor een versterkende focus op controle binnen het werkproces. *“Het eigenaarschap moet altijd in de lijn liggen”* (Van Lier, p.c., 2018). De prioriteit van de gemeente Amsterdam ligt in het toevoegen van de menselijke maat op dit moment, zo blijkt uit het rapport van USBO & NSOB. *“Verantwoordelijkheden laag in de organisatie beleggen met voldoende discretionaire handelingsvrijheid voor de uitvoerende ambtenaren (frontlijnsturing).”*⁹

Door mensen in functies en formaties dicht te timmeren creëer je niet de situatie waarin je mensen afdelingsoverstijgend in kan zetten. De eerste stappen om dit te versoepelen zijn genomen door bijvoorbeeld de invoer van een generiek functieboek, wat zorgt voor een redelijk hoog abstractieniveau en flexibilisering.¹⁰ *“Iedereen wordt in Amsterdam aangenomen in algemene dienst, dat betekent dat er al mogelijkheden zijn medewerkers flexibel in te zetten daar waar de opgave dat verlangt. In de praktijk maken we daar nog weinig gebruik van en is het nog een lege huls gebleven dat uitgangspunt”* (Van Lier, p.c., 2018). Het veranderdocument spreekt de duidelijke wens uit om te veranderen richting personele mobiliteit, de juiste persoon met de juiste competenties op de opdracht en dit te ondersteunen door scholing via de Amsterdamse school. Dit gebeurt nog te weinig naar de mening van de respondent maar de wens is wel. *“Ik vind gewoon dat je periodiek met elkaar in gesprek moet gaan over: hoe loopt het nu, wat is het actuele werkaanbod, hoe kun je bijsturen, wat is nodig voor jou in termen van competenties en opleidingen om daaraan te voldoen? Kunnen we je tussentijds niet naar een opleiding of training sturen? Zodat je continue doorontwikkeld en niet een keer per jaar afspraken over maken”* (Van Lier, p.c., 2018). De gemeente Amsterdam hanteert een functionerings- en beoordelingscyclus die gestandaardiseerd is voor iedere werknemer. *“Zoals ik al zei we zijn hier bezig met de functionerings- en beoordelingscyclus aan te passen. Ik vind het hopeloos ouderwets door te zeggen: Dit was uw functieprofiel en een keer paar jaar maken we afspraken wat u dit jaar gaat doen en op het einde van het jaar hoort u of u daaraan voldaan heeft”* (Van Lier, p.c., 2018).

Het management wordt binnen de gemeente Amsterdam door de reorganisatie op een lager niveau belegd en heeft gezorgd voor minder managers.¹¹ Dat vraagt om het ontwikkelen van nieuwe

⁴ Gemeente Amsterdam (2018: 4). ‘Verder bouwen aan een toekomstbestendige organisatie’.

⁵ Gemeente Amsterdam (2014). ‘Bestuurlijk Kompas’.

⁶ Gemeente Amsterdam (2017). ‘Organisatieontwikkeling 2017/2018’.

⁷ Gemeente Amsterdam (2018: 19). ‘Verder bouwen aan een toekomstbestendige organisatie’.

⁸ USBO & NSOB (2017). ‘Eindrapport Organisatieontwikkeling’, 30 januari.

⁹ Gemeente Amsterdam (2018: 18). ‘Verder bouwen aan een toekomstbestendige organisatie’.

¹⁰ USBO & NSOB (2017). ‘Eindrapport Organisatieontwikkeling’, 30 januari.

¹¹ USBO & NSOB (2017). ‘Eindrapport Organisatieontwikkeling’, 30 januari.

competenties voor managers volgens het Bestuurlijk kompas. *“Wij hebben integraal management; dus het is op het laagste niveau van management belegd om personen te stimuleren en activeren en op het werkaanbod van medewerkers te sturen”* (Van Lier, p.c., 2018). Toch behoudt het management zijn positie als sluis in de procedure, de verantwoordelijkheid reist mee met het product. *“Het eigenaarschap moet altijd in de lijn liggen. Managers moeten het doen, de staf ondersteund”* (Van Lier, p.c., 2018).

Hefbomen

“Burgers verwachten dat de door de digitalisering en social media de overheid ook heel snel een antwoord op vragen heeft. Raadsleden en college verwachten dat we snel kunnen spelen op bestuurlijke wensen nou dan moet een ambtelijke organisatie zich daarop aanpassen. Dus dat betekent dat je meer opgavegericht moet gaan werken” (Van Lier, p.c., 2018). De organisatie moet hier aanpassingen voor doen maar Amsterdam is hierin nog zoekende. De trend van hiërarchie naar netwerksamenwerking is duidelijk zichtbaar volgens de respondent, maar hij kaart ook een aantal nadelen aan. Er worden managementlagen geschrapt binnen de organisatie als oplossing voor meer netwerksturing. *“In de praktijk is dat weerbarstiger. Dat merk ik in iedere gemeente waar er toch weer kolommetjes zijn ontstaan, maar dan op een ander niveau. Die het heel lastig maken voor organisatieonderdelen om met elkaar samen te werken. Dus zoekt men naar andere manieren om toch die opgave centraal te stellen want de buitenwereld vraagt dat nu immers”* (Van Lier, p.c., 2018). *“De invoer van het nieuwe bestuurlijke stelsel zorgt voor het beter behartigen van de belangen van burgers.”*¹² De stadsdelen spelen verder een belangrijke rol bij de ontwikkeling richting de moderne organisatie, daar vindt het samenspel tussen samenleving en gemeentelijke organisatie plaats. *“De overheid kan niet in haar eentje publieke waarde produceren. Alleen in samenwerking met vele private en maatschappelijke actoren kan de overheid publieke doelstellingen realiseren.”*¹³

De reorganisatie van de gemeente Amsterdam kan omschreven worden als een vrij radicale verandering richting een meer moderne organisatie. Van tweeënvijftig organisatieonderdelen naar vier cluster betekent een verandering voor de gehele organisatie. De eerste jaren na de reorganisaties waren chaotisch, medewerkers moesten opnieuw hun weg vinden binnen de organisatie. Op dit moment staat de basis en kan het verder uitgerold worden op een natuurlijke manier zonder hevige veranderingen. In het ‘Eindrapport Organisatieontwikkeling’ wordt duidelijk omschreven dat er twee ‘kampen’ zijn in de organisatieontwikkeling. Het ene kamp ziet de organisatieontwikkeling als te radicaal en als grotere oorzaak van veel chaos, het andere kamp ziet na de chaos nu de eerste positieve ontwikkelingen.

Effecten

De organisatieontwikkeling is nog in volle gang maar toch zijn de eerste effecten te zien in het ‘Eindrapport organisatieontwikkeling’. Zoals het centraliseren van de bedrijfsvoeringsfuncties, het realiseren van bezuinigingen en het implementeren van nieuwe systemen, en dienstverleningsconcept werkwijzen. De reorganisatie heeft voor veel regels gezorgd en de menselijke maat die juist belangrijk is voor de toekomst uitgeschakeld. Die moet op dit moment worden teruggebracht in de organisaties. Om een effect te zien op de samenwerking moet de planvorming gekoppeld worden aan een breder domein en niet zoals nu aan één organisatieonderdeel. Intern wordt veel gepraat en aandacht gegeven aan de organisatieontwikkeling, zie ook de vele rapporten, maar om echt grote effecten te zien dan alleen structuurwijzigingen en de implementatie van nieuwe systemen moet over enkele jaren opnieuw gekeken worden naar de effecten. De reorganisatie heeft geleid tot veel pijn op de werkvloer. Er is sprake hoge werkdruk, meer ziekteverzuim en afnemende motivatie.¹⁴

¹² Commissie Brennickmeijer (2016). ‘Amsterdam 2020. Advies- en evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam’.

¹³ Gemeente Amsterdam (2018). ‘Staat van de organisatie’.

¹⁴ Bekkers, H. (2017). ‘Zeikerds en dromers botsen in stadhuis Amsterdam’, *Binnenlands bestuur*, 28 februari.

4.2 Gemeente Haarlem

Organisatieontwikkeling

Onlangs, januari 2018, heeft de gemeente Haarlem een interne organisatieontwikkeling doorgevoerd waardoor er grotere afdelingen zijn ontstaan.¹⁵ Haarlem is al een aantal jaar bezig met ‘Gebiedsgericht werken’, maar door de interne ontwikkeling heeft dit een versnelling gekregen. Het heeft een lange aanlooptijd gehad maar begint nu te lopen.

In bedrijfsvoering van de gemeente Haarlem zitten een aantal blokkades waardoor het niet gemakkelijk is mensen bij verschillende afdelingen in te zetten. Mensen zitten in vaste schalen met een vast pakket aan activiteiten. Door de interne organisatieontwikkeling komen de opgaven duidelijker in beeld waardoor daar integraal op kan worden ingezet. Uit de factsheets van de gemeente Haarlem blijkt dat iedere afdeling inzet op integrale projecten. *“Medewerkers eigen vaste taken toe te kennen daarvan denk ik eigenlijk dat dat steeds minder wordt, steeds minder vast zou ik zeggen en steeds meer flexibel”* (Scholten, p.c., 2018). De interne reorganisatie heeft ervoor gezorgd dat de gehele laag hoofdafdelingen is geschrapt, de organisatie bestaat nu uit grotere afdelingen. Dit zorgt ervoor dat het afdelingshoofd een groter beleidsterrein bestrijkt en daardoor minder afstemmingsproblemen heeft, wijst op minder werken in een vast hiërarchisch verband. In de niche van het ‘gebiedsgericht werken’ wordt meer ingezet op ad-hoc werkverbanden. *“Dus dat zijn wel verschillende niveaus van functies die er zijn maar die er samen wel voor moeten zorgen dat zo’n programma dat er ligt voor zo’n gebied op een ordelijke manier wordt samengesteld maar ook wordt uitgevoerd”* (Scholten, p.c., 2018). Uit het coalitieprogramma Haarlem 2014-2018 blijkt de wens gebiedsgericht werken door te voeren in de gehele organisatie daar waar het past. Wettelijke regels gelden waar je tussen moet blijven, een bandbreedte, maar de respondent geeft aan dat afwijken mogelijk is als dat gewenst is. Input van uitvoering op het beleid moet meer gebeuren dan dat er nu gebeurt.¹⁶ Er liggen wel mogelijkheden volgens de respondent maar die worden te weinig benut. *“Te gehoorzamen aan regels? Nee, we proberen zoveel mogelijk niet de regels ter discussie te stellen maar wel om te denken hoe je aan de regels kunt voldoen. En dat betekent ook dat je af en toe een beetje langs het randje loopt om dingen die misschien echt net niet kunnen toch wel mogelijk te maken”* (Scholten, p.c., 2018).

Samen met de stad worden de opgaven voor de stad bepaald en daaraan wordt integraal gewerkt. Toch gebeurt het ook nog dat de gemeente Haarlem naar buiten treedt met ‘wij’ weten wat goed is voor de stad. Het vraagt van de organisatie om te kunnen switchen tussen de verschillende rollen.¹⁷ In de niches van het gebiedsgericht werken wordt met name de stap gezet richting het werkproces ontwerpen en regisseren. *“We hebben de gebiedsmanager maar er is ook een functie de gebiedsverbinder. Dat is iemand die vooral buiten de wijk de wereld moet kennen en moet proberen partijen die daar samen iets willen of van elkaar afhankelijk zijn die ook letterlijk bij elkaar te verbinden”* (Scholten, p.c., 2018). Een van de doelen van de interne organisatieontwikkeling was; de grotere samenwerkingsverbanden moeten zorgen voor meer gesprek. Samen het gesprek aangaan over wat er nodig is en wie, om aan de maatschappelijke opgave te werken. Een ander mooi voorbeeld is de invoering van het initiatievenloket ‘Bestuur op maat’. Initiatieven van bewoners worden aan de voorkant besproken, zodat niet ieder initiatief de schriftelijke procesgang door moet wanneer het toch geen kans van slagen heeft. Dit zorgt voor een grotere directe betrokkenheid van het bestuur en daarmee uitvoering aan de ambitie; eigentijdse democratische stad.¹⁸ De schriftelijke procesgang moet zoveel mogelijk worden vermeden. *“Iedere donderdagmiddag wordt er kort overlegd met de afdelingen die bij het initiatief betrokken zijn over de initiatieven die die week zijn binnengekomen. Die liggen de dinsdag daarop ook meteen bij het college”* (Scholten, p.c., 2018). Het bureaucratische werkproces steekt soms nog de kop op blijkt uit de ‘Kadernota 2018’. Daarin worden de lange wachttijd voor de burgers bij afspraken of telefoongesprekken aangekaart met de gemeentelijke organisatie.¹⁹ Hiermee wordt nog geen uitvoering gegeven aan het doel dat volgt uit de factsheets van de gemeente Haarlem: “Het doel is meer en beter onze maatschappelijk effecten te bereiken, slagkracht, versnelling van de uitvoering en een organisatie

¹⁵ Gemeente Haarlem (2017). ‘Begroting 2017-2018. Bedrijfsvoering’, 28 september.

¹⁶ Rekenkamer Haarlem (2014). ‘Wmo voorzieningen. De kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie’, 14 januari.

¹⁷ De Groot, A., & Van Hattem, F. (2018: 102). ‘Factsheets Haarlem’, 22 maart.

¹⁸ Gemeente Haarlem (2017). ‘Programmabegroting 2017-2021’, 28 september.

¹⁹ Sipkens, M. (2018). ‘Bezoek aan balie gemeente Haarlem moet lang wachten’, *Haarlems Dagblad*, 20 juni.

die snel en flexibel op de vraag van de bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties kan inspelen.”²⁰ De verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie organiseren dat is waar de gemeente Haarlem naar streeft. Er bestaat er nog een leidinggevende die toezicht houdt op de professional en ingrijpt wanneer dat nodig is. In beginsel moet de professional verantwoording afleggen aan zijn afdelingshoofd. Het sociale domein is daarop een uitzondering, daar wordt meer uitgevoerd door de organisatie zelf waardoor daar meer vrijheid geldt voor de professional. *“Daar voedt de uitvoering veel meer het beleid, onze medewerkers hebben een zekere mate van eigen verantwoordelijkheid en vrijheid om in een individueel geval een individueel besluit te nemen”* (Scholten, p.c., 2018).

Administratief is het nog een te groot obstakel om werknemers flexibel in te zetten. De bouwsteenfuncties worden verder teruggebracht zodat er meer flexibiliteit ontstaat. Hierdoor wordt uitwisseling mogelijk tussen verschillende organisatieonderdelen en via ‘regioflex’ vindt er uitwisseling plaats met andere gemeenten. *“Vaak worden er klussen op onze ‘Insightspagina’ geplaatst. Dit in de vorm van een vacature, voor een beperkte tijd, tijd van maanden, en soms ook voor een deel van de tijd. Daar kan in principe iedereen belangstelling voor tonen”* (Scholten, p.c., 2018). Competenties worden steeds belangrijker in de gemeente Haarlem en daarop vindt ook de selectie van werknemers plaats. *“Benoemingen op ervaringsjaren, dat slaat natuurlijk helemaal nergens op”* (Scholten, p.c., 2018). Salaris en loopbaanontwikkeling is binnen de gemeente Haarlem via het bureaucratische organisatiemodel geregeld. De wens is een flexibel salaris dat aangepast kan worden naar de uitgevoerde taak, dit is op dit moment een wens en wordt nog niet uitgevoerd. Verder wordt er wel de urgentie gevoeld dat de loopbaan niet meer op anciënniteit moet, de inhoudelijke functies worden steeds belangrijker en het management steeds minder. *“Het is nu zo, als je specialist bent en je wil nog een stap maken dan moet je leidinggevende worden want anders ga je die laatste stap niet meer maken wat eigenlijk heel raar is. Want er zijn op sommige terreinen hele bijzondere specialisten nodig die wat mij betreft net zoveel kunnen verdienen als een leidinggevende”* (Scholten, p.c., 2018).

Het management moet wegblijven van de inhoud, definieert niet meer de antwoorden. Het afdelingshoofd is wel verantwoordelijk voor de kwaliteit die wordt geleverd en moet daarom wel inhoudelijke kennis hebben en deze waar nodig inzetten. Ze bepalen de scope van de opdracht en dragen alleen inhoudelijk bij daar waar gevraagd. Er wordt meer een coachende rol van ze verwacht zodat ze de professionals daar waar nodig kunnen ondersteunen. Het groeiende thematisch en programmatische werken vraagt om meer programmamanagers maar de beleidspool kan deze vraag niet aan.²¹

Hefbomen

“Hier in Haarlem is het een kwestie van, en dat roepen we al heel lang maar daar zijn we nog niet altijd in geslaagd. Luisteren naar wat er in de buitenwereld gebeurt” (Scholten, p.c., 2018). Dit vraagt om een andere rol van Haarlem, niet meer wij bedenken en voeren uit. Soms kan dat niet anders zoals bij een wettelijke taak maar daar waar het anders kan moet het anders. De nieuwe manier moet naar buiten worden gebracht en daarmee laten zien dat initiatieven van bewoners welkom zijn. Het initiatievenloket ‘Bestuur op maat’ is een mooi voorbeeld hiervan. Niet alleen worden initiatieven van bewoners sneller behandeld ook is er meer inzicht in wat er georganiseerd wordt en kan de gemeente als verbinder fungeren tussen de verschillende initiatieven. Op dit moment worden er samen met andere partijen van buiten mooie plannen gemaakt. Toch houdt de gemeentelijke organisatie de neiging om deze alsnog zelf uit te voeren, ook dit moet samen gebeuren met de partijen van buiten. In het coalitieprogramma wordt dan ook omschreven dat het stadsbestuur en inwoners vandaag en in de toekomst afhankelijk van elkaar zijn.²² Iets dat in het verlengde ligt van dit obstakel is dat de ontwikkelingssnelheid van de gemeentelijke organisatie. Deze ligt bij de gemeentelijke organisatie veel te laag waardoor de omgeving vaak alweer een verandering heeft doorgemaakt maar de gemeentelijke organisatie daar niet op in kan spelen.

De gemeente Haarlem is al geruime tijd bezig met de organisatieontwikkeling. Begin 2018 heeft een structuurwijziging plaatsgevonden waardoor er nu sprake is van grotere afdelingen. Deze ontwikkeling moet nu verder worden uitgebouwd met het project rondom de flexibele netwerkorganisatie. Daarbij

²⁰ De Groot, A., & Van Hattem, F. (2018: 102). ‘Factsheets Haarlem’, 22 maart.

²¹ Gemeente Haarlem (2017). ‘Kadernota 2017’, 17 mei.

²² Gemeente Haarlem (2014). ‘Coalitieprogramma 2014-2018’, 15 mei.

wordt gestimuleerd dat de afdeling alleen maar een thuisbasis is en dat mensen ook voor een andere afdeling kunnen werken. *“De omslag meer van buiten naar binnen zo noem ik dat maar daar zijn we al een paar jaar mee bezig. Dat begint nu wel wat beter te lopen maar dat heeft toch echt wel een lange aanloop nodig terwijl we er best veel op hebben ingezet en veel mensen naar buiten sturen”* (Scholten, p.c., 2018). De structuurwijziging is niet de grootste verandering, dat is de cultuur. *“Die hark die doet het niet, het zijn de mensen die in de hark zitten die het moeten doen. Dat is ook precies de reden dat we meer met die flexibele netwerkorganisatie aan het werken zijn, niet omdat de leidinggevende geen belangrijke rol meer hebben maar wel omdat de medewerkers het moeten doen”* (Scholten, p.c., 2018).

Effecten

“Het doel van de organisatieontwikkeling is het effectief en efficiënt creëren van maatschappelijke resultaten met een minimum aan overlast voor de burger.”²³ De interne organisatieontwikkeling zou moeten zorgen voor meer gesprek en dat is ontstaan door de grotere samenwerkingsverbanden en de grotere focus op gebiedsgericht werken. Haarlem profileert zich als samenwerkingspartner en daar is gesprek voor nodig.²⁴ Er moet rekening gehouden worden met twee mogelijke risico's. Ten eerste dat er niet te hoge verwachtingen worden gewekt bij de buitenwereld, er zijn nu eenmaal regels die mooie dingen tegen kunnen houden. Verder moet de organisatie niet te snel weer veranderen, de organisatieontwikkeling heeft tijd nodig.

Tot slot zijn er ook nog een aantal onvoorziene effecten. Een bijzondere bijvangst is dat het nieuwe organisatie-model leidt tot meer samenwerking onderling binnen de organisatie. De negatieve bijvangst is dat het initiatievenloket ook gebruikt wordt door commerciële partijen, daar waar het juist niet voor bedoeld is.

4.3 Gemeente Zaanstad

Organisatieontwikkeling

De ‘Organisatievisie 2017’ geeft aan dat er een verandering moet plaatsvinden ‘Van zorgen voor naar zorgen dat’. Vanaf 2012 heeft Zaanstad verschillende reorganisaties doorgemaakt dat heeft onder andere tot grotere afdelingen geleid.²⁵ Het zou de mobiliteit van de werknemer binnen de organisatie moeten vergroten. Niet meer een vaste toedeling van taken maar juist een bevoegdheid per opdracht is daarbij wenselijk. Toch bevestigt de respondent van de gemeente Zaanstad dit niet. *“Wij zijn nog wel functioneel ingericht. Mensen hebben eigen vaste taken, als ik het vergelijk met andere gemeenten is het wel zo dat mensen wel bereid zijn andere dingen erbij te pakken. De hoofdstructuur is eigen vaste taken”* (Van Apeldoorn, p.c., 2018). De reorganisaties die binnen de gemeente Zaanstad zijn uitgevoerd zorgde voor meer inzet op opdrachtgever- opdrachtnemerschap zodat er beter projectmatig en integraal gewerkt kan worden. Dit leidt ertoe dat de hiërarchische verbanden die er zijn binnen de organisatie, domeinen, sectoren, leidinggevende en teams worden losgelaten. Programma's snijden dwars door deze hiërarchische structuur heen en zorgen volgens de respondenten dan ook voor meer ad-hoc werkverbanden. Dit blijkt ook uit de meta-evaluatie reorganisatie uitgevoerd door Twynstra en Gudde. Toch blijft interne samenwerking en consistentie binnen en tussen de organisatieonderdelen een aandachtspunt.²⁶ De overheid heeft verschillende rollen en een daarvan is het handhaven van regels er een daar tegenover staat het leveren van maatwerk. In de regels zit vrij veel ruimte en bij het overtreden van de regels wordt de medewerker niet ‘gestraft’. Verantwoordelijkheid is lager in de organisatie belegd en daardoor voelen medewerkers meer vrijheid om daar waar nodig af te wijken van de regel. De externe gerichtheid vanuit Zaanstad is toegenomen en daardoor is er meer ruimte voor maatwerk. Daarmee worden ze landelijk erkend als ‘koploper’ op het gebied van de decentralisaties, ICT-gebied en de begrotingssystematiek.²⁷

²³ De Groot, A., & Van Hattem, F. (2018: 102). ‘Factsheets Haarlem’, 22 maart.

²⁴ De Groot, A., & Van Hattem, F. (2018: 11). ‘Factsheets Haarlem’, 22 maart.

²⁵ Gemeente Zaanstad (2014). ‘Gemeentelijk besturingsmodel: zo doen we het in Zaanstad!’.

²⁶ Twynstra Gudde (2015). ‘Meta-evaluatie reorganisatie: ligt de gemeente Zaanstad op koers in het realiseren van haar ambitie?’

²⁷ Gemeente van de toekomst (2016). ‘De drie decentralisaties van Zaanstad: ‘een continu leertraject’, 14 december.

Opgavegericht werken is een van de onderdelen van ‘Hoe wil Zaanstad werken?’.²⁸ Dat toepassen blijkt in de praktijk ingewikkeld. Het vraagt om een betere uitleg binnen de gehele organisatie, door het ontwikkelen van een nieuwe film hoopt Zaanstad daar invulling aan te geven.²⁹ Daarom is het goed dat de bureaucratie er is volgens Hennen (2018) van de gemeente Zaanstad. Dit verhoudt zich tot niet het direct toepassen van de regel maar daar zit ruimte in, kijken naar hoe het wel kan. *“De burgemeester noemt dat de ‘mogelijkmakers’; onder welke voorwaarden zou het wel kunnen? Dus dat je de regel als instrument pakt om het juist wel mogelijk te maken. Dat proberen we nu te doen, je professionele ruimte als medewerker te pakken”* (Van Apeldoorn, p.c., 2018). Met name in het sociaal domein zijn daar al goede stappen in gezet, veel interactie op maat. Een mooi voorbeeld daarvan is de wijk Poelenburg, een wijk met veel sociale huur, sociale achterstanden, huiselijk geweld, eenoudergezinnen, criminaliteit en drugscriminaliteit. Daar wordt actiegericht gekeken wat is er nodig om die wijk een liftup te geven. *“Opgavegericht is heel erg wat is er nodig, analyseren wat gebeurt er en wat is er aan de hand en daar je interventies op te doen”* (Van Apeldoorn, p.c., 2018). Niet van achter het bureau maar door te meten, data en analyses te gebruiken van je eigen organisatie maar ook samen met partners. En samen met partners daar slaagt de gemeente Zaanstad in. *“Beleidsmaker in de vroegere zin van het woord. Je gaat zitten en denkt na en schrijft een nota van 100 pagina’s over hoe de winkeltjes hier die het minder doen het beter kunnen gaan doen. [...] Je kunt ook daar eens naartoe gaan en met de winkeliers gaan kijken wat gaan jullie doen om meer mensen te trekken en wat kunnen wij doen? Zodat je meer actiegericht gaat kijken, wat is er nu aan de hand? Waar komt het door? En dan te interveniëren”* (Van Apeldoorn, p.c., 2018). Maatschappelijke partners definiëren de samenwerking met Zaanstad dan ook als intensief, open en betrouwbaar.³⁰ Waar de scheiding ligt tussen rechtmatigheid en doelmatigheid is voor medewerkers vaak lastig, dit komt onder andere door de risicomijdende cultuur die er heerst.³¹ *“Ook de inrichting van de bedrijfsvoering werkt het maatwerk leveren nog tegen en daar moet meer duidelijkheid in komen.”*³² Een ander obstakel is volgens de respondenten het politieke orgaan, zij besluiten en stellen geld beschikbaar waardoor je als ambtelijke organisatie altijd een achterstand hebt. *“Je wil iets aan sporten doen maar als blijkt dat er iets gedaan moet worden aan armoede omdat de helft van de klas geen ontbijt op heeft, dan kun je niet in een keer omswitchen”* (Van Apeldoorn, p.c., 2018). In de gemeente Zaanstad vindt veel mondelinge interactie plaats zoveel zelfs dat het soms als niet prettig wordt ervaren door respondent Van Apeldoorn. Het zorgt ervoor dat er kennis verloren gaat omdat het alleen in de hoofden van mensen zit en nooit teruggezocht kan worden. Verder zorgt het voor een niet transparant werkproces omdat overwegingen niet zijn terug te vinden, de respondent geeft aan dat er meer schriftelijke procesgang plaats zou moeten vinden daar waar het kan en nodig is. Controle in de hiërarchie is in de gemeente Zaanstad losgelaten volgens de respondenten. Deze komt alleen weer boven drijven bij crisissen. De professional heeft in de gemeente Zaanstad veel vrijheid mits hij maar goed kan onderbouwen en bestuurlijk afdekt waarom er een uitzondering wordt gemaakt. *“Dat is best moeilijk. Niemand zal zeggen professionele ruimte bevorderen belachelijk, dat ga je niet doen. Daarover moet je echt met elkaar in gesprek, wat ga je dan precies doen? Wat verwacht je van mij? Daar moet je het met elkaar over gaan hebben”* (Hennen, p.c., 2018). De verantwoording naar de rest van de organisatie toe blijft wel van belang, dit zorgt ervoor dat de professional niet zomaar zijn gang kan gaan.

Met de reorganisatie is ook het functiegebouw gewijzigd en is de gemeente van 700 naar 70 functieprofielen gegaan. Dit heeft bijdragen aan de multi-inzetbaarheid van medewerkers en het doorbreken van bestaande patronen.³³ De respondenten zouden nog meer flexibiliteit willen zien. *“Ik denk dat echt alles wel is vastgelegd”* (Van Apeldoorn, p.c., 2018). De invoering van de ‘klussenbank’ zou de flexibiliteit vergroten maar deze klussen zijn maar weggelegd voor een klein gedeelte van de organisatie. Het overgrote gedeelte blijft in het andere, oude, model hangen. Selectie op grond van kennis en vaardigheden dat is zeer belangrijk en gebeurt ook binnen Zaanstad. De medewerkers hier

²⁸ Gemeente Zaanstad (2018), ‘Hoe wil Zaanstad werken?’, 20 maart. Geraadpleegd via: [https://www.youtube.com/watch?v=fME6MXfFwvc]. Op 20 mei.

²⁹ Gemeente Zaanstad (2018). ‘Vervolgfilm: ‘Hoe wil Zaanstad werken?’, 9 maart.

³⁰ Twynstra Gudde (2016: 14). ‘Meta-evaluatie reorganisatie: ligt de gemeente Zaanstad op koers in het realiseren van haar ambitie?’, 19 januari.

³¹ Hoge School Amsterdam (2014). ‘Cultuuronderzoek Zaanstad’, oktober.

³² Gemeente Zaanstad (2014). ‘Gemeentelijk besturingsmodel: zo doen we het in Zaanstad!’.

³³ Twynstra Gudde (2016: 14). ‘Meta-evaluatie reorganisatie: ligt de gemeente Zaanstad op koers in het realiseren van haar ambitie?’, 19 januari.

ook verder in coachen en ondersteunen is belangrijk. Automatisch wordt in januari de anciënniteit voor iedere werknemers gegeven waardoor er sprake is van loopbaan en salaris naar anciënniteit.

Leidinggevende krijgen een andere rol, niet meer prioriteren en de keuze voor de professional maken. De leidinggevende krijgen in de gemeente Zaanstad meer de taak van programmeren. *“Je moet per casus bepalen wat is het perspectief van waaruit je een vraagstuk aanvliegt. Daar moet je je mensen in meenemen en leren dat ze hun professionele verantwoordelijkheid kunnen nemen en dat is voor leidinggevendenden nog wel een uitdaging”* (Hennen, p.c., 2018). De verantwoordelijkheid komt daarmee lager in de organisatie te liggen en medewerkers worden daarmee verantwoordelijk voor de antwoorden. Alleen wordt dat door de professionals nog als lastig ervaren, leidinggevende moeten dus op zoek naar hun nieuwe rol om dat te stimuleren. Het is een gezamenlijk leerproces.

Hefbomen

Als oorzaken voor de ontwikkeling worden met name externe aanleidingen genoemd, de veranderende rol voor de overheid en decentralisaties. Door de nieuwe technologieën en de connectie met de gehele wereld kunnen burgers veel zelf regelen en als overheid moet je daar je rol op aanpassen. *“Verder denk ik ook het besef dat je niet een soort van overheid bent die zegt wij weten wel wat goed voor u is maar dat de groepen in de stad zo divers is dat wij dat niet weten. De mensen die het weten zijn vooral de mensen zelf. Dus dat dienstverlenend moet zijn en moet inspelen op hun behoeften”* (Van Apeldoorn, p.c., 2018). Medewerkers onderschrijven ook de externe aanleidingen, veranderde rol van de overheid, voor de ontwikkeling.³⁴ De overheid kent alleen wel verschillende rollen en belangrijk is om tussen die rollen te switchen. Dit wordt alleen als lastig ervaren door de medewerkers omdat er binnen Zaanstad nog wel een cultuur hangt van traditioneel public administration (PA) en NPM, de organisatie heeft daarop ingezet door de film ‘Hoe wil Zaanstad werken?’.³⁵

De gemeente Zaanstad heeft drie grote reorganisaties doorgemaakt en heeft het besef dat ze midden in de transformatie zitten en zichzelf moeten blijven ontwikkelen. Gekozen is voor een reorganisatie per organisatieonderdeel, dit om recht te doen aan de verschillen in context, opgaven en aanleiding.³⁶ Ze zijn al een lange tijd bezig met de organisatieontwikkeling, zolang zelfs dat de organisatie het zelf niet meer voelt als een transformatie maar iets waar nu de nadruk op ligt terwijl ze daar al jarenlang mee bezig zijn. De afgelopen jaren is de basis neergezet met ‘Hoe Zaanstad werkt’ en dat moet nu verder worden ingekleurd. De grootste uitdaging hierin is de mensen binnen de organisatie meekrijgen. Er zullen altijd mensen in de organisatie werken die de nieuwe organisatie inrichting niet kunnen accepteren. Noodzakelijk is volgens de respondenten het borgen van de verandering en aandacht voor reflectie, ook bevestigd in de meta-evaluatie. De verandering heeft tijd nodig en die tijd moet worden gegund. Het management moet de medewerkers handvatten bieden zodat er houvast is binnen de organisatie maar hier moeten ze niet in doorschieten want dat bestrijdt de wendbare organisatie. Dit is een leerproces waarbij reflectie en het waarborgen van de verandering een belangrijke rol spelen.

Effecten

Ambitie uit het gemeentelijke besturingsmodel: ‘De gemeente Zaanstad heeft ingezet op het worden van een wendbare organisatie, het versterken van de horizontale samenwerking, het verduidelijken van verantwoordelijkheden en krachtigere sturing op resultaten, intensieve interactie met partijen van buiten, en beter kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen en inspirerend leiderschap’.³⁷ Dit wordt erkend door de medewerkers. De gemeente Zaanstad heeft al goede stappen gezet richting de ambitie. Zo is er sprake van meer samenwerking met maatschappelijke partners, inzetbaarheid van medewerkers vergroot, externe gerichtheid vergroot en meer ruimte voor maatwerk. De respondenten geven aan dat de ambitie ook nog vrij vaag is en concreter moet worden ingevuld, daar zijn ze op dit moment mee bezig. Het moet lading krijgen op ieder niveau van de organisatie om de daadwerkelijke effecten te meten, daarvoor is het nu nog te vroeg. Een risico blijft dat de bedrijfsvoering te veel gericht is op control en rechtmatigheid wat maatwerk in de wegstaat. Ook de hoge werkdruk en resultaatgerichtheid

³⁴ Twynstra Gudde (2016: 14). ‘Meta-evaluatie reorganisatie: ligt de gemeente Zaanstad op koers in het realiseren van haar ambitie?’, 19 januari

³⁵ Hoge School Amsterdam (2014). ‘Cultuuronderzoek Zaanstad’, oktober.

³⁶ Gemeente Zaanstad (2014). ‘Organisatievisie 2017’, 15 april.

³⁷ Gemeente Zaanstad (2014: 7). ‘Gemeentelijk besturingsmodel: zo doen we het in Zaanstad!’.

maken het lastig om reflectie en leermomenten in te bouwen terwijl die noodzakelijk zijn voor de verandering.

Wel worden er twee onvoorziene bijvangsten aangekaart door de respondenten. De eerste is een positieve bijvangst, door de goede naam van de gemeente Zaanstad trekken ze veel jongeren aan. Die brengen een enorme energie mee en dat heeft een positieve invloed op de organisatie. De negatieve bijvangst die wordt aangekaart is de rol van het management, die moet duidelijker gedefinieerd worden. Verder is er meer aandacht nodig voor samenwerking binnen en tussen organisatieonderdelen om het gevoel van verkokering tegen te gaan.³⁸

4.4 Gemeente Zoetermeer

Organisatieontwikkeling

Gemeente Zoetermeer is bezig met een invulling van een meer toekomstgerichte gemeente waar opgavegestuurd en projectmatig gewerkt wordt. Het opgavegestuurd werken wordt in drie kleine pilots uitgezet binnen de organisatie. De grote vraag die nu heerst bij de gemeente Zoetermeer is of deze sturingsfilosofie de sturende filosofie wordt of wordt het naast andere dingen gezet?

De medewerkers zitten allemaal in een afdeling, zo zijn ze geplaatst in het organogram van de organisatie. Van bovenaf krijgen ze vaste taken opgedragen, bij sommige afdelingen is dit iets minder strikt dan bij anderen. Het vaste takenpakket, dat door de interne politieke systeem beïnvloed wordt, zorgt ervoor dat er minder op de opgave die binnen komt ingespeeld kan worden. De gemeente Zoetermeer geeft in zijn memo ‘Besluiten Toekomstgericht Werken. Toevoegen aan sturingsfilosofie’ aan; “De lijn van de bestaande organisatiestructuur is daarbij ondersteunend en niet leidend.”³⁹ De respondent bevestigt dat de organisatie hier heel erg mee bezig is maar wordt op dit moment nog niet formeel ondersteund. *“Je hebt als medewerker wel heel erg die vrijheid, dus die gaan wel over teams heen kijken, maar als ik kijk naar hoe het formeel geregeld is wordt niet het ad-hoc werkverband ondersteund maar het vast hiërarchisch verband”* (Bosch, p.c., 2018). Een van de mogelijke redenen waarom het niet van de grond komt is volgens de respondent dat iedereen in zijn vaste hokje blijft en de krachten niet worden gebundeld. Het is uiteindelijk ook de eigen lijnmanager die beoordeelt en de medewerker wordt niet beoordeeld over hoe hij/ zij heeft gewerkt in het overstijgende team. De gemeente Zoetermeer biedt al meer ruimte voor professionele verantwoordelijkheid, daarover kan het gesprek worden aangegaan.

“Ik denk dat we toch nog vaak procedures volgen interactie op maat wat minder” (Bosch, p.c., 2018). Dit is het algemene beeld, in kleine niches wordt al wel meer geëxperimenteerd met het proces ontwerpen. De wens voor meer inspraak van buiten is er zeker zo blijkt uit het meerjarenplan Samenspraak (2015). De afdeling ‘Zorg en Inkomen’ is bezig met werken vanuit de bedoeling, uitvoering bepaalt beleid. In de pilots is meer sprake van de open benadering dat vindt alleen plaats binnen niches van de organisatie. Verder gebeurt het niet tot nauwelijks in de organisatie en laten ze dingen naast elkaar staan, er moet meer gekeken worden op maat en wat voor invloed het heeft op andere projecten. Het nieuwe coalitieakkoord spreekt de wens uit meer in te zetten op wijkgericht werken. “De verandervisie ‘Toekomstgericht Werken’ die is opgesteld is mede bedoeld om de onderlinge dialoog te versterken.”⁴⁰ Niet alleen intern vindt het gesprek plaats maar ook extern met de burgers wordt daarop ingezet. Bewoners, bedrijven en organisaties kunnen online met de gemeente praten over wat er beter kan in de gemeente.⁴¹ De mondelinge interactie wordt alleen niet bevestigd door de respondent. *“En dat we nog veel te weinig in gesprek gaan”* (Bosch, p.c., 2018). De respondent is duidelijk over de manier waarop controle plaatsvindt in het werkproces binnen Zoetermeer; *“Ja we controleren het uiteindelijk in de hiërarchie”* (Bosch, p.c., 2018). In de pilots ‘Opgavegestuurd werken’ krijgt de opgaveregisseur veel ruimte om het zelf in te richten maar er is wel een opgavehouder die ingeschakeld kan worden. De angst van de respondent is dat het snel weer vervalt in de hiërarchie. Het weer vervallen in de patronen zoals het nu geregeld is: *“Je beoordeling- en functioneringsgesprek individueel doe je gewoon met je*

³⁸ Twynstra Gudde (2016: 14). ‘Meta-evaluatie reorganisatie: ligt de gemeente Zaanstad op koers in het realiseren van haar ambitie?’, 19 januari.

³⁹ Gemeente Zoetermeer (2017: 2). ‘Memo. Besluiten Toekomstgericht Werken toevoegen aan sturingsfilosofie’, 31 augustus.

⁴⁰ Gemeente Zoetermeer (2017: 2). ‘Memo. Besluiten Toekomstgericht Werken toevoegen aan sturingsfilosofie’, 31 augustus.

⁴¹ Zoetermeers Dagblad (2018). ‘Meedenken over Zoetermeer 2030’, 20 mei.

direct leidinggevende. Dan zit je helemaal in de hiërarchische lijn. Uiteindelijk worden de hoofden weer aangesproken door de directeuren. De hoofden moeten ook afdelingsplannen maken dus dat zit eigenlijk nog in een soort koker, de lijn” (Bosch, p.c., 2018).

Gemeente Zoetermeer is bezig met het ontwikkelen van rollen maar op dit moment is de organisatie nog ingericht naar functiebeschrijvingen. Uit de ‘verandermemo’ volgt wel dat de ambitie zit op wisselende taken: ‘Werken in multidisciplinaire teams, deze bestaan uit medewerkers van diverse teams die ieder specifieke kennis, vakmanschap en/of ervaring meebrengen’.⁴² In Zoetermeer wordt er geselecteerd op basis van vakbekwaamheid maar waarbij competenties een belangrijkere rol gaan spelen. *“We kijken wel heel erg naar diploma’s en ervaringsjaren. Ik denk wel dat sommige managers heel erg kijken naar competenties. Of nee toch niet, een van de voorwaarde is een universitair diploma, voor een hoofd Personeel & Organisatie, als iemand dat niet heeft scoor je laag op dat punt”* (Bosch, p.c., 2018). Loopbaan en salaris worden gegeven naar anciënniteit binnen de gemeente Zoetermeer.

Uit de verandermemo komt de ambitie⁴³;

- We werken vanuit een hybride organisatie. Dit wil zeggen dat het management niet op iedere plek hetzelfde wordt ingevuld. We gaan voor maatwerk. En dat kan ook betekenen dat een managementfunctie niet wordt ingevuld. Doel is dat we alert en flexibel kunnen reageren op de opgaven in de stad waarvoor we gesteld staan.
- Het management stuurt op samenhang en samenwerking in wat we doen.

De respondent laat zien dat dit nog echt ambities zijn want in de praktijk zijn de hoofden nog verantwoordelijk voor alles. Ze sturen de antwoorden die worden gegeven door de afdelingen zelfs als de directie een andere richting aanwijst. De ambitie om meer in te zetten op wijkgericht werken vraagt om een sterkere rol van wijkregisseurs en meer wijkregisseurs waardoor hun rol belangrijker wordt.⁴⁴

Hefbomen

De technologie heeft een exponentiële groei doorgemaakt alleen politiek, economisch en sociaal is daarop achter gebleven. Zoetermeer moet daarop inspelen anders verliest de organisatie draagvlak en legitimiteit. *“We moeten andere dingen verzinnen want de maatschappelijke problemen zijn nog net zo groot eigenlijk, terwijl de techniek veel verder is. Het zit dus veel meer in het politieke systeem in de sociale interactie in de samenleving waar je dingen in moet veranderen om te benutten wat hier allemaal mogelijk is”* (Bosch, p.c., 2018). De externe omgeving vraagt dus om ontwikkeling van de interne organisatie.

Op dit moment worden er hele kleine stappen gezet binnen de gemeente Zoetermeer richting de toekomstgerichte gemeente, zoals ze dat in Zoetermeer noemen. In kleine stapjes naar een groter omslagmoment dat is hoe de respondent van de gemeente Zoetermeer het ziet. *“Het is niet alleen maar praten over. Opgavegestuurd werken is ook echt de krachten en ambities van bepaalde partijen bundelen om uiteindelijk gewoon de opgave waar we als samenleving voor staan voor elkaar te krijgen”* (Bosch, p.c., 2018). De gemeente Zoetermeer heeft in juli 2017 de volgende stap gezet, oefenen in pilots, om in een nieuwe fase te komen van ‘Toekomstgericht werken’. In de gemeente Zoetermeer is dit nog wel een heel klein onderdeel van de organisatie. De pilots moeten zorgen voor leerervaringen die kunnen worden meegenomen bij de verdere verspreiding van opgavegestuurd werken binnen de gemeente Zoetermeer.⁴⁵ Er moet bewust leren worden georganiseerd, anders worden misschien wel de goede dingen gedaan maar is de organisatie zich daar niet van bewust. Verder moet het abstracte naar iets concreets gebracht worden. *“Door het aan een concreet voorbeeld te plakken krijg je een veel sterker gesprek dan wanneer je gewoon in het algemeen praat. Het heen en weer springen tussen het concept en het abstracte naar het concrete dat is een hefboom volgens mij. Dan wordt het zo’n wisselwerking, dynamiek”* (Bosch, p.c., 2018). De organisatie wenst een consequente manier van werken en dat het ook wordt ondersteund door de organisatie. Nu wordt de moderne organisatie nog niet ondersteund intern en dat is een groot obstakel. *“Daar zie je continue die spanning want we zijn nog heel erg hier, huidige model, we zijn er nog helemaal niet. We zijn er wel mee bezig, zijn aan het leren en ons er bewust van*

⁴² Gemeente Zoetermeer (2017: 1). ‘Memo. Besluiten Toekomstgericht Werken toevoegen aan sturingsfilosofie’, 31 augustus.

⁴³ Gemeente Zoetermeer (2017: 1). ‘Memo. Besluiten Toekomstgericht Werken toevoegen aan sturingsfilosofie’, 31 augustus.

⁴⁴ Gemeente Zoetermeer (2018: 4). ‘Coalitieakkoord’, 29 mei.

⁴⁵ Boonstra, W. (2017). ‘Pilot Zoetermeer combineert hulp en zorg’, *Binnenlands Bestuur*, 16 mei.

maar het wordt nog niet ondersteund in de organisatie. We willen het toekomstige model er zijn vast organisaties die die wens op hoog niveau minder uitgesproken, maar hier wordt op hoog niveau uitgesproken dat we dit willen. We geven er eigenlijk geen invulling aan hoe we binnen de organisatie dingen hebben geregeld. Dat is mijn eigen conclusie. We willen daar stappen in zetten maar vinden dat blijkbaar nog wel heel moeilijk” (Bosch, p.c., 2018).

Effecten

Uit de ‘Verandermemo’ blijkt de hoofddoelstelling; “Sturen op toekomstgericht werken: werken aan de opgaven van de stad.”⁴⁶ De pilots spelen hierin een belangrijke rol. Deze leerervaringen moeten gebruikt worden voor de grote vraag hoe gaan we dit nu invullen in de organisatie. De wens is ook dat deze nieuwe koers leidt tot meer samenwerking maar in de organisatie zitten nu nog mechanismen die de bureaupolitiek in stand houden. Verdere effecten zijn moeilijk te zien omdat het binnen de gemeente Zoetermeer nog een heel klein onderdeel is van de organisatie. Er worden twee risico’s aangekaart, ten eerste de kosten. Kans bestaat dat er te veel investeringen worden gedaan en de kosten hoger zijn dan verwacht, dit kan worden ondervangen door meer met elkaar in gesprek te gaan. Een ander risico is dat Zoetermeer mensen kwijtraakt die niet meekunnen met de verandering.

Tot slot wordt er ook een negatieve bijvangst gevonden. De organisatie ondersteund intern de verandering te weinig. *“Ik denk dat er nu nog een heleboel energie maar daarmee ook tijd en geld verloren gaat aan intern geneuzel. Iets dat niemand expres doet. Het kan gewoon met elkaar samen slimmer zowel binnen, en zeker als we het ook nog met buiten doen. Toch kunnen we hierbinnen ook al wel gewoon beter nadenken, duidelijkere keuzes maken en het beperkte geld dat we hebben effectiever inzetten” (Bosch, p.c., 2018).*

4.5 Gemeente Breda

Organisatieontwikkeling

Een belangrijk thema binnen de gemeente Breda is de moderne organisatie. Eén organisatie met één visie gebaseerd op het ‘Verhaal van Breda’.⁴⁷ Om te kunnen organiseren zijn er vier organisatieprincipes opgesteld door de gemeente Breda⁴⁸:

1. We zijn één organisatie in denken en handelen. Ons denken en handelen start vanuit de opgaven in stad en regio en dus niet vanuit onze organisatiestructuur.
2. We zetten menskracht en middelen flexibel in naar gelang de opgaven.
3. De bedrijfsvoering moet doelmatig zijn.
4. En de gemeente heeft ondernemende werknemers die initiatief nemen en leren van ervaringen.

In de gemeente Breda is de laatste anderhalf jaar ingezet op de toekenning bevoegdheid per opdracht. Via ‘De Grote Markt’ kunnen mensen solliciteren op werk, gedefinieerd naar wat er binnen de komende twee jaar gerealiseerd moet worden. Dit zorgt voor een grotere wendbaarheid van de organisatie.⁴⁹ Menskracht inzetten naar gelang de opgaven vraagt om toekenning bevoegdheid per opdracht. De respondent verklaart dat het merendeel van het werk in vaste structuren is verweven. Met name de uitvoering kent daar de vaste organisatorische positionering, wil men de stap zetten naar meer ad-hoc werkverbanden moet er ingezet worden op innovaties en vernieuwingen volgens de respondent. Dit moet alleen niet doorslaan door alles in een fluïde vorm te doen. *“Het is namelijk ook een vrij kostbare manier van organiseren, ad-hoc werkverbanden. De klassieke bureaucratische manier om het in een vast verband te organiseren heeft ook efficiëntievoordelen. Ik denk dat waar het kan we echt al wel slagen hebben gemaakt” (Vermeer, p.c., 2018).* Veel van de werknemers kijken nog met een schuin oog naar de klassieke waarden bij het oordelen. Vanuit de gemeente Breda wordt er grote verantwoordelijkheid gegeven aan de professional maar deze wordt naar de mening van de respondent niet altijd benut. De respondent draagt de volgende redenen daarvoor aan: *“Sommige mensen zeggen; omdat we nog te veel regels en voorschriften hebben, zetten we die beweging niet in. Terwijl andere zeggen; ja maar omdat we geen cultuur hebben van verantwoording geven, kunnen we de regels niet*

⁴⁶ Gemeente Zoetermeer (2017: 2). ‘Memo. Besluiten Toekomstgericht Werken toevoegen aan sturingsfilosofie’, 31 augustus.

⁴⁷ Gemeente Breda (2017). ‘Jaarverslag Breda 2016’.

⁴⁸ Gemeente Breda (2017: 1). ‘Organisatieontwikkeling gemeente Breda. Richting, aanpak, vervolgstappen’, februari.

⁴⁹ Hiemstra & De Vries (2017). ‘Event Koers 2017: Opdrachtenmarkt Breda, wendbaar werken in de praktijk’, 21 april.

loslaten. Dat houdt elkaar in evenwicht” (Vermeer, p.c., 2018). Wel gaat de professionele verantwoordelijkheid een steeds grotere rol spelen, zo blijkt uit het volgende citaat: *“Wat ik merk is dat de discretionaire ruimte van medewerkers in de uitvoering steeds groter wordt. Je ziet het na decentralisatie in het sociaal domein maar je ziet het ook in het terrein van de omgevingswet. Het gaat steeds meer om de bedoeling, het gaat erom in een concrete casus het verschil te maken, het gaat om ongelijke gevallen ongelijk behandelen en daarmee laat je wat klassieke waarden los van de overheidsbureaucratie”* (Vermeer, p.c., 2018). Dit moet wel uitlegbaar zijn naar de buitenwereld en geen willekeur zijn. Waarde hechten aan de klassieke waarden blijft daarbij belangrijk.

De beleidskant heeft in de gemeente Breda een steeds minder belangrijke rol gekregen de afgelopen jaren. Beleidsfuncties zijn dichterbij de uitvoering komen te zitten. Eerst moet er gekeken worden wat er moet gebeuren en hoe de keten eruit ziet en daar vervolgens richting en sturing aan geven. Om dit verder te ontwikkelen is meer leren en evaluatie nodig anders blijft de ontwikkeling steken. *“We leren gewoon te slecht. Het is te impliciet, het is te weinig systematisch. De gemeenten zijn doe-organisaties geen denk-organisaties. En dat is misschien maar goed ook voor de burgerij. Om echt verder te komen, moet het reflectief vermogen omhoog”* (Vermeer, p.c., 2018). De gemeente Breda laat in het organisatieontwikkeling document duidelijk naar voren komen dat er niet één gemeente is maar dat de gemeente verschillende rollen kent. Hierover moet goed gecommuniceerd worden met de buitenwereld. *‘Daarom is het belangrijk om verscheidenheid te (h)erkennen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te leggen en voortdurend met elkaar in gesprek te zijn over rol, houding en gedrag op verschillende beleidsterreinen’.*⁵⁰ De respondent bevestigt dat dit goed gaat en ziet om zich heen veel gesprekken en krijgt dit ook als positieve feedback terug van externe partners. De gemeente zet ook in op meer digitalisering door het project ‘data maakt mogelijk’. De verantwoordelijkheid moet zo laag mogelijk liggen in de organisatie dus sprake van het professionele oordeel. Alleen het verantwoorden naar fora dat gebeurt in de gemeente Breda nog te weinig. *“Als ik professionals echt verantwoordelijkheid wil geven dan moet ik een cultuur hebben dat men onderling aan het sparren is. Doen we eigenlijk wel het goede? En hebben we een gemeenschappelijk gevoel hoe we in situaties handelen? Hebben we een cultuur waarin het normaal is om verantwoording af te leggen. Dat soort mechanismen zijn er nog te weinig”* (Vermeer, p.c., 2018). De respondent geeft dan ook aan dat als de organisatie deze slag niet kan maken de beoordelingsruimte ingeperkt moet worden en er weer controle moet komen in de hiërarchie.

*“Iedere werknemer stelt zichzelf steeds de vraag hoe hij zijn talent inzet binnen de organisatie, voor welke opdrachten hij gaat en hoe hij het gevraagde resultaat behaalt. Op deze manier draagt iedereen bij aan één of meerdere dienstverleningsketen(s) en/of een opgave(n).”*⁵¹ Bij de gemeente Breda is hiervoor een HR-coach aangesteld die er mede voor zorgt dat er multidisciplinaire projecten ontstaan. De organisatie heeft ingezet op strategische personeelsplanning, het vergroten van de mobiliteit en inzetten op leren en ontwikkelen, tot op heden bevinden al deze indicatoren zich op schema.⁵² Benoemingen worden gebaseerd op competenties, dat zorgt ervoor dat er veel jongeren op sleutelposities zitten binnen de gemeente Breda en daardoor meer kansen krijgen. In het veranderdocument wordt dit bevestigd, passie en potentieel van iedere werknemer staat centraal en moet worden ondersteund door de HR-coach zodat de werknemer zichzelf nog meer kan ontwikkelen. De respondent bevestigt dat nog stappen te zetten zijn op het gebied van salaris en loopbaan naar competenties in plaats van anciënniteit. Door de ambtelijke rechtspositie is het rechtmatig onmogelijk medewerkers salaris te onthouden. De invoering van ‘De Grote Markt’ bij de gemeente Breda heeft wel voor verandering gezorgd. Medewerkers solliciteren soms op een opdracht met een lagere functie. *“Ik heb nu een paar situaties gehad waarbij mensen vrijwillig teruggedaan zijn in salaris omdat ze zelf het gevoel hadden dat het niet meer in overeenstemming was met de echte waarde in de organisatie”* (Vermeer, p.c., 2018).

“Je bent niet op aarde om baasje te spelen en andere in onafhankelijkheid te stellen” (Vermeer, p.c., 2018). De taak van het management heeft in Breda een transformatie ondergaan. Leidinggevende moeten alleen datgene doen dat niet door de professional zelf kan worden uitgevoerd en er direct voor zorgen dat de professional het de volgende keer zelf kan. Weg van het geven van antwoorden maar toe

⁵⁰ Gemeente Breda (2017: 2). ‘Organisatieontwikkeling gemeente Breda. Richting, aanpak, vervolgstappen’, februari.

⁵¹ Gemeente Breda (2017: 5). ‘Organisatieontwikkeling gemeente Breda. Richting, aanpak, vervolgstappen’, februari.

⁵² Gemeente Breda (2017). ‘Jaarverslag Breda 2016’.

richting ondersteunen en alleen inhoudelijk bijdragen leveren wanneer dat nodig is. Wel behouden de programmamanagers en projectmanagers wel de eindverantwoordelijkheid voor de opgaven.

Hefbomen

De veranderingen in de externe omgeving vragen om een andere manier van werken intern. Niet een bewuste verandering die is ingezet. Meer tijdgeest dan een bewuste analyse, die nu al enkele jaren wordt ingezet. *“Een toekomstbestendige organisatie is een organisatie die goed aangesloten is op zijn externe omgeving”* (Vermeer, p.c., 2018). De opgave centraal stellen en meer het specifieke en bijzondere zien en daarop acteren als overheid. De respondent van de gemeente Breda kaart een aantal hefboomen aan die ervoor gezorgd hebben dat de gemeente zichzelf ontwikkeld heeft. Ten eerste is er de externe hefboom, verandering in wetgeving, zoals de omgevingswet en de decentralisaties waardoor de gemeente de stap wel moet zetten richting in een toekomstig model. Door financiële noodzaak moet de transformatie worden ingezet. Verder de veranderende samenleving die vraagt om een andere overheid, een die kan uitleggen waarom hij zo handelt. Deze twee hefboomen versterken elkaar. Tot slot benoemd de respondent nog een interne hefboom, het personeel. De instroom van jongeren is de afgelopen jaren gestegen en meer vrouwelijke werknemers. Volgens de respondent brengt dat een ander stijl mee, een stijl van meer samenwerking.

De discussie rondom de organisatieverandering is rond 2009 opgekomen. De jaren 2010-2014 hebben in het teken gestaan van reorganisatie waardoor nu de organisatieontwikkeling verder georganiseerd kan worden.⁵³ Dit is met name een culturele verandering, een verandering in het gedrag van mensen. Er moet een cultuur van gemeenschappelijke standaarden ontstaan en dat mist op dit moment. *“Het vergt in het ambtelijk handelen een cultuur van gevraagd en ongevraagd feedback geven, een cultuur van ‘collega ik zie jou hier tot een besluit komen maar ik ben je hier een beetje kwijt. Ik zie een aantal bochten die ik niet kan volgen, leg eens uit hoe je tot dat oordeel komt”* (Vermeer, p.c., 2018). Doordat deze cultuur mist wordt er met een schuin oog naar de klassieke waarden gekeken. Het slotstuk van de transformatie is de structuur en daarmee geen hefboom voor verandering. Structuur veroorzaakt vaak het weglekken van energie terwijl dat juist noodzakelijk is.

Effecten

Er zijn voor de verandering geen vaste mijlpalen gesteld die behaald moeten worden met de verandering. Deze manier van werken is de enige manier waarop meer programma weggezet kan worden met dezelfde mensen volgens de respondent. De energie van de mensen moet weer besteed worden aan de juiste dingen. *“De cultuur van de organisatie was er een van bureaucratische stammenstrijd. Heel veel energie ging intern in de organisatie zitten. Ik heb ook deze bewegingen aangezet om de interne stammenstrijd te beëindigen, er geen energie in te steken en er geen aandacht aan te geven”* (Vermeer, p.c., 2018). De vernieuwde bedrijfsvoering zorgt voor een flexibele organisatie. Risico's zijn ook aanwezig. Doordat Breda een vrij welvarende gemeente is kan het zich permitteren alles wat later op gang te brengen. De gemeente heeft daardoor soms net iets meer urgentie nodig om in ontwikkeling te blijven hiervoor moet de gemeente waakzaam zijn.

Tot slot zijn er nog twee bijvangsten te noemen van de ingezette verandering. De positieve bijvangst is dat de medewerkerstevredenheid enorm toeneemt door het nieuwe organisatiemodel. Energie die verloren ging aan de bureaucratisch stammenstrijd kan nu anders worden ingezet. De negatieve bijvangst is dat er intern nog meer moet worden ingezet op meer gesprek en onderlinge feedback. Tot op heden blijft dat afwezig binnen de organisatie terwijl dat wel noodzakelijk is voor de ontwikkeling.

⁵³ Gemeente Breda (2017). 'Organisatieontwikkeling gemeente Breda. Richting, aanpak, vervolgstappen', februari.

4.6 Gemeente Tilburg

Organisatieontwikkeling

De gemeente Tilburg is een gemeente vol ambitie en klaar om de verandering in te zetten blijkt uit een mediabericht: “De gemeente Tilburg loopt graag voorop. Daadkracht, vernieuwing en verbinding: dat is typisch Tilburg!”⁵⁴

In 2011 heeft er een reorganisatie plaatsgevonden richting de nieuwe ‘netwerkorganisatie’ en wordt er ingezet op een nieuwe manier van werken. De reorganisatie moet ervoor zorgen dat er minder langs elkaar heen wordt gewerkt.⁵⁵ De planning en controlcyclus van de gemeente Tilburg is ingericht naar het bureaucratische model. Daardoor zitten medewerkers op een vaste functie binnen een afdeling, de loonsom is toebedeeld aan die afdeling en dat blokkeert. De mobiliteit binnen de gemeente Tilburg moet gestimuleerd worden, meer vermogen tot aanpassen. Een wendbare organisatie en flexibiliteit van de werknemers.⁵⁶ De gemeente Tilburg heeft zich de laatste jaren ontwikkelt naar een netwerkorganisatie. De grote vraag nu is hoe maak je als netwerkorganisatie verbindingen? Zodat er buiten de vaste structuur gewerkt kan worden. *“Iedereen heeft een thuisbasis, thuis zit je in de keuken of de bank, dat is je professionele eenheid van waaruit je de wereld in vliegt. Een ankerpunt, ik vergelijk het ook wel eens met een methadonbus, daar kun je iets gaan halen. Daar krijg je energie, word je weer gestimuleerd en daarna ga je naar buiten en ga je werken”* (Meijs, p.c., 2018). Het merendeel van het werk binnen de gemeente Tilburg gaat over producten daar werken mensen in een vast hiërarchisch verband. Een ander deel wordt uitgevoerd in de keten, daarbij wordt over meerdere afdelingen heen gewerkt of werk je met partijen buiten de gemeentelijke organisatie. Dit zorgt ervoor dat er een splitsing komt binnen de gemeentelijke organisatie. *“Tilburg is ook een organisatie die vanuit het verleden een heel ver verleden, het ‘Het Tilburgs model’ kent. Heel erg in de control, bedrijfsvoering, ordenen en de regels duidelijk. Daar is een soort van aversie op gekomen maar ook alweer een terugslag. Regels zijn nog steeds belangrijk hier in Tilburg”* (Meijs, p.c., 2018). De professional moet een intrinsieke motivatie hebben om maatwerk te leveren daar waar het past in de context. Weg van de bureaucratie met hoge kosten en naar een meer menselijke maat, werken vanuit de bedoeling.⁵⁷

De respondent van de gemeente Tilburg maakt een duidelijk onderscheid in werkprocessen, er zijn werkprocessen die volgens de vastgestelde regels gaan maar ook processen waarbij ontwerpen en regisseren belangrijk zijn. *“We hebben nu de jaarrekening gemaakt. Dat is een werkproces dat schriftelijk uitgevoerd wordt, volgens vaste procedures en die uiteindelijk in de hiërarchie tot stand komt. Dat is een werkproces die heel erg in het bureaucratisch model past en waarvan ik denk dat is nog niet eens verkeerd dat moet ook gewoon zo blijven”* (Meijs, p.c., 2018). Het toekennen van een uitkering is ook een voorbeeld van een werkproces volgens vastgestelde regels. Uit een onderzoek van Berenschot blijkt dat de inwoners van Tilburg veel bureaucratie ervaren bij het aanvragen van ‘producten’.⁵⁸ Daar waar in de gemeente Tilburg in ‘opgaven’ wordt gewerkt vindt meer procesontwerp plaats. *“Bij opgaven ben je aan de voorkant ook nog heel erg aan het nadenken wat is er precies aan de hand? Welke effecten beoog ik op te roepen? Welke set aan activiteiten kunnen ervoor zorgen dat het gewenste effect ontstaat?”* (Meijs, p.c., 2018). Bij het leveren van producten is het werkproces meer schriftelijk. Het werken in opgaven vereist meer mondelinge interactie omdat dit nog een proces is van zoeken met elkaar. Meer mondelinge interactie zorgt voor een beter werkproces. *“Als je professionals over hun werk laat praten, horizontaal, gaan ze vanzelf praten over verbetermogelijkheden.”* (Meijs, p.c., 2018). Producten die binnen de afdeling vallen worden gecontroleerd door het afdelingsmanagementteam. Dit wordt door de professionals in de organisatie niet als prettig ervaren. *“Van oudsher is het de lijnmanager die de paraaf moet zetten voordat het stuk door mag. Daar moet je steeds meer vanaf. Toch gebeurt het nog wel af en toe.”* (Meijs, p.c., 2018). De steller van de nota is

⁵⁴ De Rijk, J. (2018, 30 april). ‘Gemeente Tilburg: lefgozers en lefgozerinnen gezocht’. Geraadpleegd via: [<https://www.regio-business.nl/leukste-werkgevers/gemeente-tilburg-lefgozers-en-lefgozerinnen-gezocht/>]. 10 april 2018.

⁵⁵ Rekenkamer Tilburg (2013). ‘Tussenevaluatie Tilburg transformeer’.

⁵⁶ Gemeente Tilburg (2018). ‘Begroting 2018’.

⁵⁷ Gemeente Tilburg (2018). ‘Transformeren op zijn Tilburg’s’.

⁵⁸ Anguita, P. (2016, 7 december). ‘Bureaucratie niet verminderd en dat wel de bedoeling’. Geraadpleegd via: [<https://www.tilburgers.nl/bureaucratie-niet-verminderd-en-dat-was-wel-de-bedoeling/>]. 8 mei 2018.

verantwoordelijk voor de kwaliteit van de nota, moet zelf inhoudelijke informatie ophalen en mag dit zelf afwegen.

Iedereen wordt in Tilburg ‘aangenomen in algemene dienst’. Dit is nu verder ontwikkelt. Er is onlangs een nieuw sociaal akkoord gesloten met de medezeggenschap en de vakbonden; blijde mobiliteit is daarin het leidende beginsel. Klussen en opgaven nodigen uit om daar naartoe te bewegen.⁵⁹ Dit moet zich nog wel verder ontwikkelen en vraagt om een verandering van de interne organisatie. Een verandering waarin de ‘blijde mobiliteit’ ondersteund wordt, flexibele loonsomsturing en formatiebezetting over de afdeling heen plaats vindt. Als dit niet gebeurt ontstaat er chaos. Selectie op grond van kennis en vaardigheden neemt de overhand in de gemeente Tilburg. De respondent beoordeeld zichzelf hier met een ruim voldoende. In een ander interview geeft de respondent aan: “We zoeken lefgozers en lefgozerinnen. Mensen die uit het juiste hout gesneden zijn, die ervan overtuigd zijn dat ‘kan niet’ geen optie is. Het kan namelijk vaak wél!”⁶⁰ Tilburg kan nog stappen zetten in het geven van loopbaan en salaris naar competenties. Met name het salaris is nog erg gericht op functie en blijft dan ook onveranderd.

Het management verandert qua functie binnen de gemeente Tilburg en wordt daarmee minder belangrijk over een aantal jaar. Management krijgt vooral als taak het helpen van mensen om te kunnen functioneren in die verschillende omgevingen. Het management bepaald de scope van de opgaven en welke opgaven prioriteit hebben. De gemeente Tilburg is een politiek gestuurde organisatie en niet ambtelijk. *“Je kan eigenlijk zeggen ja de stad stuurt maar dat wordt bemiddeld door een politiek systeem, dat is wel heel belangrijk. Het coalitieakkoord stelt de hoofdprioriteiten vast, dat is voor mij een gegeven. Dat ga je vertalen naar: wat is er nodig om daar goed op te acteren vanuit de organisatie?”* (Meijs, p.c., 2018).

Hefbomen

De respondent van de gemeente Tilburg geeft aan dat de gemeente Tilburg niet één vorm, organisatie-model, kan aannemen. In essentie blijft de gemeentelijke organisatie een bureaucratie volgens de respondent, die bureaucratie moet zich aanpassen aan de omgeving. *“Hoe ziet zo’n organisatie er dan uit? Dat is niet one size fits all! Dat is een enorm gefragmenteerde organisatie die heel goed bezig is met het te bestuderen wat is er nu aan de hand in de samenleving? Wat is er echt aan de hand?”* (Meijs, p.c., 2018).

Vijf jaar geleden heeft er een transformatie plaatsgevonden naar een netwerkorganisatie. Nu wordt er geleidelijk en organisch georganiseerd en gereorganiseerd. De respondent benoemd drie verschillende hefbomen om de organisatieverandering steeds een stapje verder te brengen: 1; Ervoor zorgen dat er op ieder niveau in de organisatie gedroomd kan worden. 2; Begrippen op ieder niveau in de organisatie lading geven. Zodat het op ieder niveau van de organisatie gaat spelen. 3; Gedrag binnen de organisatie. Mensen krijgen het juiste voorbeeld en hebben zelf de juiste motivatie om aan de slag te gaan waardoor andere ook het juiste gedrag gaan volgen. Planning en control, het informatiemanagement, juridische zaken, financiële zaken moeten mee veranderen met de organisatie. Het nieuwe gedrag valt anders neer in oude systemen, dat zorgt ervoor dat energie weglekt en de ontwikkeling stil komt te staan. Dit alles kwam samen in ‘koningsdagwerken’: *“De mensen die daaraan mee hebben gewerkt die vonden dat zo geweldig, die hadden geen enkele last van het is 18.00 uur en ik moet naar huis, geen enkele last van die eilandjes, het hoort niet bij mijn werk of waarom moet ik dat doen/is niet mijn verantwoordelijkheid daar hadden ze allemaal geen last van. Ze hadden ook geen enkele last van wat is nu eigenlijk de bedoeling daar zat een enorme energie en verbondenheid op”* (Meijs, p.c., 2018). Het grootste obstakel zijn de grenzen van de bureaucratie, die moeten meebewegen anders ontwikkelt de gemeente Tilburg zich niet naar de ambitie die ze voor zich zien. Structuurwijzigingen leiden tot weerstand en daarmee dus tot een rem voor de organisatieontwikkeling.

⁵⁹ Jansen, Y. (2018). ‘Sociaal akkoord helpt Tilburg uit impasse’. *Binnenlands bestuur*, 20 april.

⁶⁰ De Roij, J. (2018, 30 april). ‘Gemeente Tilburg: lefgozers en lefgozerinnen gezocht’. Geraadpleegd via: [<https://www.regio-business.nl/leukste-werkgevers/gemeente-tilburg-lefgozers-en-lefgozerinnen-gezocht/>]. 10 april 2018.

Effecten

Het beoogde effect dat bereikt moet worden met de transformatie richt zich op de zelfsturende professional die zeer omgevingsgevoelig is en daarop zijn rol kan aanpassen. Hiervan zijn op dit moment beginnende effecten te zien maar om hier meer inzicht in te krijgen moet het verhaal meer gaan spelen door een agenda op te stellen. *“Tweeduizend mensen in allemaal verschillende omgevingen, dus dat verhaal is niet erg stimulerend tenzij je het woorden geeft op dat niveau waarop de mensen zich bevinden, werken en zichzelf in herkennen. Dus je moet het door vertalen naar ieder niveau”* (Meijs, p.c., 2018).

De respondent bevestigt dat er sprake is van een negatieve bijvangst. Doordat het interne systeem soms nog niet is aangepast lopen medewerkers tegen de grenzen van de bureaucratie aan. Dat veroorzaakt onrust binnen de organisatie. *“Er ontstaat enthousiasme, mensen willen het doen en managers willen het ondersteunen maar zien dan ook een gemeentesecretaris die langskomt met je hebt je begroting niet op orde”* (Meijs, p.c., 2018).

4.7 Gemeente Arnhem

Organisatieontwikkeling

De respondent van de gemeente Arnhem omschrijft de ideaal moderne organisatie als volgt: *“Dat je zodanig bent toegerust dat je kunt in- en uitademen met alles wat je als uitdaging tegenkomt op een manier dat je jezelf voortdurend aanpast naar een nieuwe werkelijkheid die er is. Ik geloof in niets meer dan dat”* (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018). De nieuwe manier van werken en inrichting vraagt om toekenning van bevoegdheid per opdracht toch gebeurt dit nog niet altijd. Met name omdat het personeel nog niet voldoende is toegerust of niet de flexibiliteit bezit. De structuur moet niet te veel in beton gegoten zijn om juist die flexibiliteit te brengen. Structuur is wel nodig om de drie verschillende sturingsvormen in de organisatie te ondersteunen. Taken en werkzaamheden die veel verwantschap hebben zijn bij elkaar gebracht in afdelingen en afdelingen die samen aan producten werken zijn samengebracht in clusters. *“Om te voorkomen dat die indeling in eenheden te strikt wordt, zijn er overlegvormen en afspraken over uitwisseling van kennis en informatie.”*⁶¹ Een programmamanager wordt boven de eenheden geplaatst en moet ervoor zorgen dat er programma overstijgend gewerkt wordt, zowel met interne als externe partners. Ze moet mensen kunnen betrekken in de inhoud en motiveren. Niet alleen letten op het functioneren en dat vervolgens naar boven toe doorspelen. Arnhem zet in op professionele verantwoordelijkheid. *“We willen een beetje af van wat ik hier 2 jaar geleden aantrof: Het Ronaldo syndroom; ik heb weer een geweldige wedstrijd gespeeld maar Portugal heeft weer verloren”* (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018). Er moet eigenaarschap genomen worden. Dat houdt in dat je gezamenlijk verantwoordelijk bent, niet de verantwoordelijkheid overnemen van de ander. Een groot nadeel hierbij is dat mensen elkaar binnen de gemeente Arnhem niet durven aan te spreken terwijl dat juist nodig is om te kunnen ontwikkelen richting het toekomstige model. Arnhem zet in op een organisatie-ontwikkelingstraject voor de ambtenaar. Ambtenaar 2020, moet stimuleren tot zelfstandig opererende netwerkende professionals die tijd- en plaatsonafhankelijk werken.⁶² Sturing is aangepast en de organisatie ook maar de ambtenaar heeft meer nodig om te kunnen veranderen.

“Ons motto is geen coöperatieve participatie waarin wij praten, dan hier wat gaan doen en dan gelei voor de stad. Differentiatie en maatwerk, dus wij gaan ook steeds meer differentiatie zien tussen de wijken op basis van de behoefte” (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018). Dit zorgt ervoor dat de beleidsmedewerker een andere taak krijgt in de gemeente Arnhem. Er wordt steeds meer overgeheveld naar de wijkteams omdat dat de oren zijn in de wijk. *“Wijkteams krijgen nu ook budgettaire verantwoordelijkheid. Die beleidsmedewerker moet ineens naar anderen gaan luisteren terwijl hij het vroeger zelf bepaalde, daar zat een cultuurfenomeen. Door dat op elkaar te klinken en respect voor elkaar te krijgen begint dat nu heel sexy te worden met elkaar”* (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018). Hierbij kan wel een onderscheid gemaakt worden met de uitvoerende kant. Dat kent nog een vrij traditionele inrichting waarbij proces ontwerpen minder speelt. De organisatieontwikkeling moet op ieder niveau lading krijgen en is dus ook voor ieder niveau anders. Binnen de ambtelijke organisatie is er sprake van veel mondelinge interactie ook met de omgeving tijdens het werkproces. Het organisatieonderdeel

⁶¹ Gemeente Arnhem (2017: 13). ‘Zo werken wij in Arnhem’, *inspiratieboekje*, december.

⁶² Vensters voor bedrijfsvoering (2015: 41). ‘Vensters open. Bedrijfsvoering in verandering’.

Leefomgeving zorgt voor het gesprek in de wijk en haalt daar informatie op, zo kan er gehandeld worden naar de wens van de bewoners. Het gesprek zorgt voor duidelijkheid. Sinds kort maakt de organisatie gebruik van 'Insights' dit moet de communicatie onderling versterken. Binnen Arnhem speelt de trend van papierloos vergaderen en dat heeft invloed op de informatievoorzieningen.⁶³ De respondent bevestigt dat er stappen gezet moeten worden in de horizontale verantwoording. *"Het moet meer die kant op maar ze moeten dat wel leren. Ik zeg er wel bij, ik ben niet voor zelfsturend wel voor zelforganiserend maar dan moet je de mensen toerusten dat ze het zelf kunnen. Tot en met het hoge niveau heeft daar investering op nodig in deze organisatie."* *"We hebben een stapje terug moeten doen, ik vind ook dat regulier beleid innovatie en doorontwikkeling nodig heeft. Verder vind ik het nogal bout dat wij in 2012 hebben gezegd tegen iedereen: 'Vroeger had je misschien managers die je in de weg zat nu mag je zelf stukken schrijven. Jij bent de enige die een paraaf zet daarna gaat het naar een wethouder die zet het door'"* (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018). Doordat in 2012 de reguliere beleidsmedewerkers geen leidinggevende meer hadden en op zichzelf gewezen waren is een deel van hun professionaliteit verloren gegaan. Vandaar dat de controle weer opnieuw is ingebouwd. *"Ik heb ze in Nijmegen afgeschaft. Ik heb hier de paraaf van de programmamanager weer terug ingevoerd omdat we niet geleerd hadden wat zelforganisatie van medewerkers was. Ik wil het uiteindelijk hier weer afschaffen. Hiervoor moet alleen eerst onze professionaliteit omhoog"* (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018).

Binnen de gemeente Arnhem worden medewerkers aangenomen in vaste dienst. De urgentie voor de verandering is er en daar wordt op dit moment aan gewerkt. *"Benoemingen naar diploma's? Nee dat doen we allang niet meer"* (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018). Competenties daar moet op worden geselecteerd en de werknemers hierin ook ontwikkelen. Belangrijk is dat de ambtenaar goed ondersteund wordt op hoe hij of zij zijn rol kan pakken binnen het netwerk. Op loopbaanontwikkeling kan meer maatwerk worden toegepast dan op het salaris. De gemeente Arnhem maakt gebruik van het HR 21 systeem, waardoor de salarissen in een keurslijf zijn gestopt en veranderingen lastig zijn.

Gemeente Arnhem kent drie verschillende vormen van sturing; programma, wijk en lijn. De drie verschillende sturingsvormen zitten nog wel alle drie sterk in het inhoudelijk beantwoorden van de vragen. Het lijnmanagement kent een andere positie want is ook gesprekspartners op HR-gebied. Doordat een deel van de organisatie in het verleden aan zijn lot is overgelaten is nu besloten dat er meer sturing moet zijn vanuit het management. De respondent geeft aan dat dit na verloop van tijd weer verminderd kan worden zodat er een verschuiving plaatsvindt van sluis in de procedure naar het leveren van een inhoudelijk bijdragen. *"De belangrijkste veranderingen komen niet meer door sturing van bovenaf maar door groei van onderop."*⁶⁴ Het management moet het goede voorbeeld geven aan de rest van de organisatie en de medewerkers faciliteren zodat de groei van onderop versnelt.⁶⁵

Hefbomen

De omgeving vraagt om een andere manier van bedienen door de overheid. Dit vraagt om specifieke kwaliteiten intern om de totaliteit van de stad te bedienen op de moderne manier. Daarmee is aansluiten bij denken, cultuur en doen van de stad erg belangrijk. Dit vraagt om goede toerusting van de medewerkers. *"Ik zie daar ook wel een patroon van behoeften aan duidelijkheid, structuur en zekerheid. Het klinkt klassiek maar daar zit meer dan een gemiddelde behoeften aan in een ambtelijke organisatie terwijl de omgekeerde waardes belangrijk worden om succesvol te zijn. Dat is mijn grootste hefboom"* (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018).

De verandering naar deze ambitie wordt geleidelijk ingezet waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de transitie, harde kant, en transformatie, zachte kant.⁶⁶ Bottum-up met trail en error en ateliers wordt het transformatieproces vormgegeven. De structuur staat het is met name een kwestie van de culturele verandering van houding en gedrag, dit zal geleidelijk veranderen. *"Ik ben wel heel positief over de weg die we bewandelen, het is echt de Alpe d'Huez. We zitten ergens tussen bocht 5/6 van de 21. Het is een proces van vallen en opstaan, en dat ook sexy vinden"* (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018). De zachte kant van de verandering is de belangrijkste kant van de verandering maar ook de meest lastige.

⁶³ Vensters voor bedrijfsvoering (2015: 41). 'Vensters open. Bedrijfsvoering in verandering'.

⁶⁴ Gemeente Arnhem (2017: 5). 'Zo werken wij in Arnhem', *inspiratieboekje*, december.

⁶⁵ Vensters voor bedrijfsvoering (2015: 41). 'Vensters open. Bedrijfsvoering in verandering'.

⁶⁶ Gemeente Arnhem (2017: 9). 'Zo werken wij in Arnhem', *inspiratieboekje*, december.

“De anti-woorden zijn stolling, structuur en harkjes. Het gaat volgens mij veel meer om een fluïde, levendige wijze van houding en gedrag waarin je heel veel in netwerken en voor ons geldt dan ook nog in een regieorganisatie organiseert” (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018).

Effecten

“Een vraaggerichte en daadkrachtige gemeente die aansluit bij wat inwoners, bedrijven en bestuur nodig hebben, past een slagvaardige kernorganisatie. We pakken snel en resultaatgericht onze rol vanuit toegevoegde waarde, spelen in op vragen vanuit de wijken en opgaven uit de stad en zijn professioneel opdrachtgever voor externe partijen.”⁶⁷ Dit is de doelstelling van de gemeente Arnhem zoals ze die voor zichzelf hebben opgeschreven. De oprichting van de Sociale Wijkteams en de Wijkteams Leefomgeving hebben ervoor gezorgd dat er dichterbij de burgers en organisaties gewerkt wordt waardoor er meer sprake is van maatwerk en differentiatie. Dit moet zich nog wel verder ontwikkelen want de respondent geeft aan dat dit pas voor 25% staat waardoor effecten nog lastig te zien zijn. *“We zullen gewoon die modernisering moeten plegen maar duurzaamheid zit hem voor mij niet in formats, richtlijnen en structuren maar in toerusting van mensen die elkaar makkelijk weten te vinden. Integraliteit maken waar het nodig is voor de beantwoording van de opgave en voortdurend adaptief zijn t.o.v. de verandering die het vraagt”* (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018). Dit zorgt ervoor dat het langer zal duren voordat de effecten daadwerkelijk zichtbaar zijn. Binnen de gemeente Arnhem heerst een strijd tussen de politieke en ambtelijke organisatie waardoor de organisatie zich soms wat platgeslagen gedraagt. *“Een vechtcultuur die verankerd is met de mensen die formele macht hebben maakt dat bij iedereen die vanuit zijn professionaliteit gelijkwaardig zou moeten zijn, daar vazallen van maakt. Dat zie ik hier terug”* (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018). Dit is een risico voor Arnhem waardoor de ontwikkeling moeizamer verloopt.

Een negatieve bijvangst is de cultuurkant van de gemeente Arnhem. De cultuurkant is complex door langdurige patronen vanuit de politiek. Het primaat van de politiek is zo sterk binnen de gemeente Arnhem dat mensen elkaar niet durven aan te spreken en tegenspraak is hiermee verdwenen. Tot slot leidt de driehoek Wijkteams leefomgeving, sociale wijkteams en de kernorganisatie tot een krachtig driehoek en dat is een bijzondere bijvangst. *“Deze driehoek gaat cruciaal worden. Vijftien jaar geleden hadden we dit gedeelte niet, WLO en SWT, dit wordt een hele krachtige driehoek om die betekenis van buiten naar binnen, van super lokaal in de wijken (leefomgeving) naar de kernorganisatie te krijgen”* (Van Wuijtswinkel, p.c., 2018). Er was niet echt nagedacht over de rollen en taken van iedere punt van de driehoek, de oplossing is niet samenvoegen. Dat is een verrassende uitkomst. Nu het gaat werken wordt het juist heel sterk om de opgaven die er zijn op te pakken.

4.8 Gemeente Rijswijk

Organisatieontwikkeling

“In de gemeente Rijswijk werken we ‘opgavegestuurd’. Het is onze gemeenschappelijke manier van werken.”⁶⁸ De focus wordt daarmee naar buiten gebracht, de gemeentelijke organisatie moet aanhaken bij de plannen van buiten en niet overnemen. Elementen van ‘opgavegestuurd’ zijn; flexibel, wendbaar, gericht op maatschappelijke effecten en samenwerking. Deze elementen zijn volgens de respondenten belangrijk maar ze zijn nog niet helemaal geïmplementeerd. *“We zijn niet de meest vooruitstrevende en kunnen nog ongelofelijk veel leren qua participatie, flexibel en wendbaar”* (Middendorp, p.c., 2018).

“Via teamcasting stellen we de opgaveteams samen en zorgen we ervoor dat alle kwaliteiten aanwezig zijn.”⁶⁹ Dit wijst erop dat mensen geen vaste taken meer hebben in de organisatie maar de toekenning van bevoegdheid per opdracht. Dit wordt echter niet bevestigd door de respondenten. *“Nee, nog heel erg (helaas) veel mensen, hebben nog hun eigen taken”* (De Ploeg, p.c., 2018). Binnen de gemeente Rijswijk is er sprake van teams en opgaven. Opgaven zijn meer ingericht naar gelang de situatie en bij teams gelden veel vaste taken. Voorheen was de gehele organisatie ingedeeld in opgaves maar dat veroorzaakte verwarring dus alles wat een gemeente gewoon moet doen zit weer in teams.⁷⁰ *“Het is grappig wanneer je zo’n opgave hebt. Ik zei laatst: “Kunnen we die niet opheffen want volgens mij*

⁶⁷ Gemeente Arnhem (2017: 7). ‘Zo werken wij in Arnhem’, *inspiratieboekje*, december.

⁶⁸ Gemeente Rijswijk (2017: 1). ‘Richtingwijzer gemeente Rijswijk’.

⁶⁹ Gemeente Rijswijk (2017: 5). ‘Richtingwijzer gemeente Rijswijk’.

⁷⁰ Gemeente Rijswijk (2017). ‘Opgaven gestuurd werken (OGW), de volgende stap’, november.

hoeven we daar nu niets meer mee te doen”. Mensen kwamen toen echt in opstand van, ja maar we hadden die opgave. Zelfs een nieuw systeem dat flexibel en wendbaar zou moeten zijn dat verwordt ook weer; “Ja maar dat deden we toch zo?” (Middendorp, p.c., 2018). De ambitie richting het toekomstige model is er. Dit blijkt uit de verschillende documenten maar in de praktijk blijkt dit vaak lastig. “We werken met integraal samengestelde teams, waarin mensen met plezier samenwerken.”⁷¹ Dit veronderstelt ad-hoc werkverbanden maar de organisatie kent een scheiding in teams en opgaven. Deze organisatorische positionering zorgt voor verschillende verbanden binnen de organisatie. De teams werken meer in een vast hiërarchisch verband en de opgaven zitten meer in ad-hoc werkverbanden. Doordat het gemeentelijk managementteam ertussen is geplaatst is het oude gedrag van denken in silo’s weer teruggekomen.⁷² “Als ik iets moet zeggen qua balans dan zit het nog wel meer aan de hiërarchische kant. Je hebt heel hard je management nodig om de verschuiving te maken. Mensen zaten soms in verschillende opgaves maar dan moet je geen managers hebben die zeggen: “Ja maar je bent van mij” (De Ploeg, p.c., 2018). Standaard wordt er nog heel erg gewerkt vanuit de regels bij de gemeente Rijswijk, de wil is er om hier afscheid van te nemen. De gemeente Rijswijk heeft verschillende rollen opgesteld voor medewerkers binnen een opgave.⁷³ Een hiervan is de ‘expert’. “Hier zie je de professional die breder kijkt, proactief en sensitief. Dit versta ik onder iemand de expert is. Nu denken ze hier ik heb mijn vak en ik doe dat op deze postzegel. Dan doe ik het toch goed?” (De Ploeg, p.c., 2018). Het concreet volgen van alleen de regels is niet altijd de juiste oplossing. “Heel concreet voorbeeld; als iemand drie maanden huurachterstand heeft en het huis uitgezet wordt met een paar kinderen. Dan kun je ervoor kiezen om dat te laten gebeuren, die kinderen komen dan in jeugdinstantellingen en dat kost heel veel geld of je kunt voor een andere optie kiezen. Kijk verder wat er in het gezin aan de hand is, eventueel de huur vooruitbetalen en dan via een lening terug laten betalen. Dat is in de wet misschien net een beetje aan de grens maar uiteindelijk gaat dat de maatschappij minder kosten en het ontwricht niet het gezin” (Middendorp, p.c., 2018).

“De opgave is altijd gericht op samenwerking met in- en /of externe partners, waarbij we bouwen aan duurzame verbindingen en zelfredzaamheid stimuleren.”⁷⁴ Dit is de ambitie van de gemeente Rijswijk. Binnen de organisatie wordt er alleen een onderscheid gemaakt tussen twee verschillende processen voorheen was dit niet en was alles ‘opgavengestuurd’ ingericht. Dit werd alleen niet altijd begrepen en opgepakt binnen de organisatie vandaar dat er een scheiding is aangebracht. Teams hebben meer structurele taken en moeten daarin in de regels gewoon volgen. “Sommige delen van de gemeente (bedoel ik niet delegerend) zijn gewoon een koekjesfabriek. Een koekjesfabriek is gewoon een standaardproces en als je dat continue gaat lastigvallen dan is dat niet effectief. Dat doe je misschien als je een nieuwe lijn ontwikkelt, dan ga je dat opgavegericht doen. Het standaardproces moet je gewoon het standaardproces laten” (Middendorp, p.c., 2018). Het andere deel van de organisatie dat in opgaves werkt wordt meer gestimuleerd om het proces te ontwerpen en regisseren. Mensen die begrijpen hoe dat werkt kunnen daar hun ruimte inpakken. “Het zwaartepunt ligt bij het realiseren van de opgaven. Doen en bouwen in plaats van vergaderen en nota’s schrijven!”⁷⁵ “Wij zijn heel goed in crisissen dan gaan we van alles regelen en volgen we geen procedures meer. Standaard volgen we nog wel te veel de procedures vind ik” (Middendorp, p.c., 2018). De omslag verandert ook de manier waarop het werkproces wordt uitgevoerd. “Vroeger was het zo, het staat op papier en vinkje in de la. Nu is het bewustzijn, samen in de stad en samen met de partners er meer. Wat je daarvan kan leren en hoe je daar verder in kan gaan. Dat bewustzijn komt er wel steeds meer” (De Ploeg, p.c., 2018). De verschillende rollen moeten persoonlijke interactie binnen en tussen teams en opgaven stimuleren. Het gesprek met de stad aangaan over de opgaves en intern met elkaar. Elkaar feedback en complimenten geven hoort daar ook bij. Zeker als er binnen de organisatie maatwerk geleverd moet worden moet daarover het gesprek aangegaan worden met elkaar, hoe pak jij dit aan? Zodat er toch een soort gelijke lijn binnen de organisatie komt en het niet uitmaakt bij wie iets terecht komt. “We proberen wel steeds meer in gesprek te gaan. Ik ben daar een grote voorstander van, gewoon even bellen of te vragen” (Middendorp, p.c., 2018). De politiek binnen de gemeente Rijswijk wil controle behouden vandaar dat er nog vaak controle

⁷¹ Gemeente Rijswijk (2017: 2). ‘Richtingwijzer gemeente Rijswijk’.

⁷² Gemeente Rijswijk (2016). ‘Hoofdstructuur en besturing van de opgaven gestuurde organisatie (formatieplan, uitvoeringsplan, tijdspad), 22 januari.

⁷³ Gemeente Rijswijk (2016). ‘Teamrollen in Rijswijk’.

⁷⁴ Gemeente Rijswijk (2017: 5). ‘Richtingwijzer gemeente Rijswijk’.

⁷⁵ Den Dulk, M., & Pröpper, I. (2014: 5). ‘Samen op weg naar een Opgaven gestuurde organisatie’, 10 mei.

is vanuit de hiërarchie. Het gemeentelijke managementteam dat weer opnieuw in het nieuwe model is geplaatst zorgt ervoor dat er een hiërarchische laag is toegevoegd aan een platte organisatie.⁷⁶

Bij de gemeente Rijswijk wordt er gebruik gemaakt van het HR 21 systeem, systeem om functies in te delen in schalen. Dit systeem zorgt voor meer flexibiliteit omdat de functiebeschrijving niet continue aangepast hoeft te worden bij een nieuwe taak. *“De HR 21 functies zijn wel wat generalistischer dan in het verleden. Het is wel flexibeler maar het zou wat mij betreft veel meer kunnen”* (De Ploeg, p.c., 2018). Competenties worden belangrijker geacht binnen de gemeente Rijswijk dan diploma's ook al wordt er vaak in de vacature nog wel gevraagd om een specifiek opleidingsniveau. Al zijn hier al wel de eerste uitzonderingen op te zien binnen Rijswijk: *“In een team kwamen twee nieuwe mensen niet op grond van hun papieren maar omdat ze daadwerkelijk iets toevoegen aan het team”* (De Ploeg, p.c., 2018). Binnen de gemeente Rijswijk moet iedere werknemer een talent motivatie analyse (TMA) doen. Naast de expertrol die iedereen bezit zijn er binnen een opgave nog andere rollen te vergeven. Deze rol wordt gemacht met je profiel uit de TMA. Binnen Rijswijk is de loopbaan van medewerkers naar anciënniteit en salaris op functie. *“Wij zitten heel traditioneel in ons beloningshuis”* (De Ploeg, p.c., 2018). De beloning hoeft volgens de respondent niet altijd in geld te zijn, het gaat om de waardering en niet om geld.

De domeinmanager is verantwoordelijk voor het vaststellen van de opgave en stuurt op de realisatie⁷⁷. *“Er is gekeken wat is nu het maatschappelijk effect dat we willen realiseren en hoe krijgen we dat het beste voor mekaar en welke tussenstapjes zitten daarin? Welke rollen vervult iedereen?”* (Middendorp, p.c., 2018). De manager moet ook een inhoudelijke bijdragen kunnen leveren en zich niet gedragen als sluis in de procedure. *“Ik had laatst iemand en die zei ik ben alleen van het proces, nou daar heb ik dus niks aan. In de zin van hij moest met de wethouder praten en hij wist er helemaal niks vanaf, de wethouder werd daar chagrijnig van. Toen heb ik diegene vertelt dat je als leidinggevende wel minimaal op hoofdlijnen op de hoogte moet zijn om met zo'n wethouder wel een fatsoenlijk gesprek te kunnen voeren”* (Middendorp, p.c., 2018). De domeinmanager blijft eindverantwoordelijk voor het eindproduct en geeft integraal leiding.⁷⁸

Hefbomen

De gemeente Rijswijk ziet een verschuiving in het dominante paradigma richting network governance en societal resilience. Een opgave begint namelijk buiten en moet met de externe partijen worden opgepakt. Niet meer de gemeente bedenkt maar haakt aan bij het plan vanuit de samenleving. *“In Rijswijk willen we zo goed als mogelijk inspelen op behoeften van inwoners, organisaties en bedrijven. De meest succesvolle manier is om dit door middel van samenspel en interactie met onze omgeving te doen en weten wat er buiten het stadhuis leeft.”*⁷⁹ Dit vraagt veel van de interne organisatie. *“Durven loslaten vanuit de top, vanuit mij dat ik: als mensen met een goed idee komen niet direct op allerlei remmen ga trappen. Als het fout gaat niet meteen mensen om de oren gaan slaan”* (Middendorp, p.c., 2018).

Er moet voor een veranderstrategie gekozen worden die niet radicaal het gehele systeem verandert. De revolutionaire veranderstrategie werd gekozen in de gemeente Rijswijk maar bleek achteraf niet te werken en daarom moest er een stap terug worden gedaan.⁸⁰ De gehele organisatie moet eerst het besef hebben dat de externe omgeving verandert en dat de organisatie daarop in moet spelen. De gehele organisatie werd betrokken bij de verandering waardoor bij iedereen het besef er was. *“Ontwerp een flexibele en wendbare organisatie ('Op weg naar 2020'). Die opdracht was gewoon knip en klaar. Ik riep: “Ho stop, eerst die organisatie”. We moeten eerst de organisatie meenemen en wakker schudden. Zien jullie ook dat er in de buitenwereld wat verandert en dat we daar iets mee moeten?”* (De Ploeg, p.c., 2018). Op een punt U is gekozen om de gehele organisatie om te keren. *“De stap was misschien wel te groot. Wij hebben nooit gekozen voor een organisatieverandering maar dat werd op een bepaald*

⁷⁶ Gemeente Rijswijk (2016). 'Hoofdstructuur en besturing opgaven gestuurde organisatie', 23 juni.

⁷⁷ Gemeente Rijswijk (2016). 'Hoofdstructuur en besturing van de opgaven gestuurde organisatie (formatieplan, uitvoeringsplan, tijdspad)', 22 januari.

⁷⁸ Gemeente Rijswijk (2016). 'Hoofdstructuur en besturing van de opgaven gestuurde organisatie (formatieplan, uitvoeringsplan, tijdspad)', 22 januari.

⁷⁹ Gemeente Rijswijk (2017). 'Opgaven gestuurd werken (OGW), de volgende stap', november.

⁸⁰ Gemeente Rijswijk (2017). 'Opgaven gestuurd werken (OGW), de volgende stap', november.

moment wel een ding. Toen konden we als projectgroep hoog en laag springen, maar het gebeurde gewoon. Heeft voor veel pijn gezorgd” (De Ploeg, p.c., 2018). Alleen sommige medewerkers moesten te lang wachten tot ze een daadwerkelijke verandering voelde en kwamen daardoor in opstand. Dit zorgde ervoor dat er opnieuw gekeken moest worden naar hoe de organisatie ingericht moest worden. *“Ik denk dat het heel belangrijk is om met kleine dingen te beginnen dus niet ineens alles omgooien. Wat wij hier in deze organisatie hebben gedaan, ik zit hier nu ruim een jaar, en mijn voorganger heeft het opgavegestuurd werken geïntroduceerd. Daar ben ik blij om maar ik denk dat we het veel te ver hebben doorgevoerd. We hadden namelijk alles opgavegestuurd en dat begrijpen mensen gewoon niet, en ik begrijp het ook niet”* (Middendorp, p.c., 2018). Belangrijkste is de medewerkers mee te nemen, maar die worden ook direct beschouwd als het grootste obstakel. Er moet wat meer lef komen bij de medewerkers. Vaak is het niet concreet genoeg om er direct mee aan de slag te gaan en zijn er nog te veel regels die blokkeren waardoor innovatieve ideeën niet van de grond komen. De publieke opinie en de politiek moeten ook wat meer lef krijgen en durven loslaten zodat er meer lef gecreëerd wordt bij de medewerkers waardoor ze wel durven. ‘Opgavengestuurd’ als het enige ware model daar gelooft respondent Middendorp niet in. *“Mensen vertellen vaak het verhaal ik ben in mijn vrije tijd ongelofelijk creatief en voorzitter van de voetbalclub maar op het werk kunnen ze ineens niets meer. Dat is natuurlijk onzin want mensen kunnen wel wat maar een systeem zoals een organisatie zorgt ervoor dat je ineens niet meer zoveel zelf kan nadenken en je ineens alleen nog maar regeltjes gaat volgen. De toekomst is wat mij betreft een organisatie die veel meer uitgaat van de kwaliteit van mensen in een veel natuurlijker systeem waarin ze zelf veel meer regelmogelijkheden hebben natuurlijk altijd binnen bepaalde grenzen”* (Middendorp, p.c., 2018).

Effecten

De gemeente Rijswijk zet hoog in. *“Dat inwoners meer vertrouwen hebben in de overheid en misschien ook wel in elkaar. Dat er meer ontstaat wij maken het samen, dit gaat niet lukken maar mooi om te dromen”* (Middendorp, p.c., 2018). Het vertrouwen in elkaar moet nog wel groeien maar daarvan zijn nu de eerste positieve effecten te zien door gebruik te maken van leerwerkplaatsen. Meer aandacht voor persoonlijke ontwikkeling en teamsamenwerking. Een risico dat de gemeente Rijswijk aankaart is dat wanneer je als organisatie dingen levert aan de maatschappij waar om gevraagd wordt en dingen uit handen geeft, wie is er dan verantwoordelijk als het misgaat? Een ander risico is dat de manier waarop het binnenkomt de prioritering bepaald, dat kan niet en daar moet meer gesprek over zijn. De politiek moet minder druk leggen en de pers niet direct schande spreken mocht er iets fout gaan.

Een onvoorzien effect is het opgavegericht werken dat te ver is doorgeschoten in de gemeente Rijswijk en niet de voorziene effecten waar kon maken. De uitvoering zag de nieuwe manier niet als een effectieve manier van werken en ze konden hierin hun draai niet vinden. Daarom is ook besloten de splitsing te maken tussen opgaven en teams. Het opgavegericht werken zorgde voor een chaotische situatie in plaats van meer overzicht en inzicht, vandaar dat er een stap terug is gezet.

4.9 Gemeente Almere

Organisatiemodel

*“Bij de gemeente Almere voegt iedere medewerker waarde toe aan de organisatie en aan de stad. We voelen ons verantwoordelijk voor onze bijdrage maar ook altijd medeverantwoordelijk voor het geheel. We zoeken elkaar op, leren van elkaar en houden elkaar scherp. Werken bij de gemeente Almere is daarmee een kwestie van het hart omdat het goed voelt om verschil te maken en het beste van jezelf te geven voor onze organisatie en onze stad Almere.”*⁸¹ De organisatievisie van de gemeente Almere laat duidelijk zien dat de ambitie en het besef er is om te veranderen richting het toekomstige model. Realisatie van deze hoge ambitie wordt tot op heden niet waargemaakt. Binnen de organisatie zijn nog veel kenmerken van het huidige model te zien. De medewerkers denken vanuit eigen hokjes, vanuit eigen taken en bevoegdheden. Dit zorgt ervoor dat de samenwerking onderling en met andere partijen minder opgang komt. Ondanks dat er vorig jaar, 2017, afscheid is genomen van de dienstenstructuur wordt er nog vastgehouden aan de structuur van de lijnafdelingen. Wat ervoor zorgt dat er nog weinig in ad-hoc verbanden en teams wordt gewerkt, het werken in programma’s daargelaten. Het ‘ketendenken’ in het werken van de organisatie vraagt om verdere ontwikkeling om strategisch te

⁸¹ Gemeente Almere (2017). ‘Veranderplan de veranderrichting, met hart voor de stad’, *Veranderplan*, april.

kunnen opereren.⁸² Voorbeelden van programma's zijn de Floriade en Almere 2.0. *“Werken in programma's en projecten daar wordt die lijn al wel wat meer losgelaten maar ik vind dat in Almere de lijn wel heel centraal staat. Toch wat hiërarchisch en machtsgericht dat zit toch in de cultuur”* (Respondent Almere, p.c., 2018).

De professional moet eigen verantwoordelijkheid nemen en daarop wordt veel geïnvesteerd vanuit de organisatie. Toch behouden professionals de neiging om de regels centraal te stellen. *“De systeemwereld moet niet meer centraal staan, maar de leefwereld; ‘doen wat nodig is’ en ‘de bedoeling voorop’.”*⁸³ Dit moet worden doorgetrokken in de manier van werken. Almere brengt hier een duidelijke scheiding in aan, eenvoud en standaardisatie daar waar het kan, maatwerk waar nodig. Om maatwerk te leveren is mondelinge interactie nodig, weg van de schriftelijke procesgang. De respondent ziet dat vaak nog voor het huidige model wordt gekozen. Werken vanuit de leefwereld vraagt om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen maar hieraan wordt nog weinig invulling aangegeven. *“Als ze hier werken dan geven ze direct verantwoording af aan hun teamleider, of coördinator. Die legt verantwoording af aan afdelingsmanager en wij, directie, voeren gesprekken met de afdelingsmanagers”* (Respondent Almere, p.c., 2018). Binnen niches van de organisatie, het sociaal domein, zijn de eerste stappen te zien richting het toekomstige model. Daar wordt meer het proces ontworpen mede door mondelinge interactie en minder controle in de hiërarchie. Toch blijkt uit onderzoek dat de wijkteams in Almere op de autonomieschaal nog dit tegen de ambtelijke organisatie aanhangen, aangestuurd door een stuurgroep van bestuurders.⁸⁴

De maatschappelijke vraagstukken waar de gemeente Almere mee te maken heeft vragen om ontwikkeling van functiegericht denken naar opgavegericht.⁸⁵ Dit vraagt om een verandering binnen de organisatie gericht op personeelsbeleid. *“Deze organisatie is nog wel erg functiegericht ingedeeld. Wij hebben een vrij traditionele functiesystemen en functiehuis. Wel met wat generieke profielen maar wij werken nog steeds met functies”* (Respondent Almere, p.c., 2018). Bij de programma's die er zijn binnen de organisatie zijn de functies minder dominant in de taken van de professional. Daar zijn de vakinhoudelijke kwaliteiten en de competenties van de professional doorslaggevend bij de selectie. Een aandachtspunt is dat gebiedsgericht werken vraagt om het wisselen tussen verschillende schalen.⁸⁶ Over salaris en loopbaan wordt in het veranderplan niet gesproken, de respondent scoort de organisatie aan de kant van het huidige model, salaris op functie is en loopbaan naar anciënniteit.

Het management krijgt in de toekomst bij de gemeente Almere een meer ondersteunende faciliterende rol. Wel verbonden blijven aan de inhoud maar daarbij het continue aanjagen van verbeteringen binnen de organisatie. Het management moet sturen op een horizontale verbinding. Sturen rond het werkproces en niet meer de antwoorden op een vraagstuk voorschrijven. *“Wat gebeurt er in de stad of het netwerk? Die ontwikkelingen van buiten naar binnen brengen in de eigen afdeling”* (Respondent Almere, p.c., 2018). In het toekomstige model van de gemeente Almere is de medewerker verantwoordelijk voor de geleverde prestatie en niet meer de manager zoals het op dit moment geregeld is.

Hefbomen

De organisatie moet aangepast worden aan de eisen die de samenleving en politiek stellen. De veranderende context legt de nadruk op de noodzaak om gebiedsgericht en integraal te werken.⁸⁷ Dit wordt omschreven door de respondent als een stevig verandertraject voor Almere. Een obstakel voor de gemeente Almere is dat deze gemeente is opgebouwd aan de tekentafel. *“Heel lang was er geen stem terug. Dat zit in de cultuur en het DNA van deze organisatie dat ijlt nog lang na. Wij weten echt wel wat goed is voor deze stad, maar nog beter weet deze stad heel goed wat goed is voor zichzelf”* (Respondent Almere, p.c., 2018). De gemeente Almere ziet dat er van hen als organisatie verschillende vormen van overheidssturing wordt verwacht en dat dit wat vraagt van de organisatie in zijn denk- en werkwijze. In het document ‘Staat van de stad 2017’ wordt duidelijk omschreven dat het denken vanuit de samenleving en niet vanuit beleid nog lang geen gemeengoed is binnen Almere. Digitalisering en informatisering

⁸² College van B&W Almere (2018: 21). ‘Staat van de organisatie 2017’, januari.

⁸³ Gemeente Almere (2017). ‘Veranderplan de verandering, met hart voor de stad’, *Veranderplan*, april.

⁸⁴ Tuynman, M. (2017). ‘Maatschappelijke ondersteuning dicht bij de burger: mogelijk en wenselijk?’, 13 maart.

⁸⁵ Gemeente Almere (2017). ‘Veranderplan de verandering, met hart voor de stad’, *Veranderplan*, april.

⁸⁶ College van B&W Almere (2018: 19). ‘Staat van de stad 2017’.

⁸⁷ College van B&W Almere (2018: 18). ‘Staat van de stad 2017’.

wordt door de respondent nog als extra hefboom toegevoegd. De informatiesamenleving vraagt echt wat anders van de gemeentelijke organisatie volgens de respondent en dat heeft invloed op de interne inrichting van de organisatie.

De totale verandering die doorgevoerd moet worden binnen de gemeente Almere is hevig van aard. Er moet gewaakt worden dat het tempo van de verandering niet te hoog is en dat er niet te veel verandering op elkaar komen te liggen. Er is een analyse gemaakt van de gehele organisatie om te kijken wat er nodig is voor Almere om in te spelen op de ontwikkelingen in de buitenwereld. De gehele organisatie moet hierin worden meegenomen. De verandering vindt uiteindelijk geleidelijk plaats binnen de organisatie. *“De stappen die we nu hebben gezet zijn volgens mij de stappen die noodzakelijk zijn om ruimte te creëren voor de echte verandering. Tegelijkertijd staan we nog aan het begin van de echte verandering. De echte verandering als in het gedrag en het samenwerken”* (Respondent Almere, p.c., 2018). Belangrijk dus om de gehele organisatie mee te nemen in de verandering die geleidelijk aan wordt ingezet maar die over een aantal jaar wordt gezien als een revolutionaire verandering.

Effecten

Het doel van de gemeente Almere met de omslag naar het toekomstige model is om een aantal balansen te herstellen. Deze balansen zijn gericht op de professie, uitvoeringskracht en concernsturing. Het herstellen van de balansen moet leiden tot meer samenhang en slagvaardigheid. Het afschaffen van de diensten heeft ervoor gezorgd dat nu de eerste kleine effecten zichtbaar zijn. *“Afdelingsmanagers zoeken elkaar veel meer op en er is ook wekelijks een gezamenlijk overleg. We hebben zelf ook overleg met alle afdelingen. Wat wel een collectief was binnen de diensten, zie je nu meer op het niveau van gehele organisatie ontstaan”* (Respondent Almere, p.c., 2018). Een aantal risico's zijn mogelijk bij de ontwikkeling die nu wordt ingezet. Zo komt er minder hiërarchie en bureaucratie en dit brengt als risico dat het eerder mis kan gaan volgens de respondent. Verder is het belangrijk dat de ontwikkeling niet blijft hangen in de structuur maar ook daadwerkelijk wordt verankerd in de cultuur anders bereikt de ontwikkeling nooit de samenleving, daar waarvoor het is ingezet. Tot slot moet ook de politieke organisatie gaan kijken naar zijn rol en meegaan in de ontwikkeling. De respondent geeft aan dat het nog te vroeg is om onvoorziene effecten te zien.

4.10 Gemeente Nijmegen

Organisatiemodel

De toekomstige gemeente Nijmegen is geen vastomlijnd iets maar een organisatie die flexibel en wendbaar is. Dit is alleen niet gemakkelijk te realiseren, het ambitieniveau is torenhoog maar het realisatiegehalte lager en dat maakt het een moeizaam traject volgens de respondent. De organisatie kent een duidelijk scheiding in taken. Een groot gedeelte van de organisatie is dan ook gebaseerd op een vaste toedeling van taken en bevoegdheden, de uitvoeringsorganisatie. De beleidsafdelingen worden al meer ingericht naar toekenning bevoegdheid per opdracht. Om de organisatie meer op die manier vorm te geven moet er afscheid genomen worden van de hiërarchie dit om meer richting de netwerkorganisatie te gaan. Komende bestuursperiode wordt daar meer op ingezet.⁸⁸ Controle in de hiërarchie neemt af door het veranderen van de topmanagementstructuur. *“We hebben allerlei directies opgeheven dus we zijn nu heel anders met elkaar georganiseerd. Onze managementlaag is aan het verkleinen met het idee dat veel meer bij de professional moet komen te liggen. Zodat die in hun kracht komen te staan in de richting naar de netwerkorganisatie.”* (Respondent Nijmegen, p.c., 2018). Het verandertraject 'MeeAnder' heeft de verkokering weten weg te halen en de blik van de organisatie meer naar buiten gericht.⁸⁹ De regels en voorschriften bij de gemeente Nijmegen moeten veranderen qua vorm. Namelijk richtlijnen die je dient aan te passen naar het doel dat wordt nagestreefd. Door het veranderen van de regels en voorschriften krijgt de professionals meer verantwoordelijk, hiermee moet de professional wel kunnen omgaan. Tot op heden wordt dit maar in kleine delen van de organisatie toegepast.

De uitvoering moet het beleid gaan voeden. Een proces van luisteren en niet zelf bedenken, niet meer denken vanuit de regeling maar echt kijken wat is er nu daadwerkelijk nodig voor deze case? Maatwerk leveren binnen een overheid zonder willekeur. *“Dat is nog wel een culturomslag waar je een lange*

⁸⁸ Gemeente Nijmegen (2018). 'Nijmegen: samen vooruit', 26 april.

⁸⁹ VNG (2015: 16). 'Vensters open. Bedrijfsvoering in verandering'.

weg op te gaan hebt. Het gebeurt wel maar nog onvoldoende” (Respondent Nijmegen, p.c., 2018). Er worden gesprekken gevoerd om het maatwerk te leveren en de betrouwbare overheid te blijven. Dit zorgt ervoor dat in gesprek gaan het leidende principe is binnen de gemeente Nijmegen. Hierop zit een nog grotere ambitie, maar de gewenning is er. Het tweede leidende principe is, vertrouwen. De koers wordt hierop uitgezet binnen de gemeente Nijmegen maar zodra het fout gaat, schiet de controle in de hiërarchie erin.

“De flexibel wendbare organisatie moet ondersteunend zijn als systeem aan steeds meer personen die mobiel zijn en ingezet worden op hun kracht maar ook in de tijdelijkheid daarvan” (Respondent Nijmegen, p.c., 2018). Dit is een van de bouwstenen van de gemeente Nijmegen maar dit moet volgens de respondent nog meer verankerd raken binnen de organisatie. Op dit moment wordt gewerkt aan een strategische personeelsplanning.⁹⁰ Het personeelssysteem ‘Oversteek’ is een van de middelen die ervoor moet zorgen dat het gestandaardiseerd wordt. Een vacature wordt niet meer weggezet als een functie maar als een resultaatopdracht van maximaal twee jaar. Na die twee jaar wordt er opnieuw gekeken of de opdracht nog bestaat en jij nog wel de geschikte persoon bent. Een natuurlijk moment inbouwen om te herijken of de juiste competenties nog aanwezig zijn. Personen worden op de resultaatopdracht aangenomen op competenties, vaardigheden maar ook concreet wat ga je nu precies doen. Hierin zit dus minder de eigen invulling van de professional zelf. Wel wegen competenties zwaarder dan de diploma’s. Op dit moment is er nog sprake van het HR 21 systeem waardoor er nog meer in vaste taken wordt gewerkt. De organisatie wil hier afscheid van nemen en is bezig het functiehuis te veranderen. “Salaris op functie doen we nog wel. Dat is heel klassiek geregeld. Eigenlijk vreemd in de rest” (Respondent Nijmegen, p.c., 2018). De reden hiervoor is volgens de respondent dat dit rechtspositioneel zo geregeld is en dat het heel ingewikkeld is daarop aanpassingen te doen. Dat is de reden dat er minder ambitie op gerealiseerd is.

Het management binnen de gemeente Nijmegen krijgt een andere rol, bepalen de scope van de opdrachten. Ze kennen niet alleen nog maar leidinggevende taken maar zijn ook ‘meewerkende voormannen/vrouwen’.⁹¹ De professional moet het werk doen. “Heel klassiek: het beste jongetje van de klas op de inhoud werd afdelingshoofd. Ik weet niet of dat de beste keuze is, een zwaar inhoudelijk iemand. Moet je niet beter een goede manager hebben die de verandering en beweging aan kan en niet alleen zijn eigen toko belangrijk vindt” (Respondent Nijmegen, p.c., 2018). Dit vraagt dus om een andere loopbaanacyclus binnen de gemeente Nijmegen.

Hefbomen

De gemeente Nijmegen geeft duidelijk aan een verschuiving te zien in het dominante paradigma van overheidssturing. “Je steeds weten te verhouden op de veranderende vraag die op je afkomt. Als je dat kunt zijn en kunt organiseren, kun je toekomstige vragen takelen. Oude hiërarchische systemen blijken daar steeds minder in te werken” (Respondent Nijmegen, p.c., 2018). Kijken vanuit de stad, wat wil de stad en vraagt de stad, daarop inspelen als organisatie. Daarop moet de gemeente zijn rol bepalen. Dit besef moet bij de organisatie zelf liggen maar wordt soms extern afgedwongen door bijvoorbeeld de nieuwe omgevingswet. Hiervoor heb je personeel nodig dat ook wendbaar en flexibel is, die je situationeel kan inzetten. Luisteren en leren van wat er wordt gevraagd in de buitenwereld en hierop je rol aanpassen. Het schakelen daarop dat vraagt veel van de organisatie en maakt het dan ook lastig om de ambitie hierop waar te maken. De grootste blokkade zit hem in de speelruimte die wordt bepaald door de politiek. Deze wordt niet aangepast aan de vraag van de stad wanneer de stad erom vraagt, dat gebeurd maar eens per vier jaar.

De verandering richting het toekomstige model gaat geleidelijk, hiermee is dus gekozen voor de evolutionaire veranderstrategie. De respondent geeft aan in het gesprek dat dit de enige juiste aanpak is wil de organisatie de betrouwbare overheid blijven. Op individuele onderdelen wordt de organisatie verandert of zit een ambitie om het te veranderen maar de daadwerkelijke nieuwe organisatie staat er nog niet. “Sommige elementen hebben we gepakt, ik zou willen dat er meer synergie is. We hebben brokjes en punten gemaakt. Hoe kunnen we die punten beter verbinden zodat daar wat synergie uit

⁹⁰ Gemeente Nijmegen (2018). ‘Stadsrekening 2017’, 30 maart.

⁹¹ Gemeente Nijmegen (2015). ‘Sociaal jaarverslag 2015’.

ontstaat, logica scherper wordt. Het moet scherper worden wat we aan het bouwen zijn” (Respondent Nijmegen, p.c., 2018).

Effecten

“Al deze opgaven vragen om een organisatie waarin mensen samenwerken, verantwoordelijkheid krijgen en nemen, zich snel en flexibel richten op de actuele vraagstukken in de stad, en waar professioneel en efficiënt wordt samengewerkt met alle partijen in de stad. We blijven daarom onze organisatie verder door ontwikkelen.”⁹² Dit is de doelstelling van de gemeente Nijmegen die bereikt moet worden met de omslag richting het toekomstige model. Grote effecten zijn binnen de gemeente Nijmegen nog niet te zien. De gesprekken zijn er over de nieuwe richting en hopelijk wordt vanaf hier de stap gezet richting het toekomstige model. Het ‘doorbraakbudget’ is een goed voorbeeld van de eerste effecten die zichtbaar zijn, eigen invulling geven aan het proces en niet meer de regels volgen. De nieuwe organisatie inrichting moet er dan ook voor zorgen dat er andere oplossingen worden gekozen voor een maatschappelijk probleem dan zouden ontstaan in ‘eigen koker’. De cultuur moet veranderen, weg van wij weten het beter met name binnen het bestuur en politiek. *“Het zit een stukje in risico mijden maar het zit ook in rolopvatting”* (Respondent Nijmegen, p.c., 2018). Dat moet verdwijnen willen er daadwerkelijk successen geboekt worden, erkend risico. Ook de cultuur onder de medewerkers moet veranderen, niet blijven steken in wij weten het beter.

4.11 Gemeente Delft

Organisatieontwikkeling

De gemeente Delft stelt medewerker, middelen en methoden centraal in het ontwikkelen naar de nieuwe organisatie. Een wendbare organisatie die zich afhankelijk van de opgave organiseert rondom de opgave. De ambtelijke organisatie verzint de opgave voor de gemeente Delft niet zelf deze komt vanuit de maatschappij of vanuit het bestuur. Dit heeft effect op de interne organisatie en vraagt om afdelingsoverschrijdend werken. Afdelingen worden niet afgeschaft maar krijgen een andere betekenis. Ze gaan fungeren als thuisbasis van waaruit in ketens aan de opgaven wordt gewerkt. Meer integrale samenwerking zowel intern als extern.⁹³ Van uitvoerend groot naar hoogwaardig compact, deze verandering zorgt ervoor dat taken meer verdeeld worden naar gelang de situatie. Vaste taken moeten zoveel mogelijk op afstand worden gezet zoals al gebeurt bij stadsbeheer en de groenvoorziening. Toch zijn er op dit moment binnen de gemeente Delft nog steeds ambtenaren met eigen vaste taken. *“Onze flexibele organisatie naar gelang de situatie wordt groter ten opzichte van het vaste, maar je hebt natuurlijk altijd vaste taken”* (Krul, p.c., 2018). Opgaven lopen dwars door afdelingen heen, dit vraagt om overstijgende teams op maat. Binnen de gemeente Delft worden de opgaven dan ook binnen een keten opgelost en die keten verschilt per opgave. *“Beseffen dat ze altijd in ketens werken. Ze moeten doorhebben dat ze elkaar nodig hebben en elkaar kunnen vinden. Het is in principe een soort estafette: het stokje gaat over. Een goede wissel kan je hebben maar het stokje kan ook vallen en dan win je geen medaille”* (Krul, p.c., 2018). De professional krijgt zelf de verantwoordelijkheid maar moet zichzelf daarbij wel aan de regels en voorschriften houden. Hierop kan door de professional een uitzondering worden gemaakt als het volgen van de regel onaanvaardbare gevolgen heeft voor de samenleving.

Binnen de gemeente Delft wordt gewerkt met het opdrachtgevers- en opdrachtnemersmodel. De organisatie is al een lange tijd bezig dit in zijn DNA te krijgen. Opdrachten beginnen buiten en intern moet de organisatie kijken hoe de klant het beste bediend kan worden. Soms is dit een standaard werkproces en moet dit via standaardisatie gebeuren zodat er ruimte is voor maatwerk voor specifieke gevallen. Dit zorgt ervoor dat bepaalde processen gedocumenteerd moeten worden. Toch moet als onderdeel van de nieuwe dienstverlening er meer in gesprek met elkaar zijn. Alleen zo wordt er persoonlijkere dienstverlening gecreëerd. De verantwoordelijkheid ligt zo laag mogelijk in de organisatie alleen bij dilemma's of gevoeligheden moet het naar de top worden gebracht. *“Het is niet de vraag of je het mag beslissen maar of je het moet willen beslissen”* (Krul, p.c., 2018). Dit zorgt voor een spel tussen de professionals en de top. *“Escaleren is geen nederlaag, als het goed gebeurt. Je moet het probleem niet naar boven over de schutting gooien, niet van zoek het maar uit, maar als volgt: We*

⁹² Gemeente Nijmegen (2017). ‘Organisatieontwikkeling’.

⁹³ Gemeente Delft (2017). ‘Stad van vernieuwing = organisatie in beweging’, 16 november.

hebben erover nagedacht scenario A of B en volgens ons moet het zo, maar wat vind jij?” (Krul, p.c., 2018).

De ontwikkeling van de organisatie vraagt om personeel met andere competenties. *“Wat voor mensen heb ik nodig? Heb ik die mensen in huis? Zo niet dan moet ik ze aantrekken. Heb ik ze wel in huis maar moeten ze zich ontwikkelen? Van sommige moet je misschien afscheid nemen omdat ze niet meer passen” (Krul, p.c., 2018).* De gemeente Delft maakt gebruik van performancemanagement dit betekent dat er afscheid genomen wordt van de functiebeschrijvingen. Medewerkers krijgen taken en speerpunten waar ze aan werken. Het werken in opgaves vereist volgens de respondent andere mensen binnen de organisatie en daarmee worden competenties belangrijker. *“Benoemingen en promoties op ervaringsjaren, vroeger was dat meer maar we gaan nu de andere kant uit, maar dat moet wel beter worden” (Krul, p.c., 2018).* De loopbaan van de medewerkers gaat daarmee wel meer af hangen van de competenties, alleen het salaris niet. Dit ligt aan het functiewaarderingsstelsel en de cao met loongebouw, maar deels ook anciënniteit.

De manager krijgt als taak om zijn mensen goed op te leiden. Coachen en begeleiden worden belangrijker voor het management dan de inhoud.⁹⁴ *“De manager vergelijk ik wel eens met een garagehouder. Een goede garagehouder moet ook om zich heen kijken en constateren dat zijn biotoop verandert. Laadpalen op straat wijzen op de opkomst van elektrische auto's en in de krant kan je lezen dat grote concerns als Volkswagen op termijn gaan stoppen met het maken van diesels. Vervolgens moet hij zich de vraag stellen wat betekent dat voor mijn garage en bv zijn monteurs naar een cursus reparatie van elektrische auto's sturen. De monteur kijkt en ziet dat hij verschillende collega's nodig heeft, gezamenlijk repareren ze en dan is de klant tevreden. Dat is waar je naar streeft” (Krul, p.c., 2018).* Verder heeft de manager als taak het maken en wegzetten van de opdrachten gezamenlijk met de opdrachtnemer en professionals. Tot slot is het de taak van de manager om de professionals te monitoren.

Hefbomen

Een van de hefbomen voor de organisatieontwikkeling wordt opgelegd vanuit het Rijk. De omgevingswet en de nieuwe taken die het Rijk decentraliseert zorgen voor een verschuiving binnen het sturingsparadigma. Het steeds complexere takenpakket noodt tot samenwerking met andere instellingen, burgers, provincie en gemeenten. Dat vraagt om wendbaarheid, wij verzinnen werkt niet altijd meer, maar soms moet je ook gewoon de overheid zijn. *“Als je het zo bekijkt heeft de overheid al een enorme slag gemaakt maar er is niet één format en daarom moet je zo wendbaar zijn. Je moet als ambtenaar kunnen schakelen tussen die verschillende opgaven. Dus als je aan verschillende opgaven werkt kan je in verschillende posities zitten. We denken veel meer aan de voorkant nu na, wat is onze positie? Wat is onze rol?” (Krul, p.c., 2018).*

De gemeente Delft ziet de ontwikkeling als een verandering die hevig van aard is. Zowel intern als extern veranderen er dingen en dat zorgt voor een 'snelkookpan'. Het enige wat de organisatie hierop kan antwoorden is de ontwikkeling radicaal inzetten. *“De samenleving is behoorlijk op drift en de overheid moet daar op een goede manier in mee. Intensief en boeiend dat geeft ook kansen” (Krul, p.c., 2018).* Die radicale verandering is met name te zien bij de 'harde' aspecten. De mensen in de organisatie meekrijgen gaat lastiger. Daarom wordt de verandering van de organisatiecultuur geleidelijk ingezet, dit mede omdat er vanuit de organisatie weerstand ontstaat tegen de verandering.⁹⁵

Effecten

De ontwikkeling wordt ingezet om uiteindelijk het volgende doel te bereiken: 'Moderne trotse organisatie middenin en voor de stad'. De structuurverandering heeft als effect gehad dat er nu meer intern als één organisatie wordt gewerkt. Extern wordt er meer met andere partijen gewerkt, waarvan de stedelijke alliantie een mooi voorbeeld is. Een risico bij de ontwikkeling is dat er altijd een groep medewerkers zijn binnen de organisatie waar je afscheid van moet nemen. Verder zorgt de huidige

⁹⁴ Gemeente Delft (2017). 'Stad van vernieuwing = organisatie in beweging', 16 november.

⁹⁵ Gemeente Delft (2016). 'Met Delft doet naar 2018 e.v.', 6 oktober.

werkdruk voor een belemmering om de organisatieontwikkeling op het gewenste tempo door te voeren.⁹⁶

Een negatieve bijvangst van de ontwikkeling is dat het niet altijd energie oplevert maar vooral ook energie kost. *“De bestuurlijke vernieuwing in Nederland lukt maar niet, we blijven maar met Thorbecke worstelen. Er lekt daar een hele hoop energie op weg als je niet oplet”* (Krul, p.c., 2018).

4.12 Gemeente Amersfoort

Organisatieontwikkeling

Het toekomstige organisatiemodel moet volgens de gemeente Amersfoort een wendbare organisatie creëren, wendbaar naar wat er van de organisatie gevraagd wordt. De juiste kennis en kunde in huis hebben is hiervoor essentieel. Hierop heeft de gemeente Amersfoort nog enkele stappen te zetten. Het DNA van Amersfoort; dichtbij, nieuwsgierig en aanspreekbaar, is gericht op het toekomstige model en moet op die manier uitgerold worden binnen de organisatie. In 2014 heeft de gemeente Amersfoort een structuurverandering doorgevoerd binnen de organisatie, drie sectoren hebben plaats gemaakt voor 20 afdelingen. De structuurverandering zelf is geen hefboom maar helpt wel andere dingen in gang te zetten. Zo hebben de afdelingen ervoor gezorgd dat het gemakkelijker is voor medewerkers om elkaar te vinden en samen te werken. Een groot gedeelte van de werknemers heeft nog wel eigen vaste taken, bijvoorbeeld het verstrekken van paspoorten. Bij ‘beleid’ wordt al meer ingezet op teams naar gelang de situatie. Hier moet wel meer het besef komen over, wie zijn nu de geschikte mensen voor deze opgave? Niet van iedere afdeling standaard iemand betrekken. Amersfoort laat de ontwikkeling langs twee sporen lopen: opgavegericht werken en dienstverlening.⁹⁷ De platte organisatie gecreëerd met de structuurverandering heeft ervoor gezorgd dat de verantwoordelijkheden laag in de organisatie zijn komen te liggen.⁹⁸ *“We hebben heel weinig leidinggevende dat blijkt ook uit benchmarkonderzoeken. Je kan dus gemakkelijk aan tafel komen bij directie en wethouder. We gaan uit van professionele verantwoordelijkheid. Er zijn natuurlijk altijd bepaalde regels waar rekening mee moet worden gehouden”* (Elbers, p.c., 2018).

De respondent geeft aan dat Amersfoort altijd kenmerken van de bureaucratie zal behouden in het werkproces. Er wordt gestuurd op rechtmatigheid en daarom zal er altijd verantwoording daarover afgelegd moeten worden. *“Als een stuk naar een college gaat moet dat in een format en heeft dat een bepaalde routing of moet er een paraaf op. Dat soort stappen hebben we wel en dat is bureaucratisch”* (Elbers, p.c., 2018). Geen hiërarchisch werkproces, de medewerker die bezig is met een onderwerp zit aan tafel met de wethouder niet de afdelingsmanager. De gemeente Amersfoort heeft ingezet op ‘agile’ werken en dat zal ervoor moeten zorgen dat het werkproces sneller en wendbaarder wordt. De respondent geeft aan dat er op dit moment nog een zoektocht bezig is naar een nieuwe werkwijze: *“We zijn opzoek in de organisatie om echt naar andere werkwijzen te kijken. Wij noemen het onder de titel ‘Herontwerp’. Dingen echt anders doen”* (Elbers, p.c., 2018). Binnen het werkproces wordt een scheiding gemaakt binnen de organisatie. Bij het uitgeven van paspoorten moet de procedures en regels gevolgd worden. Binnen de sociale dienst wordt gestuurd op beoordelingsvrijheid en eigen initiatief. Het gesprek in het werkproces moet gaan over de bedoeling. Binnen de gemeente Amersfoort gebeurt dat bijvoorbeeld bij het aanvragen van een vergunning. *“Als er een vergunning wordt aangevraagd wordt er telefonisch contact opgenomen met de vergunningaanvrager. Het telefoongesprek dient om te versnellen. Het zit meer in het contact leggen over: “Hé, wat wil je precies?” Zijn de juiste stukken er? Ook om te vertellen ik ben behandelaar dus je kan altijd bij mij terecht, wie bemoeit zich met jouw zaken. De daadwerkelijke vergunning is op papier omdat er bezwaar op aangetekend moet kunnen worden. Dus er zit altijd een schriftelijk iets in”* (Elbers, p.c., 2018). Hier is sprake van dienstverlening waarbinnen Amersfoort is ingezet op de filosofie ‘Lean Six Sigma’.⁹⁹ De sturingsfilosofie is horizontale

⁹⁶ Delft doet (2016). ‘Belevingsmonitor delft doet’. Geraadpleegd via: [https://ris.delft.nl/internet/vergaderingen-commissie-economie-financien-en-bestuur_41213/agenda/commissie-economie-financien-en-bestuur_7767/presentatie-stand-van-zaken-organisatieontwikkeling-gemeente-delft.pdf]. 20 juni 2018.

⁹⁷ VNG (2018), ‘Kennis delen: organisatieontwikkeling’. Geraadpleegd via: [<https://vng.nl/kennis-delen-organisatieontwikkeling>]. Op 10 juli 2018.

⁹⁸ Gemeente Amersfoort (2014: 11). ‘Organisatie- en ontwikkelplan gemeente Amersfoort’, november.

⁹⁹ VNG (2018), ‘Kennis delen: organisatieontwikkeling’. Geraadpleegd via: [<https://vng.nl/kennis-delen-organisatieontwikkeling>]. Op 10 juli 2018.

sturing waarbij maatwerk leveren centraal staat in het opgavegericht werken.¹⁰⁰ Controle vanuit de hiërarchie vindt pas plaats als er op een lager niveau geen oplossing gevonden kan worden.

De gemeente Amersfoort zet in op een strategische personeelsplanning, kijkend naar in- uit- en doorstroom en de toekomst. *“Als je naar de kwaliteiten kijkt denk ik dat we deels nog wel mensen hier hebben rondlopen die heel erg op hun expertise zitten en nog wat minder die competenties heeft, die wel steeds meer nodig zijn”* (Elbers, p.c., 2018). De functiebeschrijvingen zijn algemener geworden maar de Ondernemingsraad hecht waarde aan functiebeschrijvingen dus ze zijn nog aanwezig. De werknemer wordt wel aangenomen in algemene dienst. *“Nu maakt het niet uit waar je werkt maar dat is soms wel lastig. “Ik kan toch niet zomaar overgeplaatst worden?” Aan de ene kant willen mensen flexibiliteit terwijl anderen zeggen; “Ik kan toch niet van afdeling A naar B moeten?”* (Elbers, p.c., 2018). In de toekomst gaan dus naast het diploma, het blijft HBO/WO-werkniveau, ook competenties een grotere rol spelen maar die kunnen volgens de respondent getraind worden. Het functiehuis binnen de gemeente Amersfoort biedt weinig ruimte wat ervoor zorgt dat daar niet vanaf geweken kan worden. Dat zorgt ervoor dat salaris en loopbaan naar anciënniteit worden gegeven.

De manager komt meer op afstand te staan en krijgt een andere rol binnen de gemeente Amersfoort. Niet meer meewerken in de inhoud maar daar meer vrijheid bieden aan de professional. De manager blijft wel eerste verantwoordelijke voor het resultaat.¹⁰¹ Medewerkers moeten in hun kracht worden gezet door de manager, grotere taak op het strategische niveau. Samen met de manager maakt de professional afspraken over welke resultaten er geboekt worden en hierover wordt verantwoording afgelegd. De ambtelijke organisatie werkt voor het college, zij bepalen de prioriteiten en niet de stad of de professionals. De gemeenteraad is het belangrijkste sturingsorgaan binnen de gemeente Amersfoort.

Hefbomen

De maatschappelijke ontwikkelingen in de buitenwereld gaan snel en daar moet Amersfoort op inspelen, zichzelf ontwikkelen en in diezelfde snelheid meegaan. De bezuinigingen van de afgelopen jaren zorgde voor een terugtrekkende overheid maar Amersfoort heeft het besef dat ze nu weer een leidende rol moeten pakken. *“Niet omdat je dat het beste kan maar omdat je partijen goed kan verbinden. De belangrijkste opgave is de goede partijen aan tafel krijgen en dan samen wat gaan doen”* (Elbers, p.c., 2018).

De structuurverandering is een duidelijk verandering voor de gehele organisatie, goede elementen binnen de organisatie worden behouden. Na de structuurverandering wordt er meer op onderdelen getransformeerd waardoor het op dit moment een geleidelijke vorm aanneemt. *“De gewenste verandering is vooral met de medewerkers van de organisatie voorbereid en vormgegeven, waardoor minder weerstand ontstond, dit is noodzakelijk als er een cultuurverandering plaats vindt binnen de organisatie.”*¹⁰² De gehele verandering wordt ingezet als een lerend proces waarop bijgestuurd kan worden daar waar nodig. Binnen de gemeente Amersfoort is een verandermanager aangesteld die inspireert, bijstuurt en de verandering bewaakt.

Effecten

De gemeente Amersfoort heeft er bewust voor gekozen geen meetbare doelstellingen op te stellen voor de ontwikkeling. Wens een wendbare organisatie, is een zachte doelstelling en daardoor moeilijk te meten. Er wordt wel gekeken naar de opbouw van de organisatie, ook een zachte doelstelling. Nu er meer wordt ingezet op de strategische personeelsplanning is er een daling te zien in de gemiddelde leeftijd. Verder heeft de structuurverandering ervoor gezorgd dat gemakkelijker samengewerkt kan worden binnen de verschillende processen. Het aan tafel komen bij de wethouder is gemakkelijker en dat zorgt voor een snellere organisatie. De ambtelijke organisatie moet wel een stevige basis behouden, de balans moet in orde blijven. Wanneer er te veel kennis ontsnapt is dit een risico voor de ontwikkeling van Amersfoort. Als regiegemeente koopt Amersfoort veel in, hiervoor is specifieke kennis nodig. Wanneer de juiste kennis binnen de organisatie mist is toetsen niet meer mogelijk en is de organisatie

¹⁰⁰ Gemeente Amersfoort (2014: 7), 'Organisatie- en ontwikkelplan gemeente Amersfoort', november.

¹⁰¹ Gemeente Amersfoort (2014: 24), 'Organisatie- en ontwikkelplan gemeente Amersfoort', november.

¹⁰² Gemeente Amersfoort (2015). 'Raadsinformatiebrief', 2015/006, p.2.

overgeleverd aan de ‘buitenwereld’. Dat is een risico van de ontwikkeling, dus niet te veel en te snel snijden in de organisatie. Goed de strategische personeelsplanning uitvoeren om dit risico te voorkomen.

Efficiëntie moet niet de overhand nemen anders bestaat de kans dat er te weinig reflectie is. *“Wat langer nadenken en dwarskijken. Dat soort onderwerpen en competenties zijn juist heel erg van belang om in de organisatie in te bouwen. We zijn snel geneigd om te denken dat is allemaal ballast. Het kan goedkoper en sneller. Bij de politiek zie je ook, hoe minder ambtenaren hoe beter”* (Elbers, p.c., 2018). Dat veroorzaakt een negatieve bijvangst.

4.13 Gemeente Haarlemmermeer

Organisatieontwikkeling

De organisatiekant van de gemeente Haarlemmermeer is nog een groot gedeelte een product uit het verleden. Wegblijven van de ontwerp kant van de organisatie en een reorganisatie pas als slotstuk gebruiken. Van dat slotstuk is nog geen sprake en vandaar dat er binnen de gemeente Haarlemmermeer nog geen grote reorganisatie is doorgevoerd. Veranderingen in de omgeving gaan snel waardoor de gemeente Haarlemmermeer niet meer uitgaat van de voorspelbare maar voorstelbare toekomst. Dit heeft invloed op de organisatie inrichting en vraagt om flexibiliteit binnen de organisatie om met die voorstelbare toekomst mee te bewegen.

Het merendeel van de organisatie is nu ingericht naar eigen vaste taken maar de ontwikkeling binnen de organisatie is naar toekenning bevoegdheid per opdracht. Dit is grotendeels afhankelijk van het proces waarin gewerkt wordt. De gemeente Haarlemmermeer kent verschillende processen binnen de organisatie. Een mooi voorbeeld van de ontwikkeling naar taken gelang de situatie, is het ‘team flexpool’: *“Ze hebben de generieke functie van adviseur, maar worden via (ook zelf gegenereerde) opdrachten in verschillende rollen en op allerlei opgaven in de organisatie ingezet. Zo worden hun talenten door de hele organisatie heen benut. Dat soort pools, ook bijvoorbeeld voor beleidsadviseurs, zie je steeds meer voorkomen.”* (Van der Meulen, p.c., 2018). De regels en procedures die er zijn binnen de organisatie moeten door de professional gebruikt worden in verhouding tot de bedoeling. De ruimte zoeken in de regel wordt gestimuleerd, hoe toe te passen in de leefwereld. Het werkverband hangt af van waar de professional zich bevindt in de organisatie. Hierin wordt professionele verantwoordelijkheid steeds belangrijker.

De gemeente Haarlemmermeer heeft in 2013 de organisatiekoers; ‘Werken vanuit de bedoeling’ geïntroduceerd. Dit moet de professionaliteit en het vakmanschap dat aanwezig is binnen Haarlemmermeer stimuleren, niet de systeemwereld meer centraal.¹⁰³ Een mooi concreet voorbeeld hiervan: *“We hadden een clustermanager die staf, bestuur en directie deed en die nu beheer en onderhoud doet. Die dus heel erg probeert te kijken van juist in de eerste contacten die mensen hebben over stoeptegels en bomen. Hoe benaderen zij nou die inwoners? (Dat vind ik mooi en plezierig) Tegelijkertijd gaan sommige opzichters zich daar ineens realiseren, wacht even ik doe het al 30 jaar hetzelfde, maar ik kan eigenlijk best vragen wat voor type boom wilt u hier eigenlijk. Dan hoef ik dus niet te bepalen welke boom daar komt maar die meneer of mevrouw die daar elke dag tegenaan kijkt mag daar ook best wat van vinden”* (De Haan, p.c., 2018). Het werkproces verandert hiermee en er gebeurt meer in samenspraak. Hoe tegenstrijdig het misschien ook klinkt, standaardisatie kan juist de benodigde ruimte maken voor maatwerk. *“Het pianospel is bijvoorbeeld voor het overgrote deel gestandaardiseerd. Wanneer wij echter een toppianist horen dan bewonderen we hem vanwege zijn uniekheid, zijn virtuositeit en gaan voorbij aan de hoeveelheid standaardisatie (de duizenden uren aan oefenen) die hij nodig heeft gehad om te kunnen excelleren. Hij heeft misschien wel 80% standaardisatie nodig om via die 20% te kunnen en mogen excelleren. Dat vind ik een mooi voorbeeld van hoe je er ook naar kan kijken en bedoel ik een beetje als tegenwicht aan de teneur dat we proberen weg te bewegen van standaardisatie en dat maatwerk de sleutel zou zijn.”* (Van der Meulen, p.c., 2018). Binnen de gemeente Haarlemmermeer staat gesprekken voeren voorop om voorbij de ‘meta taal’ van de grote beelden te komen. Door de gesprekken kom je in concrete situaties, waardoor meteen duidelijk wordt wat er nodig is om de ontwikkeling in te zetten. *“Vaak is het de kunst om echt in gesprek te komen, het klein en concreet te maken, zoekend en onderzoekend, ook naar jezelf toe. Een klimaat creëren waarin*

¹⁰³ Van Dijk, M. (2016). ‘Koers naar de bedoeling met Haarlemmermeer’, A+O fonds gemeenten.

mensen ook kunnen zeggen dat ze er helemaal niet in geloven. In plaats van duwend en trekkend naar voorafbedachte veranderingen, samen zoekend en op weg naar betere toekomsten vanuit de basisvraag: hoe kunnen we het net even beter maken dan dat het nu is” (Van der Meulen, p.c., 2018). Het bestuurlijke proces gebeurt nog veel op en via papier. Dat botst met de ambtelijke wens, om namelijk het gesprek te voeren. Sommige bestuurders gaan graag het gesprek aan maar er zijn ook bestuurders die nog alles schriftelijk willen. Het inrichtingscriteria van de gemeente Haarlemmermeer is gericht op beslissingsbevoegdheden daar leggen waar de competenties zijn en waar de gevolgen zijn te overzien. “Eén van de inrichtingscriteria van onze organisatie is ‘Ruimte voor de professional, dicht op de leefwereld’. Het houdt in dat we elke beslissing willen delegeren naar het competente niveau dat het meest dicht op de leefwereld van klanten, inwoners en andere relaties staat. Het is het niveau dat én alle aspecten van de beslissing kan overzien én in de beoordeling van zijn/ haar prestaties aanspreekbaar is op alle consequenties van de beslissing. In de praktijk zien we echter te vaak de reflex om snel op te schalen (in de hiërarchie). Als er ergens gedoe is of paniek, dan is het toch snel de clustermanager of directeur/gemeentesecretaris die erbij moet zijn. Deze reflex zorgt er (onbewust) voor dat professionals zich terugtrekken bij het nemen van verantwoordelijkheid, dat op die manier er weer voor zorgt dat er vaker opgeschaald moet worden. Dit zijn ingewikkelde zelfbevestigende patronen.” (Van der Meulen, p.c., 2018).

De functiebeschrijvingen binnen de gemeente Haarlemmermeer liggen vast op papier maar in de praktijk wordt daar niet naar gekeken. Het gebruik van de flexpool verzorgt interne mobiliteit en talentontwikkeling.¹⁰⁴ Het vraagt vooral van de medewerker zelf om daar los mee om te gaan. “Ik heb altijd de korte anekdote voor me van een ziekenhuisdirecteur die de vraag stelt wat doe jij nou eigenlijk? De eerste las haar functieomschrijving voor. De andere zei ‘ik zorg ervoor dat jij zo goed mogelijk je best kan doen in je werk zodat er zoveel mogelijk mensen beter naar buiten kunnen’. Dat is denk ik het verschil. Dat mensen de verantwoordelijk voelen voor het geheel en hun steentje daaraan bijdragen, het gaat over de ruimte daartussen. Ook dat wij, noem het de scharrelruimte, geven aan de mensen. Je moet mensen niet 36 uur vol timmeren maar zorg dat ze zelf de ruimte hebben om te leren en te interpreteren” (De Haan, p.c., 2018). Benoemingen en promoties gebeuren naar datgene wat je laat zien in de organisatie. Bij binnenkomt wordt er meer gelet op diploma’s, de respondenten geven aan dat te maken heeft met de huidige arbeidsmarkt. Binnen de gemeente Haarlemmermeer wordt salaris naar anciënniteit gegeven. “Dat is niet zozeer beleidsanciënniteit maar ook een logisch gevolg van ergens lang rondlopen met” (Van der Meulen, p.c., 2018). Loopbaan naar competenties en eigen wens. De organisatie biedt mogelijkheden om verschillende functies te doen als daar behoefte aan is, het is geen verplichting.

Het management nog wel moet wennen aan zijn nieuwe rol. Onderzoek toont aan dat in participatieopgaven er duidelijker gedefinieerd moet worden wie macht aan wie delegeert, met welk doel en voor hoe lang. De programmerende taak mist bij het management. “Verder dient helder te zijn wie gedurende het participatietraject en ook nog daarna verantwoordelijk blijft voor het genomen besluit.”¹⁰⁵

Hefbomen

De bureaucratische organisatie wordt niet verlaten volgens respondent Van der Meulen. “Dikwijls spreekt men over de ‘nieuwe’ overheid, in de zin van het vervangen van de ‘oude, dan wel een transformatie van het ene profiel en/of waardenpatroon naar het andere. Ik kan echter meer uit de voeten met zienswijzen (’t Hart, 2014; Bressers, Van der Steen, Van Twist, 2015) die uitgaan van een aanvulling van perspectieven. De aanvullingen leveren een gelaagdheid op die naast elkaar, of over elkaar heen bestaan. Op die manier kijk ik ook naar ontwikkelingen als horizontalisering, de inzet op de participatieve democratie, opgavegericht werken en vervagende organisatiegrenzen.” (Van der Meulen, p.c., 2018). De veranderende externe omgeving vraagt om een veranderende interne organisatie blijkt uit de film Haarlemmeer: de bedoeling.¹⁰⁶ Dat betekent niet dat de regelende taak vervalt voor de gemeente Haarlemmermeer die krijgt alleen een andere invulling. Deze paradigmaverschuiving zorgt ervoor dat het besluitvormingsproces binnen de raad niet meer het belangrijkste werk wordt. Wat dat

¹⁰⁴ Wijnands, A., Schwarze, A.M., De Boer, N. (2016). ‘Niet blijven praten gewoon aan de slag’, *Platform Overheid*, 4 oktober.

¹⁰⁵ Gemeente Haarlemmermeer (2017): 57). ‘Haarlemmermeer weet raad. Lessen uit participatieonderzoek’.

¹⁰⁶ Gemeente Haarlemmermeer (2016). ‘Haarlemmermeer: de bedoeling’, Geraadpleegd via: <https://www.youtube.com/watch?v=0qV63EVsLJI>. Op 13 juli 2018.

wel wordt en hoe daar invulling aan gegeven moet worden dat beeld mist nog binnen de gemeente Haarlemmermeer. De respondenten geven aan dat het geen groot paradigma moet zijn, hieraan kleven altijd schaduwzijden. Participatie en vergaande digitalisering spelen hierbij ook een rol.¹⁰⁷

De gewenste verandering is een verandering in de cultuur en identiteit. Deze verandering vindt niet plaats van de een op de andere dag maar is een proces van kleine stapjes. Het is een verandering die vanuit de top wordt opgelegd terwijl juist bottom-up gewenst is.¹⁰⁸ *“Meer vanuit de ontwikkelkant naar de organisatieontwikkeling kijken. Dus stap voor stap wat komt er op ons af, hoe verhouden wij ons daartoe, welke veranderingen, ook structuur, kunnen we dan maken zodat het beter ondersteunend is aan wat en hoe we het willen doen. Dat is een pad waarvan ik ook niet weet waar dat dan precies op uitkomt”* (Van der Meulen, p.c., 2018). De echte verandering ligt niet in de structuur en moet dan ook als slotstuk gelden van de organisatieverandering. Het leren van de verandering en ontwikkelingen moet gebeuren in de trajecten. Dit moet ervoor zorgen dat over 5 jaar de grote verandering gezien kan worden.

Effecten

De respondenten geven duidelijk aan dat er geen eindbeeld moet zijn waar de ontwikkeling naartoe moet. Het thema organisatieontwikkeling is wel geagendeerd binnen de gemeente Haarlemmermeer. *“Het is de uitdaging van deze tijd om het gemeentelijke beleid niet vanuit het raadhuis naar buiten te brengen, maar om de beleidsinspanningen aan te laten sluiten op wat er buiten gaande is. Het vraagt om midden in de samenleving te staan en te onderzoeken wat er speelt, waar energie op zit, welke dilemma's er zijn. We stellen hierbij dat het steeds meer zou moeten gaan over de participerende overheid dan over burgerparticipatie. Voor 'het beleid' in de organisatie geldt eigenlijk hetzelfde. We weten allang dat stafsturing en ontworpen veranderingen vanuit 'de top' vaak niet effectief zijn. Beter (en plezieriger!) is het als de staf en top hun inzet en inspanning richten op wat er gaande is in die organisatie. Dit kan alleen vanuit nabijheid, door in de werkpraktijk en het perspectief van de medewerkers te stappen en daar te onderzoeken hoe je als staf of als topmanagement waarde kan toevoegen en/of blokkades kan wegnemen.”* (Van der Meulen, p.c., 2018). De respondent geeft ook duidelijk aan dat het niet gekoppeld moet worden aan doelstellingen want dan wordt er verkeerd gestuurd. Dat brengt risico's mee. De gemeente Haarlemmermeer is lang een ontwikkelgemeente en projectorganisatie geweest. Op dit moment zijn het geen kant-en-klare opdrachten meer, bijvoorbeeld bouw een woonwijk, maar zit de organisatie in een ander soort transitie. De lijnen zijn kronkelig en moeilijk om op te sturen waardoor effecten meten uit moet blijven.

De decentralisaties hebben vooral een positieve bijvangst opgeleverd in het leren, al moet dit wel door de politiek worden geaccepteerd. *“In plaats van dat je zegt we weten nu beter waar de problemen zitten en dat is winst”* (De Haan, p.c., 2018). Dit vraagt intern om een betere samenwerking want dat mist op dit moment. De complexiteit omarmen in plaats van tussen de ambtelijk en politieke organisatie in laten staan.

4.14 Gemeente Dordrecht

Organisatieontwikkeling

De gemeente Dordrecht moet zich verstaan met de maatschappij, de organisatie opzij en in één stroom aan tafel. Dit vraagt om het gesprek met de maatschappij in plaats van over. Bij de medewerkers vraagt dat het adagium; 'Ja tenzij'. Dordrecht zit op dit moment in de lerende fase, lerend organiseren. In 2017 heeft er een structuurwijziging plaatsgevonden om de nieuwe manier van organiseren meer vorm te geven. Deze nieuwe structuur heeft gezorgd voor kernteams en opgaveteams.¹⁰⁹ De nieuwe indeling is leidend voor de ontwikkelingen binnen de organisatie. Het cluster 'dienstverlening' voert meer wettelijke taken uit dan cluster Stad, daar worden mensen vaker op opdrachten ingezet. Er is een duidelijke verschuiving te zien naar meer taken gelang de situatie. *“'Paspoorten' of 'groenvoorziening' daar zit in essentie die verandering in houding en gedrag want dat wordt gewoon van ons gevraagd. Dat we proactief zijn en luisteren naar mensen ook al zit je bij 'dienstverlening'”* (Van der Kraan, p.c., 2018). Deze toedeling van taken heeft ook invloed op het werkverband, de hiërarchie wordt losgelaten. Binnen de gehele organisatie worden er afdelingsoverstijgende projecten uitgevoerd, ook samenwerking

¹⁰⁷ Wijnands, A., Schwarze, A.M., De Boer, N. (2016). 'Niet blijven praten gewoon aan de slag', *Platform Overheid*, 4 oktober.

¹⁰⁸ Van Dijk, M. (2016). 'Koers naar de bedoeling met Haarlemmermeer', *A+O fonds gemeenten*.

¹⁰⁹ Gemeente Dordrecht (2018). 'Begroting 2018'.

met ‘de dienstverlening’. Er zijn clusters waarbij dat meer gebeurt, cluster stad werkt alleen maar in opgaves en dat vraagt om afdelingsoverstijgende teams. Werken vanuit bedoeling staat centraal binnen Dordrecht dat vraagt van de professional dat hij een afweging moet maken tussen de regel en de concrete situatie, dit vraagt veel van zijn professionele verantwoordelijkheid. *“Dat betekent dat mensen zelf moeten nadenken past dit nu en in welke mate past het dan. Dat vraagt eigenaarschap bij medewerkers, werken vanuit de bedoeling. Continu de afweging maken welke rol pak je wel en welke rol pak je nu niet. Die beweging zit hem heel erg in het denken van mensen”* (Van der Kraan, p.c., 2018). Het managementteam stuurt minder en daarmee komt de verantwoordelijkheid lager in de organisatie te liggen.¹¹⁰

De organisatieontwikkeling zorgt ook voor een ander werkproces binnen Dordrecht. Strikt de procedures volgen die zijn opgesteld gebeurt niet meer in de organisatie. Vindt een verschuiving plaats naar meer interactie op maat. *“Binnen het hele sociale domein, een hele grote klont van ons werk, leveren we alleen nog maar maatwerk. Bij de belastingdienst krijg je een beetje een rare als je overal maatwerk levert. Betaal jij maar dit en jij... Die zitten heel erg op de procedures dat is bij paspoorten ook”* (Van der Kraan, p.c., 2018). Het leveren van maatwerk vraagt om gesprek, de mate waarin verschilt binnen de organisatie maar overal worden stappen gezet. Opgaven beginnen met het gesprek met de buitenwereld, de baliemedewerker kijkt niet meer alleen naar de regel en de begroting wordt besproken sinds dit jaar. De termen hiërarchie en controle zijn woorden in gemeente Dordrecht waarbij het begint te kriebelen, ze spreken in termen van adviseurs en coaches. *“Ik was bij een clubje die in de ‘groenvoorziening’ en ‘ruimtelijke kwaliteit’ zitten. Daar zie je ook dat het veel meer nodig is dat medewerkers eigenaarschap pakken over hun eigen werk. Hun eigen werk leren verdelen en niet als er iets is naar de teammanager stappen maar dat ze dat zelf onderling oppakken”* (Van Iersel, p.c., 2018).

De gemeente Dordrecht zit in het samenwerkingsverband ‘Drechtsteden’. Dit heeft tot gevolg dat de functiebeschrijvingen niet afgeschafte mogen worden vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Dordrecht zou dit graag willen veranderen richting meer rolbeschrijving. Diploma’s zijn soms gewoon nodig maar er wordt ook gekeken naar de resultaten die behaald worden. Vanuit het bestuur moet duidelijk gemaakt worden dat de traptreden waar je op staat er niet toe doet. Competenties en gedrag worden daarmee belangrijker binnen de organisatie, dat zorgt voor verandering en beweging. De loopbaan en het salaris zijn binnen de gemeente Dordrecht nog heel erg systeem gedreven en dat zou meer flexibiliteit behoeven. *“Ook hier geldt dat stelsel verhindert maar dat betekent niet dat we het af en toe niet gewoon doen. Als mensen ander werk doen daar moeten we toch even wat aan doen, maar dat zou veel massiever mogen”* (Van Iersel, p.c., 2018). Uit onderzoek van de rekenkamer Dordrecht blijkt wel dat organisatieverandering die is ingezet, weinig tot geen houdt rekening met de mogelijkheden die het zittend personeel biedt. Mogelijk leidt dit tot een botsing tussen de ambities van de organisatie en capaciteiten van het personeelsbestand.¹¹¹

De manager krijgt binnen Dordrecht een andere rol, weg van de taken in bureaucratie naar eigenaar van de inhoud. *“Ik zeg altijd, maar let daarmee op, de pareltjes die we hebben binnen de overheid moeten buiten hun werk doen. Daar geloof ik heel erg in. Als we die iedere keer weer terughalen dan gaan ze de regels doen en dan gaan ze bureaucratie organiseren. Dat moeten ze niet doen, ze moeten met de maatschappij kijken hoe gaan we de problemen oplossen”* (Van der Kraan, p.c., 2018).

Hefbomen

Maatschappelijke meerwaarde leveren dat is de taak van de overheid vroeger maar ook nu, dat vraagt alleen om een moderne invulling. *“Ik geloof heel erg in niet alleen maar we moeten meer naar buiten, dat speelt zeker een rol. In onze moderne tijd zit ook de kwestie van we moeten niet alleen gelijke gevallen gelijk behandelen maar daar is een vraag bijgekomen. Moeten we ongelijke gevallen ook ongelijk behandelen?”* (Van der Kraan, p.c., 2018). Dit vraagt van de organisatie dat er soms niet meer vanuit de bureaucratie wordt gewerkt maar met name voor de raad is dat lastig. Het stelsel van regel, daar is veel bestaansrecht aan ontleent voor de gemeente Dordrecht. Deze systemen zijn allemaal aanpasbaar naar wat nodig is. *“Dat voortdurend aanpassen aan wat er maatschappelijk verandert daar*

¹¹⁰ Hanekamp, R. (2018). ‘Aansluiten bij veranderingen in de samenleving door op organisatorisch én persoonlijke vlak beweging te creëren’, *Hiemstra & De Vries*.

¹¹¹ Rekenkamercommissie Dordrecht (2017: 17). ‘Opgavengestuurd ingehuurd?’, november.

zijn we zo beroerd in want we bedenken altijd iets meer en nooit iets minder” (Van der Kraan, p.c., 2018). De regels moeten passen in de situatie, regelreflex bespreken, en dat vraagt om een paradigmaverschuiving van overheidssturen. Niet continue een nieuw paradigma zoeken dat nog niet bestaat. De kunst is ertussen te verschuiven. Leren van wat er wordt gedaan en pas niet continue aan.

Met de decentralisaties ontstond het experiment met opgevegestuurd werken binnen Dordrecht. Besloten in 2016 om deze manier van werken binnen de gehele organisatie door te voeren zodat het en voor de inwoners en medewerkers logisch werd. In 2017 is dan ook de structuur van de organisatie aangepast om de ontwikkeling te ondersteunen. De komende tijd wordt er ingezet op leren en hierin groeien. Deze cultuurverandering vraagt tijd. *“De eerlijkheid zegt we hebben al 30% gelovers dus we hebben nog 70% te gaan. Dat is een kwestie van een lange adem, mensen meenemen en voortdurend leren” (Van der Kraan, p.c., 2018).*

Effecten

Het doel van de ontwikkeling is voor de gemeente Dordrecht een tevreden buitenwereld. Dat begint met luisteren naar de buitenwereld, daarin zijn zeker stappen gezet binnen de gemeente Dordrecht. Een ander belangrijk iets daarbij is om te delen met de buitenwereld waar je intern mee bezig bent, dat gebeurt op dit moment nog te weinig en liggen kansen voor verbeteringen. Bij de Raad is een groot geloof en vertrouwen in de organisatie dat de verandering gaat lukken. *“Dus degene waar we het voor doen hebben er meer vertrouwen dan wij als organisatie. Daar kunnen we nog wel met elkaar aan werken: we kunnen het ook echt wel” (Van der Kraan, p.c., 2018). Dit ligt heel erg op het cultuurdeel van de organisatie, echt zelf gaan leren. “Echte resultaten in de stad of significante resultaten in de organisatie daar is het nog te vroeg voor. Ik denk dat het een mooi resultaat is de beweging is er en we hebben te leren, dat is een mooi tussenresultaat” (Van Iersel, p.c., 2018).*

4.15 Gemeente Zwolle

Organisatieontwikkeling

Volgens de gemeente Zwolle is de moderne gemeente een organisatie met oog en oor voor de buitenwereld en de interne processen weet aan te passen aan de buitenwereld. Deze organisatie vraagt om de juiste mensen aan boord die beseffen welke competenties nodig zijn en daarmee kunnen schakelen. Het leveren van een juiste en snelle service is belangrijk volgens de respondenten van gemeente Zwolle. Opgavegericht werken blijft een van de hoofdthema's van de organisatieontwikkeling binnen Zwolle. Dit houdt in; beter van tevoren bedenken wie is er nodig, wat voor processen zijn er en krijgen de betrokken bewoners ook wat terug? Op dit moment zijn er binnen de organisatie daar al grote stappen op gezet. De organisatie onderscheidt verschillende werksoorten; specialisten en generalisten. De specialisten binnen de organisatie hebben vaste eigen taken terwijl de generalisten juist op veel verschillende opdrachten kunnen worden ingezet. Dat vraagt van de organisatie Zwolle dat ze aan de voorkant heel goed definieert wat de opgave is en wie daarvoor nodig is. De verschillende werksoorten zorgen voor verschillende werkverbanden binnen de organisatie. Twee jaar geleden heeft Zwolle de vijf verschillende eenheden op de schop gedaan en vervangen door drieëntwintig afdelingen, de afdelingen dienen als thuisbasis van waaruit de medewerkers kunnen uitvliegen over de opgaves. Binnen de benoemde opgaven: evenementen, versnellingsactie woningbouw en statushouders, wordt op dit moment op deze manier gewerkt en dat leidt al tot mooie resultaten. Een mooi voorbeeld hiervan binnen de gemeente Zwolle is de opgave 'evenementen'. Hier is geluisterd naar de stad, hoe moet de organisatie met evenementen omgaan in de stad? Dit heeft binnen de gemeente Zwolle tot de conclusie geleid. Er wordt niet afzonderlijk door verschillende medewerkers aan een opgave gewerkt. Er wordt één iemand verantwoordelijk voor de opgave 'evenementen', de manager. Samen met degene die verantwoordelijk is voor het relatiebeheer verzorgen ze de invulling van de opgave, natuurlijk met input van anderen. De organisatie en inwoners reageerde hier enthousiast op. Dit is de reden om er een grotere ambitie op te zetten. De van oudsher inrichting naar sectoraal beleid zorgt ervoor dat integraal werken lastig is. De reorganisatie binnen de gemeente Zwolle heeft ervoor gezorgd dat er al stappen zijn gezet maar er zit nog wel een ambitie volgens de respondenten. De ambitie om in alle gebieden de opgave centraal. Om deze ambitie waar te kunnen maken is professionele verantwoordelijkheid belangrijk maar een regel biedt ook houvast en zekerheid. Signalen vanuit de uitvoering moeten wel worden toegevoegd aan beleid. Dit vraagt van de organisatie loslaten in vertrouwen en het goed toerusten van de medewerkers.

Kennis en interactie binnen het werkproces staan centraal, de uitvoering voorop. Niet alles wordt vanuit de buitenwereld geïnitieerd maar als het initiatief bij Zwolle ligt wordt er wel zo snel mogelijk contact gezocht met de buitenwereld. Routinematig werk houdt zich wel meer aan de regels binnen het werkproces maar hier wordt zoveel mogelijk een uitzondering op gemaakt. Een mooi voorbeeld hiervan is het aanbesteden van werk en wegen. Hiervoor worden bijeenkomsten gehouden samen met de markt om het zo effectief mogelijk weg te zetten. Deze nieuwe manier van werken vraagt om meer gesprek binnen de organisatie. Hoe gaan we het met elkaar anders doen? Daar waar het werk vraagt om een schriftelijke procesgang vanuit verplichting wordt dat gedaan. Bij de meer routinematige werkzaamheden wordt het gesprek aangegaan wanneer het niet duidelijk is. De respondenten geven aan dat niet het schriftelijke proces gebruikt moet blijven worden bij onduidelijkheid. Het nieuwe werkproces vraagt om horizontale controle in plaats van verticale controle. Verantwoording zo laag mogelijk in de organisatie, dit betekent binnen de gemeente Zwolle dat het afdelingshoofd verantwoordelijk is voor stukken die naar het college gaan in plaats van de directeur.

De respondenten geven aan dat de grote hoeveelheid functies plaats hebben gemaakt voor ‘aanname in algemene dienst’ maar wel op functie, dat is de basis. Taken en mandaat zijn hier wel flexibel op aan te passen, dat vereisen de opgaves. De ingeschaalde functies geven alleen niet meer het standaard extra salaris per jaar. Daarover wordt het gesprek gevoerd, wat zijn de prestaties en wat staat daar tegenover? Er is nog wel een schaal met periodieken binnen de organisatie, omdat daarop de begroting is gebaseerd maar het is niet meer standaard een extra trede per jaar. Competenties gaan bij de opgaven een steeds belangrijkere rol spelen. Een mooi voorbeeld hiervan is het Interventieplan Sociaal domein waarin mensen uit verschillende domeinen worden ingezet, gekeken naar competenties.

De rol van de managers is de afgelopen tien jaar sterk veranderd weg van de hiërarchische leider maar ook niet alleen HR-verantwoordelijkheid. Een manager binnen de gemeente Zwolle draagt drie petten:

- Leider: Definieert de opgave, vaak in samenwerking met een adviseur. Inspiratie, kaders, richting en ruimte
- Manager: Loosom op orde houden en processen goed inrichten. Inhoudelijk een bijdrage leveren aan de opgave.
- Coach: Team en medewerkers zo goed mogelijk laten bijdragen aan de opdracht.

Hefbomen

Buiten de organisatie gaat het anders en dat vraagt om een andere inrichting en werkproces van de organisatie. Een aantal jaar geleden, tijdens de crisis, was er binnen de gemeente Zwolle een groot tekort aan sociale woningbouw dat werd opgelost met een versnellingsactie. Zwolle ging samen om tafel met drie coöperaties om het doel en de invulling daarvan te bespreken. Via een ‘quick scan’ werden mogelijke locaties bekeken. Intern vanuit gemeente Zwolle werd financieel meegekeken en daaruit werd een deal gevormd op hoofdlijnen. De invulling laat de gemeente Zwolle vervolgens over, dit vraagt om een groot vertrouwen en duidelijk een andere rol. Zwolle zal niet altijd meer de hoofdrol moeten spelen.¹¹²

Het grootste obstakel voor de nieuwe manier van werken was de klassieke organisatie indeling in eenheden. Opgavegericht werken vraagt om een platte organisatie met zo min mogelijk grenzen, zodat over grenzen van afdelingen en de organisatie heen werken gemakkelijker wordt. Het loslaten van de grenzen binnen de gehele organisatie, een revolutionaire verandering, heeft de organisatie uiteindelijk veel gebracht. De invulling van de verandering is wel geleidelijk ingezet. De nieuwe manier van werken was al ingezet en toen daadwerkelijk de grenzen van de sectoren vielen was dat voor de gehele organisatie een duidelijke keuze.

Effecten

Het doel van de organisatieontwikkeling is: ‘Een flexibele, omgevingsbewuste en toekomstbestendige netwerkorganisatie die integraal werkt aan de opgaven in de stad.’¹¹³ Zwolle heeft door de nieuwe organisatie inrichting de eerste stappen kunnen zetten naar meer integraal werken. Mooie voorbeelden

¹¹² Gemeente Zwolle (2012). ‘De andere overheid en de doorontwikkeling van een waardegestuurde organisatie’ 12 januari.

¹¹³ Gemeente Zwolle (2018). ‘Concept Koers Zwolle’.

zoals de opgave ‘evenementen’ zijn de inzet voor nog meer integraliteit. De gemeente Zwolle heeft duidelijk het bewustzijn dat de opgave samen moeten worden opgepakt met externe partijen in de regio. Dit heeft geleid tot meer samenwerking in de regio en het bereiken van grotere resultaten. De nieuwe ‘Koers’ die de gemeente Zwolle heeft gekozen blijkt te werken. Zo heeft het loslaten in vertrouwen bij ‘de versnellingsopdracht bouw’ ervoor gezorgd dat er meer huizen zijn gebouwd dan gepland. Het werken met externe partijen aan een opgave zorgt ervoor dat je elkaar beter leert kennen en elkaar beter kan vinden in de toekomst. De respondenten van de gemeente Zwolle zien de eerste effecten binnen en buiten. Het is effectiever, sneller en levert intern een ander soort werkplezier op. Juist dat zorgt ervoor dat er intern een andere mindset ontstaat binnen de organisatie en een grotere ambitie.

Een mooie bijvangst van de ontwikkeling is het inzicht dat investeren in het netwerk belangrijk is. Iedere organisatie in de regio moet met elkaar kunnen verbinden en niet alleen delen van een organisatie. Continu investeren in het netwerk levert mooie bijvangsten op. Per geval en opgave gaat het goed binnen de gemeente Zwolle maar om het echt tot dé manier van werken weg te zetten is er meer nodig. Niet meer wegzetten als iets afzonderlijks binnen de organisatie. Hierbij wordt het voorbeeld genoemd van ‘Initiatiefrijk Zwolle’. Dit werd als een apart onderdeel weggezet binnen de organisatie, waardoor sommige delen van de organisatie initiatieven heel goed verder kunnen helpen maar wil de gehele organisatie op die manier gaan werken dan moet het niet alleen op casusniveau worden weggezet. Dat vraagt om organisatiebreed het urgentiegevoel creëren.

4.16 Gemeente Eindhoven

Organisatieontwikkeling

De gemeente van de toekomst is een organisatie die kan en wil blijven meebewegen met de ontwikkelingen in de maatschappij, een dynamisch proces. Een belangrijke observatie bij de gemeente Eindhoven is dat er geen eenduidig beeld is van de organisatie, de organisatie inrichting wisselt heel sterk. *“Er zijn nog onderdelen die heel hiërarchisch ingericht zijn, heel traditioneel. ‘Strategie’ bijvoorbeeld is heel hiërarchisch ingericht. ‘Sociaal’ zat een beetje tussen twee vormen in maar gaan nu weer heel erg naar een hiërarchische inrichting. Veiligheid beweegt richting een organisatiestructuur zoals wij kennen bij ruimtelijk”* (Respondent gemeente Eindhoven, p.c., 2018). Deze verscheidenheid in organisatiestructuur en organisatie inrichting wordt als een obstakel gezien in de organisatieontwikkeling en vraagt om meer eenheid. Over de gehele organisatie heen ligt het zwaartepunt op vaste eigen taken, met name in de uitvoering. Deze vaste eigen taken hebben ook invloed op het werkverband, dit is van nature verticaal, hiërarchisch, georganiseerd. Binnen niches zoals het organisatieonderdeel ‘Ruimtelijk’ is al wel duidelijk sprake van ad-hoc werkverbanden. *“Dat is typisch voor ruimtelijk, wij zijn het enige organisatieonderdeel dat echt projectmatig dingen wegzet. Met verschillende disciplines bij elkaar. Het hoeft niet de aanleg van een busbaan te zijn, maar kan ook een onderzoek of visie zijn”* (Van Swol, p.c., 2018). Dit heeft ook invloed op hoe de afdeling Ruimtelijk omgaat met regels en voorschriften, die moeten in dienst staan van het werk en niet het werk blokkeren. Innovatie op de regel toepassen. Deze manier van ‘de regel’ gebruiken wordt niet door de gehele organisatie begrepen. *“We zien wel dat dit een cultuurclash oplevert”* (Kerssemakers, p.c., 2018).

Het werkproces is grotendeels vastgelegd maar wel in flexibele regels waar eigen invulling aan gegeven kan worden, leidraden, hiervan kan afgeweken worden als het moet. Dit wordt door de medewerkers in de organisatie toch als belemmerend beschouwd. *“Er wordt wel veel geklaagd over bureaucratie, voorschriften en spelregels”* (Kerssemakers, p.c., 2018). Deze flexibiliteit, dynamiek en snelheid vragen om veel mondelinge interactie binnen de gemeente Eindhoven en daar wordt ook gebruik van gemaakt. De grote afhankelijkheid binnen de organisatie vraagt om mondelinge afstemming. Een nadeel hiervan is dat de kennis niet overdraagbaar is. De cultuur binnen de gemeente Eindhoven is de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie. *“Mandaat maar ook eigenaarschap daar op de plek beleggen waar die het meest thuis hoort maar er zit altijd nog een hiërarchische check op het eindproduct”* (Van Swol, p.c., 2018).

Functiebeschrijvingen, inclusief taken, bevoegdheden, wie verantwoordelijk is en welk beleid bepalend is, staan centraal binnen de gemeente Eindhoven. Binnen niches, afdeling Ruimtelijk, wordt gewerkt met taakopdrachten wat zorgt voor flexibiliteit. De taakopdrachten worden verdeeld naar gelang competenties en dat zorgt ervoor dat er ook mensen met de juiste competenties uit andere afdelingen op

taken van ruimtelijk kunnen worden ingezet. Flexibiliteit gaat een steeds belangrijkere rol spelen in de toekomst vandaar dat de afdeling ruimtelijk daar nu al op in gaat spelen. *“Bewust de flexibiliteit inbouwen. Bij sollicitaties vragen of je ook andere taken wil doen, goede capaciteiten en kwaliteiten hebben. Je vakkennis is veel minder van belang, juist omdat je het in een keten hebt ingericht en gewoon adviseurs hebt die selecteer je op hun vakkennis”* (Kerssemakers, p.c., 2018). Daarmee worden competenties dus belangrijker dan diploma’s en dat bewustzijn is bij de gehele organisatie. Dit zorgt ervoor dat ook de selectie niet meer plaatsvindt op basis van diploma’s. Competenties en vaardigheden worden steeds belangrijker en daarom wordt er concreet benoemd wat er wordt gekoesterd en waarop geleerd wordt. Voor het leren worden organisatie-ontwikkeltrajecten aangeboden. Er moet meer ingezet worden op talentmanagement.¹¹⁴ Op dit moment zijn de gevolgen van het oude systeem nog wel steeds zichtbaar. *“De verticale banen zijn nog steeds de goed betaalde banen en de horizontale zijn nog ondergewaardeerd”* (Liebrand, p.c., 2018). Om dit optimaal vorm te geven moet het functiehuis opnieuw vormgegeven worden maar dat is pas mogelijk als de gehele organisatie de ontwikkeling naar het toekomstige model inzet. Op individueel niveau, niches, is nu sprake van het inleveren van salaris als het werk niet meer past bij de schaal.

Binnen de gemeente Eindhoven moet de kanteling plaats gaan vinden van sturen vanuit de hiërarchie naar sturen vanuit de inhoud. Het proces wordt gekenmerkt door: richten, verrichten en inrichten. Dit zijn essentiële onderdelen. Richten is het onderdeel van het proces waarbij er wordt gestuurd op resultaten en niet de manier waarop. Dat moet worden overgelaten aan de professional en moet de manager zich zo min mogelijk mee bemoeien.

Hefbomen

“De toegevoegde waarde van je gemeente ligt daar om die vertaling te maken van wat zijn maatschappelijke opgaves, waar ben je nou van in de stad? Welke sturingsinstrument heb je?” (Van Swol, p.c., 2018). De sturingsinstrumenten van de gemeente verschillen heel erg en de kunst is de juiste rol te pakken voor de opgave. Een eenduidige inrichting van het sturingsmodel zou daarbij helpen. De nieuwe organisatie zoals die bij het Ruimtelijk domein wordt ingericht moet met die permanente verandering in de omgeving om kunnen gaan. *“Om aansluiting te houden bij de ontwikkeling in bijvoorbeeld het sociale domein is meebewegen geen keuze meer. Als we met elkaar willen groeien naar een overheid die recht doet aan de stad, dan moeten we dat als gehele organisatie zoveel mogelijk gelijktijdig inzetten.”*¹¹⁵ Daar mist het op dit moment nog aan binnen de gemeente Eindhoven.

De organisatieontwikkeling is heel geleidelijk ingezet. Vanaf 2015 is in kleine groepjes geëxperimenteerd met de nieuwe organisatie, hoe moet de inhoud vorm krijgen? Langzaamaan zijn die veranderingen ingevoerd. Deze veranderingen vragen continue aandacht, het gesprek met elkaar en samen leren. Het gedachtegoed moest bij de medewerkers indringen voordat de reorganisatie werd doorgevoerd. Door mensen voorafgaand aan de reorganisatie al te betrekken, creëer je ambassadeurs binnen de organisatie die vervolgens de verandering uitrollen. *“De ambassadeurs geloven heilig in deze manier van werken en blijven ook die gesprekken met collega’s voeren. We zouden het toch zo doen. Je zou ze de beschermers van de verandering kunnen noemen”* (Kerssemakers, p.c., 2018). Als de basis van de organisatie staat kan die langzaamaan worden uitgebouwd naar andere delen van de organisatie. Het doel van de reorganisatie is het voorkomen van grote kantelingen in de toekomst alleen nog maar kleine bijsturingen. De grootste uitdaging is cultuuromslag en dat vraagt veel van de medewerker. Dit veroorzaakt een hoog ziekteverzuim binnen de gemeente.¹¹⁶

Effecten

De gemeente Eindhoven is zelf nog niet zover dat er binnen de gehele organisatie de ontwikkeling als is ingezet, het ruimtelijke domein loopt daarin echt voorop. De doelstelling voor de verandering binnen het ruimtelijke domein is als volgt; *“Een duurzame organisatie die de nieuwe werkprocessen beter ondersteunt.”*¹¹⁷ Dit is een zachte doelstelling binnen de gemeente Eindhoven is gekozen om geen harde

¹¹⁴ Gemeente Eindhoven (2017). ‘Aangenomen motie talentmanagement’, 25 april.

¹¹⁵ Gemeente Eindhoven (2017: 2). ‘Transitie ruimtelijk domein’, *Contourennota*.

¹¹⁶ Van der Kooi, V. (2018). ‘Veel Eindhovense ambtenaren ziek van hun werk’, *Eindhovens Dagblad*, 9 juli.

¹¹⁷ Gemeente Eindhoven (2017: 2). ‘Transitie ruimtelijk domein’, *Contourennota*.

doelstellingen na te streven. Een risico dat duidelijk naar voren komt bij de gemeente Eindhoven is de spanning tussen de toekomstgerichtheid van bestuur en organisatie. De organisatie is bezig met de toekomst, hoe ziet de stad er over tien jaar uit, het bestuur bevindt zich in de waan van de dag. Dit kan voor frictie, met name op het gebied van kennis, zorgen tussen deze twee delen binnen de organisatie. Voldoende checks en balances moeten binnen de organisatie worden ingebouwd om dit risico het hoofd te bieden. Een risico is dat de ambtenaren de snelheid waarmee de organisatie zich kan ontwikkelen beperkend.

De organisatieontwikkeling kent ook bijzondere bijvangsten. De reorganisatie heeft gezorgd voor een andere manier van werken en kijken naar de organisatie. Binnen het ruimtelijke domein heeft dit nu gezorgd voor vernieuwende verbindingen en samenwerking tussen de verschillende clusters. *“Daarmee zijn er veel koninkrijkes gesneuveld, vrijwillig, en dat is mooi!”* (Kerssemakers, p.c., 2018).

5. Conclusie en aanbevelingen

5.1 Introductie

In dit laatste hoofdstuk zullen de conclusies worden getrokken uit dit onderzoek: hoe verhouden de bevindingen uit de empirie zich tot de theorie. De interne doelstelling van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de verschuiving van het huidige bureaucratische model naar de moderne organisatie enerzijds en anderzijds naar de hefbomen en de effecten van deze verschuiving in de onderzochte gemeentelijke organisaties. De antwoorden hierop worden in de conclusie beschreven. Dit onderzoek wordt afgesloten met een discussie op het onderzoek en de manier van onderzoeken. Tot slot wordt er getracht een bijdrage te leveren aan de wetenschap (wetenschappelijke relevantie) op dit onderwerp en voor de maatschappij (maatschappelijke relevantie), de gemeentelijke organisaties. Dat gebeurt in de vorm van aanbevelingen.

5.2 Conclusie

Het beantwoorden van de hoofdvraag staat in deze paragraaf centraal; *Hoe ontwikkelt de huidige gemeentelijke organisatie in Nederland zich, wat zijn hiervan de hefbomen en de effecten?* De wereld om ons heen wordt steeds complexer en daarmee de problemen waarmee publieke organisaties te maken hebben (Van Buuren & Edelenbos, 2008; Gerrits, 2012). Publieke organisaties verschuiven van government naar governance. Om de complexiteit het hoofd te bieden wordt gevraagd om een andere inrichting van publieke organisaties (Christensen & Laegreid, 2010; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Een verschuiving van Public Administration via New Public Management richting New Public Governance (Osborne, 2006). De huidige samenleving behoeft een meer interactieve en incrementele benadering die nodig is om in de huidige netwerksamenleving publieke waarden te blijven leveren (De Baas, 2017). Dat vraagt om het verlaten van het huidige bureaucratische organisatiemodel en een verschuiving richting de moderne organisatie. Intern zal de organisatie dus moeten veranderen om met de veranderende complexe omgeving extern te kunnen omgaan.

Hoe verschuift de gemeentelijke organisatie van het huidige bureaucratische model richting de moderne organisatie?

Hieronder volgt een analyse van de door mij onderzochte gemeenten. De ontwikkeling van het huidige bureaucratische model richting de moderne organisatie is uitgesplitst in vier verschillende dimensies. Die zullen één voor één worden besproken aan de hand van een analysetabel. De bijbehorende legenda voor de tabellen is opgenomen in bijlage 3.

Dimensies	Indicator KM / MO	Indicatoren	Am	Ar	Al	Af	Br	De	Do	Ei	Ha	Hm	Nm	Rw	Ti	Za	Zm	Zw
Organisatorische positionering																		
	Indicator KM	Vaste toedeling taken en bevoegdheden	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Indicator MO	Toekenning bevoegdheid per opdracht	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✓
	Indicator KM	Werken in vast hiërarchisch verband	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
	Indicator MO	Ad-hoc werkzaamheden	*	✓	✗	*	✓	✓	✓	*	✓	✓	*	✗	✓	✓	✗	✓
	Indicator KM	Gehoorzamen aan regels en ambtsplichten	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
	Indicator MO	Professionele verantwoordelijkheid	*	✓	*	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mate van verschuiving L/M/H			L	M	L	M	M	M	M	L	M	M	M	M	M	M	L	M

Tabel 6.0 Analyse organisatorische positionering | Mate van verschuiving per indicator per gemeente

Iedere gemeentelijke organisatie heeft het besef dat er intern een verandering moet plaatsvinden in de organisatorische positionering wil de organisatie met de externe omgeving mee kunnen bewegen. De termen wendbaar en flexibel zijn daarin belangrijke begrippen en worden door elke gemeente genoemd bij het omschrijven van de toekomstige gemeente. Intern wordt veel gesproken over de mogelijke veranderingen, zijn er verschillende pilots binnen de gemeente en zijn de eerste ontwikkelingen zichtbaar zoals weergegeven in tabel 6.0. Aan echte grote ontwikkelingen ontbreekt het bij veel gemeenten nog. Duidelijk wordt uit de analyse dat er binnen het bureaucratische model geëxperimenteerd wordt met de moderne organisatie. Dit verklaart dat sommige gemeenten kenmerken van beide modellen bevatten. Opvallend is dat iedere organisatie nog positionering behoudt met een vaste toedeling van taken en bevoegdheden. Sommige gemeenten bouwen bewust een scheiding in binnen de positionering waarin een gedeelte van de organisatie gekenmerkt wordt door vaste toedeling van taken en bevoegdheden, het reguliere werk. Het gedeelte van de organisatie waar wordt gewerkt in opgaves, wordt gekenmerkt door toekenning van bevoegdheid per opdracht of in ieder geval door meer flexibiliteit in de vaste taken en bevoegdheden. De indicator ‘Vaste toedeling taken en bevoegdheden’ wordt vaak benoemd als grootste obstakel richting de moderne organisatie. Dit inzicht staat haaks op de theorie waarin wordt beschreven hoe de rolverdeling tussen behandelaar, ambtelijke opdrachtgever, bestuurlijke opdrachtgever en uitvoerders zich zou moeten verhouden. Dit komt niet overeen met de aangebrachte scheiding die nu is gemaakt bij veel organisaties.

Iedere gemeente, één uitgezonderd, heeft managementlagen geschrapt of gekozen voor een andere indeling van de organisatie wat zorgt voor een plattere organisatie. Dit is opvallend want het gros van de gemeenten benoemt de structuur expliciet als niet essentieel voor de ontwikkeling. Een organisatiestructuur met afdelingen wordt binnen alle gemeenten nog niet losgelaten, maar er is vaak wel sprake van grotere afdelingen, in die zin minder specialistische afdelingen. De afdeling moet fungeren als thuisbasis van waaruit in verschillende opgaven gewerkt kan worden. Dit is op dit moment vaak nog een ambitie of vindt alleen plaats binnen niches van de organisatie. De vernieuwde inrichting zou moeten leiden tot minder hiërarchische verbanden, maar dat is op dit moment nog niet duidelijk te zien. Iedere gemeentelijke organisatie heeft het besef dat maatwerk steeds belangrijker wordt, respondenten geven aan dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld moeten worden. Niet meer de regel centraal, maar werken vanuit de bedoeling, waardoor de beoordelingsruimte van de professional wordt bevorderd. Alle onderzochte gemeenten kennen regels waarbinnen de professional ruimte wordt geboden. Deze verschilt duidelijk per gemeente. Een vaak benoemd obstakel hierin, is dat de medewerker deze vrijheid niet altijd weet of durft te pakken. De oude cultuur van controlerend leiderschap in plaats van coaching speelt daarbij een rol. Wat ervoor zorgt dat er vaak nog wel verantwoording afgelegd moet worden in de lijn of dat er een manager meekijkt met de professional.

Dimensies	Indicator KM/ MO	Indicatoren	A m	Ar	Al	Af	Br	De	Do	Ei	Ha	H m	N m	Rw	Ti	Za	Zm	Zw
Werkproces																		
	Indicator KM	Werkproces volgens vastgestelde regels	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Indicator MO	Proces ontwerpen en regisseren	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓
	Indicator KM	Schriftelijk werkproces	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓		✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
	Indicator MO	Veel mondelinge interactie	✓	✓	*	✓	✓	*	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	*	✓
	Indicator KM	Ambtsplicht/controle in hiërarchie	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗
	Indicator MO	Professioneel oordeel plus verantwoording in fora	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	*	✓	*	*	✗	✗	✓	✗	✓
Mate van verschuiving L/M/H			M	M	L	H	H	M	H	L	H	L	M	M	M	H	L	H

Tabel 7.0 Analyse werkproces | Mate van verschuiving per indicator per gemeente

In het werkproces worden enkele omkeringen gemaakt richting het toekomstige model, maar de verschillen in de onderzochte gemeenten zijn groot. Het merendeel van de gemeenten voert het werkproces uit volgens de vastgestelde regels, en levert maatwerk binnen niches. De decentralisaties zijn hier de voornaamste reden voor. Twee gemeenten geven aan dat standaardisatie in bepaalde processen juist ruimte biedt voor het leveren van maatwerk. Dit is in strijd met de theorie die voor de gehele organisatie hetzelfde werkproces voorschrijft. Vier gemeenten geven aan dat uitvoering meer moet helpen bij beleid, dat helpt bij het leren en het vergemakkelijkt het proces ontwerpen. Mondelinge interactie is een indicator die bij iedere gemeente terugkomt of waar ambitie op wordt gezet. Toch wordt deze ontwikkeling niet door alle respondenten als prettig ervaren omdat hiermee veel kennis verloren gaat. Wel versnelt de mondelinge interactie het werkproces binnen de organisatie. Het merendeel van de onderzochte gemeenten geeft aan dat de verantwoordelijkheid laag in de organisatie moet liggen. Dit zou betekenen dat er minder controle in de hiërarchie zou moeten plaats vinden dan dat nu gebeurt. Ambtscontrole in de hiërarchie speelt bij het merendeel van de gemeenten toch nog wel een belangrijke rol, alleen de mate waarin verschilt enorm. Zeven gemeenten geven aan dat de professional verantwoordelijk is voor het eindproduct maar dat daarbij horizontale verantwoording wel essentieel is. Dit wordt binnen veel organisaties nog gemist en vraagt om training van de medewerkers. Gemeenten, die op beide indicatoren scoren, geven aan dat in beginsel de professional verantwoordelijk is maar dat, zodra er groot risico of crisis zich voordoet, er opgeschaald moet worden in de hiërarchie. Een gemeente geeft zelfs aan dat, wanneer de onderlinge feedback niet verbetert, de hiërarchische controle weer opnieuw zijn intrede zal moeten doen.

Dimensies	Indicator KM / MO	Indicatoren	A m	Ar	Al	Af	Br	De	Do	Ei	Ha	H m	N m	Rw	Ti	Za	Zm	Zw
Personeelsbeleid																		
	Indicator KM	Vaste aanstelling op vaste taakomschrijving	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Indicator MO	Wisselende taken in flexibele schillen	*	✗	✗	✗	✓	✓	✗	*	✓	✓	*	✓	*	✓	*	✓
	Indicator KM	Selectie op vakbekwaamheid	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓
	Indicator MO	Selectie op grond van kennis en vaardigheden	*	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Indicator KM	Loopbaan op anciënniteit, salaris op functie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Indicator MO	Loopbaan en salaris naar competenties (duaal)	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Mate van verschuiving L/M/H			L	M	M	L	M	M	M	L	M	L	L	M	L	M	L	H

Tabel 8.0 Analyse personeelsbeleid | Mate van verschuiving per indicator per gemeente

Iedere gemeente kent nog de traditionele functieomschrijving maar duidelijk wordt dat hier de eerste ontwikkelingen plaatsvinden, iedere medewerker wordt voortaan in ‘algemene dienst aangenomen’. Een groot deel van de gemeenten geeft aan dat ze de functiebeschrijvingen het liefst zouden verlaten en taken en mandaat flexibel aanpassen. De grootste obstakels hiervoor zijn de ondernemingsraad, de personeels- en begrotingscyclus of samenwerkingsverbanden. Binnen vijf gemeenten wordt geëxperimenteerd met flexibele klussen buiten de vaste aanstelling om en dat wordt als positief ervaren. Op deze klussen kunnen de medewerkers solliciteren en het management zorgt voor de matching; dit komt overeen met de theorie. Dit zijn tijdelijke opdrachten die blijven bestaan zolang de opgave zich voordoet. Binnen niches van de huidige organisatie wordt geëxperimenteerd met het toekomstige model. Iedere gemeente geeft aan dat selectie meer gericht moet zijn op competenties omdat deze in de toekomst belangrijker worden dan diploma’s. Toch geeft het merendeel van de onderzochte gemeenten nog aan dat, naast competenties, ook diploma’s nog deel uitmaken van de selectieprocedure. Vaak wel met de wens dit in de toekomst als minder belangrijk te beschouwen. De omkering competenties in plaats van vakbekwaamheid vindt hiermee plaats. Tot slot is het meest opvallende uit de analyse dat de gemeenten op alle punten wel stappen zetten richting de moderne organisatie, de één wat meer of groter dan de ander, maar met een grote uitzondering. Het salaris van de ambtenaar, dit verandert niet. Twee gemeenten geven aan dat ze meemaken dat personeel vrijwillig salaris inleveren bij werk in een lagere schaal. Gemeente Zwolle geeft aan wel al het gesprek te hebben met medewerkers over het salaris en geeft niet standaard extra salaris per jaar maar dit is nog niet duaal met de loopbaan en kent nog vaste periodieken. Het grootste obstakel dat wordt genoemd waardoor deze omkering niet plaatsvindt, is het traditionele functiehuis en loonakkoord waar gemeenten mee te maken hebben.

Dimensies	Indicator KM / MO	Indicatoren	A m	Ar	Al	Af	Br	De	Do	Ei	Ha	H m	N m	Rw	Ti	Za	Zm	Zw
Management																		
	Indicator KM	Management als meewerkend voorman en belangenbehartiger	✓	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	×
	Indicator MO	Scope opdracht bepalen als centrale managementtaak	✓	?	*	*	✓	✓	✓	*	✓	*	✓	✓	✓	✓	*	✓
	Indicator KM	Management als sluis in de besluitvormingsprocedures	✓	✓	✓	✓	✓	✓	?	✓	×	?	✓	✓	✓	*	✓	✓
	Indicator MO	Management levert inhoudelijke bijdrage	×	×	*	×	✓	✓	*	*	✓	?	✓	✓	×	*	*	✓
	Indicator KM	Sturen in het werkproces	✓	✓	✓	✓	?	✓	?	✓	?	?	?	✓	✓	✓	✓	?
	Indicator MO	Sturen rond het werkproces	×	×	*	×	?	×	?	*	?	?	?	×	×	*	×	?
Mate van verschuiving L/M/H			L	L	L	L	M	M	M	L	M		M	M	L	M	L	H

Tabel 9.0 Analyse van de dimensie management | Mate van verschuiving per indicator per gemeente

Iedere gemeente onderschrijft duidelijk een verandering in de rol van het management. Het wordt in de toekomst minder belangrijk en de professional krijgt een steeds belangrijkere rol. Dit zorgt op dit moment al voor enkele veranderingen in de dimensie van het management. Dit komt overeen met de theorie van De Baas (2017) waarin de veranderde rol van het management wordt omschreven. Daarmee is de ambitie en het besef aanwezig bij iedere onderzochte gemeente. Toch is dit een punt waarop nog veel ontwikkeling mogelijk is. Iedere gemeente heeft de ambitie om het management niet meer de antwoorden te laten bepalen maar wel de scope van de opdracht. In het merendeel van de onderzochte gemeenten gebeurt dat op dit moment dan ook al. De manager krijgt vaak een coachende rol, maar moet wel inhoudelijke kennis bezitten zodat hij bij kan dragen daar waar nodig. Er wordt daardoor een inhoudelijke bijdrage geleverd vanuit zijn rol. De manager blijft vaak ook eindverantwoordelijke in de onderzochte gemeenten. De beslissende stem blijft daarmee bij het management liggen en behoudt daarmee zijn plek in de hiërarchische lijn. De indicator omtrent sturing kent veel missende waarden waardoor het lastiger is hier een conclusie uit te trekken. Duidelijk wordt wel dat de ambtelijke organisatie te veel sturing ervaart vanuit de politiek en dat belemmert vaak het werkproces. Inspelen op de actualiteit gaat daardoor vaak niet, terwijl dat vaak wel wordt gevraagd in opgaves.

Duidelijk is te zien dat de gemeentelijke organisaties in de door mij onderzochte gemeenten het besef hebben dat er een verschuiving moet plaatsvinden richting een toekomstig model. Hierin worden nu de eerste stappen gezet, maar de mate waarin verschilt enorm per gemeente. Voor gemeenten met een grootte van rond de 150.000 inwoners is het gemakkelijker om te ontwikkelen. Sommige gemeenten zijn te groot, zoals Amsterdam, of te klein, zoals Rijswijk, waardoor de ontwikkeling moeilijker in te zetten is. Grote gemeenten hebben last van de grootte van de organisatie en raken al snel verzeild in de bureaucratie en hiërarchie om controle en overzicht te behouden. Kleinere gemeenten hebben het probleem dat ze de juiste capaciteit missen om de ontwikkeling in te zetten.

Belangrijkste bevindingen:

- Ondanks het besef dat aanwezig is bij ieder van de zestien onderzochte gemeenten dat er intern iets moet veranderen ontbreekt het aan realisatiekracht intern om ook daadwerkelijk grote ontwikkelingen door te voeren. De interne organisatie kan daardoor niet inspelen op de externe omgeving.
- Veranderingen intern hebben geen invloed op de salariering van de ambtenaar.

- Iedere gemeente past een scheiding, in regulier werk en werken binnen opgaven, toe binnen de organisatie.
- Binnen iedere gemeente vinden kleine ontwikkelingen plaats maar bij grote (plus 150.000 inwoners) en kleinere (minder dan 100.000 inwoners) gemeenten gaat het lastiger.

Welke hefboomen liggen ten grondslag aan de ontwikkeling van de gemeentelijke organisaties in Nederland en zijn die terug te zien?

Gemeente	TPA	NPM	NPG	SR
Almere	Een verschuiving te zien van NMP richting NPG waarbij waarden van TPA duidelijk belangrijk blijven.			
Amersfoort	NPG is het dominante paradigma. Amersfoort stelt zichzelf op als connector tussen verschillende partijen.			
Amsterdam	Duidelijke verschuiving waarneembaar van denken in klassieke PA naar NPM met enkele indicaties van NPG en SR.			
Arnhem	SR en NPG zijn de dominante paradigma's. Toch blijft de structuur van TPA een belangrijke rol spelen.			
Breda	NPG is het dominante paradigma met duidelijke indicaties van SR.			
Delft	NPG en SR als dominante paradigma's. Soms is TPA noodzakelijk.			
Dordrecht	Duidelijk SR en NPG als dominante paradigma's.			
Eindhoven	Het dominante sturingsparadigma is NPM met enkele indicaties van NPG maar ook TPA.			
Haarlem	NPG is het dominante paradigma met duidelijke indicaties van SR. TPA soms nog nodig.			
Haarlemmermeer	Kiezen geen dominante paradigma. Zien duidelijk dat er geschoven moet worden tussen de vier verschillende paradigma's.			
Nijmegen	NPG duidelijk het dominante paradigma met enkele indicaties van SR.			
Rijswijk	SR en NPG duidelijk de dominante paradigma's.			
Tilburg	Duidelijk kenmerken van het NPG paradigma maar ziet ook nog steeds TPA als essentieel paradigma.			
Zaanstad	SR is duidelijk het dominante paradigma geworden maar intern heerst nog cultuur van NPM en TPA.			
Zoetermeer	Het dominante paradigma is NPM met indicaties van TPA maar richt zich duidelijk meer op een verschuiving richting NPG.			
Zwolle	Duidelijk het dominante paradigma van NPG aanwezig met enkele indicaties van SR.			

Tabel 10.0 Analyse van de hefboom verschuiving in het dominante paradigma van overheidssturing

De theorie beschrijft vier verschillende dominante paradigma's op overheidssturing. Deze worden duidelijk door alle gemeenten omschreven. Uit de analyse blijkt dat de externe veranderingen vragen om een verandering intern. Iedere gemeente heeft het besef dat de gemeentelijke organisatie het niet meer alleen kan en samen moet werken met andere organisaties om de publieke waarden te blijven leveren in de toekomst, de zogenaamde vermaatschappelijking. De paradigma's NPG en SR spelen een steeds dominantere rol. Toch blijven klassieke waarden een bovengemiddeld belangrijke rol spelen binnen de ambtelijke organisatie. Dat geeft meer dan de helft van de gemeenten aan. Het TPA moet alleen niet meer de boventoon voeren en ook andere vormen aan kunnen nemen, meer fluïde zogezegd. In de analyse wordt ieder paradigma benoemd. Zo moet er gehandhaafd worden bij niet geaccepteerd gedrag, staat service leveren meer dan ooit centraal, is samenwerking met andere organisaties belangrijk en heeft de overheid te maken met een mondige bevolking; mede dankzij de technologie. Dit vraagt dus van de gemeentelijke organisatie om te kunnen wisselen tussen al deze verschillende rollen die een andere vorm van sturing vragen. Niet iedere gemeentelijke organisatie ziet dit. Bijvoorbeeld gemeente Amsterdam geeft aan het opgavegericht werken in te willen passen in het klassieke model. Daarmee blijft het klassieke model het meest dominante paradigma. De respondent ziet alle aanpassingen weer

terugvallen in TPA, daarom wordt er in niches geëxperimenteerd met andere vormen van sturing. De verschillende paradigma's op overheidssturing bestaan op dit moment vaak nog naast elkaar en de kunst is om ze meer over elkaar te plaatsen, en te vormen tot één sturingsmodel. Hiermee worstelen de meeste van de onderzochte gemeenten op dit moment, het creëren van sedimentatie in sturing zoals omschreven in de theorie (Van der Steen et al., 2013). Paradigmaverschuiving op overheidssturing kan daarmee worden onderschreven als hefboom voor de organisatieontwikkeling.

Gemeente	Revolutionaire verandering	Evolutionaire verandering
Almere	Sprake van de revolutionaire verandering, belangrijk dat hierin de gehele organisatie wordt meegenomen.	
Amersfoort	Revolutionaire verandering met een duidelijke verandermanager die leidt.	
Amsterdam	Ontwikkeling revolutionair ingezet waarna geleidelijk uitgerold.	
Arnhem	Duidelijk onderscheid tussen evolutionair en revolutionair. Waarbij de omslag van de organisatiecultuur de hoofdrol speelt.	
Breda	Revolutionaire verandering, de belangrijkste verandering is de omslag van de organisatiecultuur.	
Delft	Revolutionaire verandering omdat zowel de organisatie als de omgeving dat vraagt van de organisatie. Cultuuromslag het belangrijkste en het lastigst.	
Dordrecht	Een revolutionaire verandering. De context vraagt om de veranderingen richten de gehele organisatie daar naar in. Cultuurverandering is lastig.	
Eindhoven	Duidelijk een evolutionaire verandering omdat maar in bepaalde delen van de organisatie de ontwikkeling wordt ingezet. Cultuuromslag vraagt veel van de organisatie.	
Haarlem	Revolutionaire verandering, de grootste verandering is organisatiecultuur.	
Haarlemmermeer	Evolutionaire verandering. De verandering moet steeds zichzelf verhouden tot de omgeving.	
Nijmegen	Duidelijk gekozen voor de evolutionaire verandering. Per element de verandering ingezet.	
Rijswijk	Eerst gekozen voor revolutionair maar dat bleek niet te werken. De ontwikkeling wordt nu evolutionair ingezet.	
Tilburg	De evolutionaire verandering overheerst omdat de verschillende niveaus binnen de organisatie vragen om een ander soort verandering.	
Zaanstad	Een evolutionaire verandering, wordt omschreven als natuurlijke opeenvolgende ontwikkelingen.	
Zoetermeer	De ontwikkeling is een evolutionaire verandering omdat deze tot op heden alleen in pilots, groepsniveau, plaatsvindt.	
Zwolle	Evolutionair ingezet, natuurlijke opeenvolgende ontwikkelingen.	

Tabel 11.0 Analyse van de hefboom transformatie

Iedere gemeentelijke organisatie heeft in een recent verleden een structuurverandering ondergaan wat invloed heeft gehad op de gehele organisatie, revolutionaire verandering. Uitzonderingen daargelaten, gemeente Haarlemmermeer ziet structuurwijzigingen als het slotstuk van de verandering en de organisatie heeft dat punt nog niet bereikt. Meer dan de helft van de gemeenten bevestigt dat de structuurwijzigingen een invulling gaven aan de verandering waar de organisatie al een lange tijd mee bezig was en het dus de organisatieontwikkeling moet ondersteunen. De manier waarop de structuurverandering wordt ingezet is zeer bepalend. Binnen de gemeente Amsterdam zorgde het voor chaos, terwijl in gemeente Zwolle er al lange tijd zo gewerkt werd en de verandering meer dan logisch was. Na de structuurwijziging wordt de verandering vaak verder geleidelijk doorgevoerd, in kleine stapjes. De kleine geleidelijke veranderingen moet op een bepaald punt bij elkaar gebracht worden en gezamenlijk zorgen voor een grote ontwikkeling. Binnen de gemeente Rijswijk werd gekozen voor een radicale verandering van de gehele organisatie, maar dit bleek niet de juiste keuze te zijn. De organisatie bleek daar nog niet klaar voor te zijn en dat zorgde voor veel weerstand waardoor de verandering is teruggedraaid en de verandering nu geleidelijk opnieuw wordt ingezet. De grootste verandering die plaats moet vinden en waar iedere gemeente grote problemen ondervindt is de cultuurverandering. Dit wijst erop dat de verandering niet voldoende diepgaand is om de 'deep structure' te veranderen. Medewerkers moeten meer betrokken worden bij de verandering zoals in de gemeente Eindhoven. Daar werden ambassadeurs van de verandering gecreëerd door een specifieke groep al vroeg in het proces te betrekken. Die moeten zorgen voor onderlinge aanspraak en feedback dat wat als zeer belangrijk wordt geacht voor de verandering, specifiek benoemd door gemeente Breda en gemeente Dordrecht. Leren speelt daarin een centrale rol en de verandering tijd geven. Niet te snel opnieuw willen veranderen, vaak

zijn effecten pas na verloop van tijd te zien. Gemeente Tilburg geeft aan dat het wijzigen van de administratieve structuur soms wel een positief effect kan hebben op het gedrag van de medewerkers. Structuurwijzigingen moeten altijd het juiste gedrag stimuleren.

De paradigmaverschuiving op dominant overheidssturing is een duidelijke hefboom voor de gemeentelijke organisatie om de ontwikkeling in te zetten. Toch zijn de gemeenten nog wel zoekende naar een juiste vorm van overheidssturen waarin de verschillende rollen niet naast elkaar bestaan, maar door elkaar gebruikt kunnen worden. De invulling van de veranderstrategie is daarentegen moeilijker te duiden als hefboom. Met name op cultureel vlak moet er meer geïnvesteerd worden op de veranderstrategie om de 'deep structure' te veranderen zodat de medewerkers ook mee ontwikkelen. Dit vraagt om een evolutionaire veranderstrategie.

Belangrijkste bevindingen:

- Iedere gemeente onderschrijft de verschillende paradigma's; het is nu de kunst om de verschillende rollen binnen de gemeentelijke organisatie te implementeren.
- De externe veranderingen hebben invloed op de interne inrichting; daarmee is de paradigmaverschuiving op dominante overheidssturing een hefboom voor de organisatieontwikkeling.
- Als grootste obstakel voor de organisatieontwikkeling wordt de organisatiecultuur omschreven. Dit betekent dat de veranderstrategie nog niet voldoende diepgaand is om de organisatiecultuur te veranderen.

Hoe ontwikkelen de gemeentelijke organisaties zich nu daadwerkelijk, wat zijn de effecten?

Op de volgende pagina staat analysetabel 11.0 met analyse van de effecten en daarmee een antwoord op deze deelvraag.

Gemeente	Belangrijkste ambities	Belangrijkste risico's	Belangrijkste bijvangsten	Belangrijkste tragiek
Almere	Meer samenwerking onderling	<ul style="list-style-type: none"> Minder bureaucratie en hiërarchie Cultuur veranderen Politiek 	Kan op dit moment nog niks over gezegd worden	Kan op dit moment nog niks over gezegd worden
Amersfoort	Betere samenwerking intern. Jongere medewerkers Snellere organisatie	Kennis die verdwijnt met het verdwijnen van medewerkers	Niets over gevonden	Efficiëntie de overhand nemen
Amsterdam	<ul style="list-style-type: none"> Politieke sturing versterken. Realiseren bezuinigingen 	Reorganisatie moeheid	Meer samenwerking in organisatie	Kan op dit moment nog niks over gezegd worden
Arnhem	Veel aandacht voor de verandering	Politiek	Burger betrokkenheid groter	Cultuurkant complex, tegenspraak mist
Breda	<ul style="list-style-type: none"> Meer programma wegzetten met dezelfde capaciteit. Flexibele organisatie 	Het urgentiegevoel is niet zo hoog dankzij welvaart	Toename medewerkerstevredenheid	Onderlinge feedbackmechanismen ontstaan niet
Delft	<ul style="list-style-type: none"> Intern als één organisatie gewerkt Extern meer samenwerking met partners 	Mensen kwijtraken die niet meekunnen met de verandering	Niets over gevonden	Kost meer energie dan verwacht
Dordrecht	<ul style="list-style-type: none"> Betere samenwerking met externe partijen Beweging ingezet 	Niet communiceren met de buitenwereld	Steun vanuit de politiek	Leren
Eindhoven	Meer flexibiliteit	<ul style="list-style-type: none"> Spanning tussen toekomstgerichtheid bestuur en organisatie Verandersnelheid te hoog voor sommige medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> Vernieuwende samenwerking Sneuvelen van bureaupolitiek binnen organisatieonderdelen 	<ul style="list-style-type: none"> De grote scheiding in de verschillende organisatieonderdelen Hoog ziekteverzuim
Haarlem	Meer gesprek intern en extern	<ul style="list-style-type: none"> Te hoge verwachtingen bij de buitenwereld Verandering tijd gunnen 	Betere samenwerking onderling	<ul style="list-style-type: none"> Commerciële partijen maken misbruik van de gemakkelijke toegang. Verandersnelheid
Haarlemmermeer	Meer flexibiliteit en gesprek	Politiek	Leren	Interne samenwerking mist.
Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> Meer ruimte voor maatwerk Verassende oplossingen 	<ul style="list-style-type: none"> Risicomijdend gedrag Cultuur verandering 	Niets over gevonden	Rolopvatting 'wij weten beter'
Rijswijk	<ul style="list-style-type: none"> Meer teamsamenwerking. Vertrouwen gegroeid 	<ul style="list-style-type: none"> Manier waarop prioritering wordt bepaald Verantwoording 	Niets over gevonden	Opgavengestuurd werken te ver doorgeschoten
Tilburg	Professional die meer gevoel heeft voor de externe omgeving	Verandering heeft geen lading op ieder niveau in de organisatie	Niets over gevonden	Interne systemen ondersteunen de nieuwe organisatie onvoldoende
Zaanstad	<ul style="list-style-type: none"> Goede samenwerking met externe partijen Meer ruimte voor maatwerk 	Intern verandervermogen schiet tekort	<ul style="list-style-type: none"> Minder bureaupolitiek Ondernemende opstelling Meer jongeren in dienst 	Tekort aan de juiste mensen
Zoetermeer	Leren van de pilots	<ul style="list-style-type: none"> Bureaupolitiek Kosten Mensen kwijtraken die niet meekunnen met de verandering 	Niets over gevonden	De organisatie steunt intern de verandering te weinig
Zwolle	<ul style="list-style-type: none"> Meer integraliteit. Betere samenwerking in de regio Meer leveren dan ingecalculeerd Meer werkplezier 	Niet benoemd	Investeren in netwerk belangrijk voor resultaten	Organisatiebreed urgentiegevoel creëren

Tabel 11.0 Analyse van de effecten

Om van echte grote effecten te spreken is het te vroeg blijkt uit de analyse, zie tabel 11.0. Bij iedere gemeente is op dit moment het besef dat ze intern aanpassingen moet doen en daar worden de eerste stappen in gezet. Dat is een duidelijk zichtbaar effect. Geen enkele organisatie heeft harde doelstellingen opgeschreven die behaald dienen te worden met de ontwikkeling. Enkele gemeenten hebben helemaal geen doelstelling bepaald wat de eindbestemming is van de organisatieontwikkeling. Zo geeft Gemeente Haarlemmermeer aan dat harde doelstellingen knellend zijn omdat het einde van de ontwikkeling niet vast staat. Doen is de beste manier van denken.

Gewenst voorziene effecten die op dit moment binnen de onderzochte gemeenten vaak zijn te zien zijn betere samenwerking intern de organisatie en een flexibelere organisatie. Dit komt overeen met de theorie (Politt, 2003) waarin omschreven wordt dat het zou moeten zorgen voor meer éénduidige dienstverlening en meer synergie. Het minder vaak ondermijnen van beleidsregels volgt niet uit de analyse. De ontwikkeling wordt vaak ingezet door bezuinigingen die door het rijk zijn opgelegd, schaarse middelen kunnen daardoor beter worden ingezet. In de verschillende veranderdocumenten kwam dit terug als ambitie maar werd niet expliciet genoemd in de gesprekken. Een ongewenst voorzien effect is de veranderingsbereidheid van de politieke organisatie, blijkt uit de analyse. Veel van de gemeenten zien een eindigheid in de politieke organisatie zoals die nu is of de politiek ondersteunt de ambtelijke organisatie onvoldoende in organisatieontwikkeling. Een ander groot risico is dat veel kennis verloren gaat met de mensen die uitstromen doordat ze niet meekunnen in de verandering. Of de mogelijke weerstand die binnen de organisatie ontstaat tegen de verandering is ook een risico. Dit komt deels overeen met de theorie van Politt (2003). De afname van de loyaliteit van de werknemer wordt daadwerkelijk benoemd en gezien als het grootste risico bij de onderzochte gemeenten. Hogere kosten als risico wordt alleen benoemd door de gemeente Zoetermeer. Een onduidelijkere verantwoording wordt alleen door gemeente Rijswijk benoemd als belangrijkste risico.

Onvoorziene effecten zijn moeilijk aan te wijzen op dit moment om dat veel gemeente zich nog volop bevinden in de ontwikkelfase. Bij de gemeenten die zich al wat verder hebben ontwikkeld zijn er wel al enkele onvoorziene effecten te zien. De theorie van Elster (1983) benoemd als bijzondere bijvangst vernieuwende onderlinge verbindingen. Deze bijzondere bijvangst is ook terug te zien in verschillende onderzochte gemeente, niet alleen intern maar ook in de regio ontstaan nieuwe verbindingen. Zo ook vernieuwende verbindingen door het aantrekken van nieuw jong personeel, een bijzondere bijvangst in de gemeente Zaanstad. De meeste trageik die wordt gevonden komt het meest overeen met de pathologische behoefte aan sturing en control die is ontstaan door het huidige bureaucratische model (Frissen, 2013). Ook worden enkele effecten benoemd die zijn te scharen onder de groei aan complexiteit. Zo blijkt vaak de cultuurkant van de organisatie nog complexer te worden door de ontwikkeling en leidt het soms tot ingewikkelde processen omdat verschillende onderdelen op een verschillend tempo zichzelf ontwikkelen. Tot slot ook een effect van trageik is dat de traditionele representatieve democratie onder druk komt te staan. Doordat het gevoel blijft bestaan dat de gemeentelijke organisatie het beter weet voor de bevolking dan de bevolking zelf.

Aangezien iedere gemeentelijke organisatie zachte doelstellingen heeft opgesteld en de ontwikkeling op dit moment nog bezig is, is het lastig effecten te meten. Opvallend is dat de meeste gemeenten de ontwikkeling inzetten zonder dat er daadwerkelijk over wordt nagedacht, doen is de beste vorm van nadenken voor de gemeentelijke organisatie.

Belangrijkste bevindingen:

- Gemeenten zijn ondernemender dan ze zelf denken. Ze zetten vaak onbewust de verandering in en kijken gaandeweg wat er op hun pad komt.
- Het meest duidelijk zichtbare effect op dit moment bereikt, is dat iedere gemeente het besef heeft dat er intern veranderingen plaats moeten vinden.

- De ontwikkeling richting de moderne organisatie zorgt ervoor dat er minder sprake is van bureaupolitiek en meer samenwerking intern.

5.3 Discussie en aanbevelingen

5.3.1 Discussie

Tot slot zal er nog een discussie plaatsvinden over interpretatie van de resultaten en de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd. Ondanks het streven naar een wetenschappelijk betrouwbaar valide onderzoek zijn er kritische noten te plaatsen bij het onderzoek en daarmee verbeterpunten voor vervolgonderzoek. Deze zullen worden besproken in de discussie.

In de door mij onderzochte zestien gemeenten leeft duidelijk het besef dat het bureaucratische model niet altijd het meest wenselijke model is tegelijkertijd nog steeds van belang. Kleine ontwikkelingen vinden plaats binnen de verschillende gemeenten richting de moderne organisatie. Het bureaucratische model blijft bestaan naast het toekomstige model. Dat vraagt van de gemeentelijke organisatie om te kunnen wisselen van rol en juist daar ligt de grootste uitdaging. De hefboom van het dominante paradigma op overheidssturing speelt hierbij een belangrijke rol. Netwerk governance is binnen de meeste gemeenten dominant. Wisseling van rollen is gewenst omdat NPG niet altijd het passende sturingsparadigma is. Om dit voor elkaar te krijgen is er intern een grote verandering nodig. Met name op cultureel vlak ligt hier een grote uitdaging en dat vraagt om een meer doordachte aanpak. Geleidelijk, ambassadeurs van de verandering creëren en de medewerkers betrekken om zo de diepgewortelde cultuur aan te passen. Duidelijk blijkt dat wat Rotmans (2012) beschrijft gaande is, een worsteling met rol, cultuur en werkwijze. Ten Bos (2015) beschrijft in zijn boek dat de bureaucratie een menselijk iets is en we het zelf in stand houden, hetgeen ik naar aanleiding van dit onderzoek onderschrijf. We hebben zelf deze rol, cultuur en werkwijze gecreëerd en houden het dan ook graag in stand. Het zorgt ervoor dat dingen worden aangestuurd, geregeld en opgelost. Echter we schakelen met deze organisatievorm persoonlijkheid, energie en lef uit. Juist dat is nodig in de moderne organisatie. Dan te bedenken dat we ooit zelf hebben verzonnen dat aspecten als persoonlijkheid, energie en lef niet effectief en efficiënt is. Om uit de ‘ijzeren kooi’ van de bureaucratie te breken is een lastige opgave maar wel een opgave waarvoor iedere gemeentelijke organisatie op dit moment staat.

De manier waarop het onderzoek is opgezet en uitgevoerd heeft een krachtige maar ook een kwetsbare kant. Zo is discussie mogelijk over het operationaliseren van de concepten in dimensies en indicatoren die trachten het onderzoek zo betrouwbaar mogelijk te maken. Tijdens de interviews werd duidelijk dat sommige respondenten de verschillende indicatoren op elkaar vonden lijken en dat zorgde soms voor verwarring. De indicatoren lijken weliswaar op elkaar en hebben mogelijk invloed op elkaar, maar zijn toch daadwerkelijk anders. In vervolgonderzoek moet hier een duidelijker onderscheid in gemaakt worden zodat er geen verwarring mogelijk is bij de respondenten. Dat verhoogt de interne validiteit en betrouwbaarheid. Indien de situationele condities gelijk blijven zullen de resultaten overeenkomen met het huidige onderzoek. Dat wil zeggen voldoende respondenten hebben deelgenomen aan het onderzoek en er is gebruik gemaakt van interne documentatie, externe mediaberichten en een feedbackmoment. Tijdens de slotbijeenkomst waarin de resultaten zijn teruggekoppeld aan de gemeenten, ook gemeenten die niet hebben deelgenomen aan de interviews, werd instemmend gereageerd op de bevindingen. Daarmee is de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Uiteraard moet er wel rekening gehouden worden met het feit dat er sprake is van kwalitatief onderzoek en de mens en maatschappij zich begeven in een complexe omgeving die continu onderhevig is aan veranderingen. Daarmee kunnen exact dezelfde resultaten nooit gegarandeerd worden. Door het toepassen van triangulatie is de betrouwbaarheid verhoogd. Er is gebruik gemaakt van interne documenten aangeleverd door de gemeenten zelf of gevonden via het internet. Een beperking hier is dat de documenten vaak al van een aantal jaar terug zijn en tegelijkertijd wel de meest actuele documenten. Er is gebruik gemaakt van ontkrachtend materiaal door een gemeente toe te voegen aan het onderzoek die de ontwikkeling richting het toekomstige model weer hebben teruggedraaid. Toch is dit één gemeente in de groep van

deelnemende gemeenten en die groep zou in vervolgonderzoek uitgebreid moeten worden. Bij kwalitatief onderzoek is er altijd de mogelijkheid dat er sociaal wenselijke antwoorden worden gegeven. Dit is geprobeerd te ondervangen door gebruik van triangulatie. Voor vervolgonderzoek zou het beter zijn meerdere respondenten in verschillende schalen per gemeente te interviewen. Dat zorgt voor meer diepgang van het onderzoek. Verder zou er gekozen kunnen worden voor een groep van respondenten uit diverse gemeenten met allemaal dezelfde grootte, dat vergroot de externe validiteit. Een andere mogelijkheid is de groep respondenten aanvullen met meerdere kleinere gemeenten en grotere gemeenten zodat er meer over de Nederlandse gemeente gesproken kan worden. Dat verhoogt de validiteit en betrouwbaarheid op het gebied van de voortschrijdende congruentie strategieën. Binnen dit onderzoek was er een gebrek aan tijd en middelen om daar invulling aan te geven. Toch zijn er voldoende diverse respondenten geïnterviewd om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Een grote beperking aan dit onderzoek is de diepgang van het onderzoek. Doordat er per gemeente vaak maar één of twee respondenten hebben deelgenomen. Gebruik is gemaakt van meerdere nota's en mediaberichten per gemeente om dit empirische gat te dichten. Tegenover de zwakte van de diepgang staat de enorme breedte van deze verkenning. Dit moet u, de lezer, zich goed beseffen tijdens het lezen van dit onderzoek. Voor dit onderzoek bleek de kwalitatieve onderzoeksmethode de beste keuze. Hiermee is antwoord gevonden op de hoofdvraag en de deelvragen. In vervolgonderzoek zou er gebruik gemaakt kunnen worden van aanvullend kwantitatief onderzoek onder medewerkers van de desbetreffende gemeentelijke organisaties. Dit vergroot de generaliseerbaarheid van het onderzoek en zo wordt er vanuit meerdere perspectieven gekeken. De respondenten van dit onderzoek bevonden zich namelijk allemaal in de hogere schalen van de organisatie. Tijdens het interview werd er gebruik gemaakt van een stellingenlijst naar aanleiding van de theorie. Advies voor vervolgonderzoek is om geen gebruik te maken van cijfers om te laten zien waar de organisatie staat. Beter is om de stellingen één voor één langs te lopen en expliciet te vragen om uitleg bij iedere stelling over het waarom. Na enkele interviews is dit dan ook aangepast en dat zorgde voor rijkere en meer bruikbare informatie. Vanwege overvolle agenda's van de respondenten is soms gekozen voor meerdere respondenten tijdens één interview wat mogelijk heeft geleid tot beïnvloeding van de antwoorden. In één geval heeft er een verkort interview plaatsgevonden wegens tijdgebrek, dit interview is wellicht minder representatief te noemen. De gaten in het interview zijn wel aangevuld met informatie uit de verschillende documenten en er is nog mailcontact geweest over de openstaande vragen.

Op theoretisch vlak zijn nog enkele kritische noten te plaatsen. Het onderwerp is een relatief nieuw en actueel onderwerp waardoor het vinden van literatuur niet altijd gemakkelijk was. Om deze reden is er veel gebruik gemaakt van het boek van De Baas (2017) en daar waar mogelijk aangevuld met andere literatuur. Dit is een tekortkoming in het onderzoek. Vanuit dit onderzoek zijn er wel aanvullingen te doen op het boek van De Baas (2017). Nog niet iedere omkering zoals omschreven in zijn boek vindt op dit moment al plaats binnen de gemeentelijke organisatie. Zoals de organisatietheorie van Lawrence en Lorsch (1967) al veronderstelt, is de 'fit' tussen interne processen en de externe omgeving belangrijk. Het is niet de ontwikkeling van het ene organisatiemodel naar het andere organisatiemodel, maar juist de keuze van de organisatie welk model te gebruiken. Het toekomstige model vraagt om meer ontwikkeling waardoor de organisatie gemakkelijker kan schakelen tussen de verschillende rollen en daarmee een 'fit' kan creëren tussen de omgeving en de interne processen. Wat zowel uit de theorie als uit de empirische bevindingen blijkt, is dat het huidige bureaucratische model aan veranderingen onderhevig is. In de literatuur van De Baas (2017) worden deze omkeringen richting de moderne organisatie drastischer beschreven dan dat ze zich in de praktijk voordoen. Uit dit onderzoek blijkt zelfs dat het bureaucratische model in veel organisaties op bepaalde aspecten nog verheerlijkt wordt. Vandaar dat het belangrijker is om in te zetten op het kunnen 'switchen' tussen de verschillende modellen dan echt een ontwikkeling van het ene naar het andere model. De Baas (2017) stelt zichzelf deze vraag in het slot van zijn boek. Dit onderzoek bevestigt dat het kunnen switchen belangrijker is dan de omkering van het huidige bureaucratische model naar de moderne organisatie. Daarmee zijn het bureaucratische model en het toekomstige model dus niet volgtijdelijk maar wisselen elkaar af.

Over een aantal jaar moet dit onderzoek opnieuw worden uitgevoerd. Het moet dan worden aangevuld met nieuwe literatuur en de aanvullingen vanuit dit onderzoek zoals hierboven omschreven meenemen. Het onderwerp is namelijk zeer relevant, zo bleek uit de interviews met de respondenten waarin ze dit zelf expliciet benadrukten.

Zoals al eerder omschreven kent dit onderzoek een beperking in de diepgang waardoor de resultaten niet algemeen geldig zijn voor alle gemeenten in Nederland. Al heeft er een zeer gevarieerde groep van respondenten deelgenomen aan het onderzoek en bereikte het onderzoek op een bepaald moment een verzadigingspunt. Hetgeen waarmee rekening dient te worden gehouden. De conclusies blijven dan ook weldegelijk vermoedens gebaseerd op basis van de empirische bevindingen. Een andere groep respondenten uit andere gemeenten zou mogelijk tot andere conclusies kunnen leiden. Om van echte ontwikkelingen en effecten te spreken moet dit onderzoek over een aantal jaar opnieuw worden uitgevoerd. De gemeenten hebben dan meer tijd gehad zichzelf te ontwikkelen. De conclusies uit dit onderzoek kunnen dan vergeleken worden met de nieuwe conclusies. Daaruit kan blijken of de omkeringen zich verder door ontwikkelen of dat gemeenten beter worden in het switchen tussen de verschillende rollen.

5.3.2 Aanbevelingen voor gemeentelijke organisaties en vervolgonderzoek

In deze laatste paragraaf zullen de uitgevoerde analyse en getrokken conclusies vertaald worden naar de praktijk. Dit in de vorm van aanbevelingen. Deze aanbevelingen zorgen ervoor dat de gemeentelijke organisatie zichzelf verder kan ontwikkelen. Belangrijk om te beseffen hierbij is dat de concrete manier waarop invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen kan verschillen per gemeenten. Iedere organisatie bevindt zich namelijk op een ander punt in de ontwikkeling, kent een andere cultuur en heeft te maken met een andere complexe omgeving.

De eerste aanbeveling is, ‘focus en investeer in de medewerkers’. Als grootste obstakel voor de organisatieontwikkeling wordt ‘de mens’ benoemd terwijl ‘de mens’ juist ook de ontwikkeling moet gaan inzetten. De organisatie bestaat namelijk niet. Een groep mensen samen vormt een organisatie. Dit vraagt investering vanuit de organisatie in de medewerkers. ‘Menselijke krachten’ moeten niet meer als ondergeschikt worden beschouwd in de organisatie want dat creëert een platgeslagen medewerker. Betrek ze vanaf het begin af aan bij de ontwikkeling, vraag feedback, geef ze handvatten, ruimte voor initiatief van onderop en daar waar nodig training. Zo zorg je ervoor als organisatie dat je de medewerker aan je bindt. Een medewerker die met energie aan die nieuwe organisatie wil meebouwen. Verder is het belangrijk dat de ontwikkeling op ieder niveau binnen de organisatie lading krijgt. Zo gaat het binnen de gehele organisatie spelen en blijft het niet hangen in de top. De persoonlijkheid moet weer terugkeren in de organisatie door uit te gaan van stewardship; de professional is gericht op het zo goed mogelijk uitoefenen van zijn vak. Door het inbouwen van checks and balances in de organisatie en het werkproces voorkomt willekeur in de organisatie. Vergroot de beoordelingsruimte van de professional en laat hem samenwerken in een driehoeksverhouding met de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgever. Gemeenten kaarten aan dat er binnen de organisatie altijd enkele mensen zijn die de nieuwe richting begrijpen. Biedt deze mensen de ruimte om te experimenteren zodat ze de rest van de organisatie kunnen enthousiasmeren.

De tweede aanbeveling treft het leren binnen gemeentelijke organisaties. Er moet binnen de organisatie meer worden ingezet op leren, ontwikkelen en innoveren. De nieuwe manier van werken vraagt om veel onderlinge feedback. Dat is uit de medewerker ‘verdwenen’ door het volgen van de bureaucratische regels. Hier wordt van het management een voorbeeldrol verwacht en een organisatie die de veiligheid en ruimte biedt voor het leren. Dit moet uiteindelijk leiden tot een betere samenwerking wat de ontwikkeling zal stimuleren.

De derde aanbeveling betreft de administratieve processen. Versoepeling van budgetsystematiek- en capaciteit is nodig. Bureaucratische processen blokkeren de ontwikkeling. De planning- en controlcyclus moet een flexibele invulling krijgen. Niet alleen maar in producten meten als dat niet meer

het belangrijkste is dat je als organisatie levert. Als organisatie moet het personeel- en organisatie (P&O) instrumentarium dan ook ander gedrag ondersteunen. Wanneer dit niet gebeurt zorgt dat voor onrust binnen de organisatie omdat het nieuwe gedrag niet wordt ondersteunt. Je hebt juist het nieuwe gedrag nodig om de organisatieontwikkeling te versnellen. Dit betekent niet alleen meer verantwoordten aan de hand van harde prestatie-indicatoren maar ook de geleverde prestatie kwalitatief beoordelen. Een versoepeling van het P&O instrument zorgt ervoor dat het personeel makkelijker uitgewisseld kan worden over de organisatieonderdelen heen. Zo kan gemakkelijker in ad-hoc werkverbanden aan opdrachten worden gewerkt; een wens van vele gemeenten. De enige mogelijkheid om verandering aan te brengen in het salaris is door het veranderen van de ambtenarenwet. Dat is een grote wijziging dat noodzakelijk is voor het meer kunnen waarderen van ambtenaren op hun competenties en kwalitatieve prestaties.

De vierde aanbeveling tot slot betreft duidelijkheid op welke manier sturing plaatsvindt. Als er binnen een organisatie onderscheid wordt gemaakt in verschillende processen dient meer duidelijkheid te worden aangebracht wat ieder proces inhoudt en wat dat betekent voor de sturing en het eigenaarschap. Dit om onduidelijkheid daarover te voorkomen.

Gedurende het onderzoek zijn er ook aanbevelingen ontstaan voor vervolgonderzoek. In het huidige onderzoek zijn niet de medewerkers bevroegd, in hoe ze de ontwikkeling ervaren. Ervaren ze bijvoorbeeld al daadwerkelijk een verandering in het werkproces? Dit zou via een diepgaand kwantitatief onderzoek uitgevoerd kunnen worden. Zo kan er een completer beeld worden geschetst over hoe de gemeentelijke organisatie zich in Nederland ontwikkelt. Verder zou het onderzoek over een aantal jaar opnieuw uitgevoerd moeten worden. Dan kan worden onderzocht of de hoge ambities van de gemeenten nu daadkracht hebben gevonden en daarmee de grote verandering heeft plaatsgevonden waarover iedere respondent sprak. Tevens kunnen dan beter de eerste effecten worden gemeten; daar was het op dit moment vaak nog te vroeg voor. Tot slot kent dit onderwerp een sterk HR-karakter. Interessant om te kijken vanuit dat perspectief; hoe deze ontwikkeling beter kan worden doorgevoerd en welke rol culturele ondersteuning speelt in de ontwikkeling naar een moderne organisatie.

Literatuurlijst

't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB.

't Hart, P. (2014). *Understanding public leadership*. London: Palgrave.

Aardema, H., & Korsten A. (2009). Gemeentelijke organisatiemodellen, hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet. In: Bekke, A. et. al. (red.). *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur*. Den Haag: uitgave Raad voor het openbaar bestuur.

Ansell, C.K. (2011). *Pragmatist democracy. Evolutionary learning as public philosophy*. Oxford: Oxford university press.

Benington, J. (2010). From private choice to public value. In: J. Benington, & M. H. Moore (2010). *Public value. Theory and practice*. (pp. 31-49). Basingstoke: Palgrave.

Bovens, M., 't Hart, P., Van Twist, M., & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Boyne, G.A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97–122.

Burke, W. W. (2017). *Organization Change: Theory and Practice*. California: Sage Publications.

Buuren, A. van, Boons, F. & Teisman, G. (2012). Collaborative Problem Solving in a Complex Governance System: Amsterdam Airport Schiphol and the Challenge to Break Path Dependency. *Syst. Res*, 29(2), 116–130.

Carson, J.B., Tesluk, E.P., & Marrone, J.A. (2007). Shared leadership in teams: An investigation of antecedent conditions and performance. *Academy of Management Journal*, 50(5), 1217-1234.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407–423.

Christensen, T., & Laegreid, P. (2007), The whole- of- government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.

Christensen, T., & Laegreid, P. (2010). Complexity and Hybrid public administration. Theoretical and empirical challenges. *Public organization review*, 11(4), 407-423.

Christensen, T., Fimreite, A.L., & Lægreid, P. (2014). Joined-up government for welfare administration reform in Norway. *Public Organization Review*, 14(4), 439–456.

Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.

Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.

Davis, J., Schoorman, F., & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.

De Baas, J.H. (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid*. Groningen: Wolters Noordhoff.

De Baas, J.H. (2017). Iedereen stuurt iedereen. Over verlegenheid en arrogantie van overheden in netwerken. *Boom Bestuurskunde*, 2017(4), 78-83.

De Baas, J.H. (2017). *Voorbij de eeuw van de bureaucratie. Van regelorganisatie naar casusorganisatie*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

- De Bruijn, J.A. (2011). *Managing Professionals*. Abingdon: Taylor and Francis Ltd.
- De Jong, H.M., & Dorbeck-Jung, B. R. (1997). *Juridische staatsleer*. Bussum: Coutinho.
- De Sitter, L.U. (1989). Moderne Sociotechniek. *Gedrag en Organisatie*, 2(4/5), 222-252.
- Dunleavy, P. (1985). Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State. *British Journal of Political Science*, 15(3), 299 – 328.
- 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.
- Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I.F. (2016). *Critical Reflections on Interactive Governance. Selforganization and participation in public governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Elster, J. (1983). *Explaining technical change: A case study in the philosophy of science*. CUP Archive.
- Feeney, M. K., & DeHart-Davis, L. (2009). Bureaucracy and public employee behavior: A case of local government. *Review of public personnel administration*, 29(4), 311-326.
- Franks, T. (1989). Bureaucracy, organization culture and development. *Public Administration and Development*, 9(4), 357-368.
- Frissen, P.H.A. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Genneep.
- Gerrits, L. (2012). *Punching clouds: An introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield Park, AZ: Emergent Publications.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Groeneveld, S.M. (2016). *Het belang van bureaucratie. Omgaan met ambivalentie in publiek management*. Leiden: Oratie Universiteit Leiden.
- Gualmini, E. (2008). Restructuring weberian bureaucracy: comparing managerial reforms in Europe and the United States. *Public Administration*, 86(1), 75-94.
- Hartman, C. & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum grote steden.
- Hemerijck, A., & Hazeu, C.A. (2004). Werkt het, past het, mag het en hoort het? De kernvragen van beleidsvorming, toegepast op milieubeleid. *Bestuurskunde*, 13(2), 55-66.
- Jaffee, D. (2001). *Organization theory: Tension and change*. Boston: McGraw Hill.
- Keynes, J.M. (1926). *The end of laissez faire*. Londen: Hoghart-Press.
- Klijn, E.H. (2008), Complexity Theory and Public Administration. *Public Management Review*, 10 (3), 299-317.
- Korsten, A.F.A. (2000). *Rivaliteit en strijd tussen ambtelijke bureaus. Bureaupolitiek, verkokering, stammenstrijd, samenwerking*.
- Kruiter, A. J., Bredewold, F., & Ham, M. (2016, 20 mei). Dichterbij de burger, was de belofte. Maar niemand lijkt te weten hoe. Geraadpleegd via: [<https://www.nrc.nl/nieuws/2016/05/20/dichter-bij-de-burger-was-de-belofte-maar-nieman-1619783-a1340699>]. 26 maart 2018.
- Laloux, F. (2015). *Reinventing organizations*. Haarzuilens: Het eerste huis.

- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1986). *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Boston: Harvard Business School Classics.
- Merton, R. A. (1952). Bureaucratic structure and personality. in: Merton, R. A. (red.). *Bureaucratic structure and personality*. Glencoe, IL: Free Press.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations. A synthesis of the research*. London: Pearson education.
- Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J. B., & Ghoshal, S. (2003). *The strategy process: Concepts, contexts, cases*. New Jersey: Pearson education.
- Moore, M.H. (1995). *Creating public value. Strategic management in Government*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Mulder, M. (2002). *Competentieontwikkeling in organisaties. Perspectieven en praktijk*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- NOS (2018, 11 juli). Einde aan zwembad-soap Deventer: bewoners halen badje weg. Geraadpleegd via: [<https://nos.nl/artikel/2240995-einde-aan-zwembad-soap-deventer-bewoners-halen-badje-weg.html>]. 24 juli 2018.
- NRC Handelsblad (2016, 4 januari). Chaos en frustratie over zorg in 2015 – decentralisatie betekent ook de lof de boekhouders. Geraadpleegd via: [<https://www.nrc.nl/nieuws/2016/01/04/chaos-en-frustratie-over-zorg-in-2015-decentral-1574381-a22828>]. 20 april 2018.
- Oberfield, Z. W. (2014). Accounting for Time: Comparing Temporal and Atemporal Analyses of the Business Case for Diversity Management. *Public Administration Review*, 74(6), 777-789.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. London: Pearson.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377– 387.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971) Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203 – 216.
- Peters, B.G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas.
- Pollitt, C. (2003), Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34-49.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis. New public management, governance and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford university press.
- Quinn, J. B. (1980). *Strategies for Change: logical incrementalism*. Richard. D. Irwin: Homewood.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012), *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Raadschelders, J.C.N. (2016). Can we satisfactorily gauge the socio-political trends of our own age? Mark Bevir's views on governance and changing democracy. *Asian Journal of Political Science*, 24(3), 319-329.
- Raaphorst, N. (2015). *The indeterminate bureaucratic encounter: Bureaucrats' experiences of uncertainty and ways of knowing in interacting with citizen-clients*. Birmingham: IRSPM conference.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, C. H. (1976). Comparing public and private organizations. *Public administration review*, 36(2), 233-244.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard university.
- Riccucci, N. (2005). *How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform*. Washington: Georgetown University Press.
- Rotmans, J. (2012). *In het oog van de orkaan: Nederland in transitie*. Boxtel: Aeneas.
- Rotmans, J., & Loorbach, D. (2009). Complexity and transition management. *Journal of Industrial Ecology*, 13(2), 184-196.
- Schillemans, T. (2008). Regelruimte. Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering. in: *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regel-ruimte*. Amsterdam: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016, 15 maart). Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven. Geraadpleegd via: [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/03/15/rapport-maak-verschil>]. 20 februari 2018.
- Ten Bos, R. (2015). *Bureaucratie is een inktvis*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Thatcher, M. (1995). *Downing Street Years*. London: Harper Collins.
- Tummers, L. G., Bekkers, V. J. J. M., & Steijn, A. J. (2009). Policy alienation of public professionals: Application in a new public management context. *Public Management Review*, 11(5), 685-706.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.
- Van Buuren, M.W., & Edelenbos, J. (2008). *Kennis en kunde voor participatie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit
- Van der Bol, B. (2017, 13 november). Hollands Kroon 'niet afserven'. Geraadpleegd via: [<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/hollands-kroon-niet-afserveren.9574735.lynkx>]. 3 maart 2018.
- Van der Horst, A., Cremers, A., & Van Twuijver, W. (2016). *Poleposition*. Zwaag: Pumbo.
- Van der Steen, M. A., Van Twist, M. J. W., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Van Twist, M.J.W. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Van der Voet, J., Groeneveld, S., & Kuipers, B.S. (2014). Talking the talk or walking the walk? The leadership of planned and emergent change in a public organization. *Journal of Change Management*, 14(2), 171-191.
- Van der Voet, J., Kuipers, B., & Groeneveld, S. (2015). Held back and pushed forward: leading change in a complex public sector environment. *Journal of Organizational Change Management*, 28(2), 290-300.
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Couthinho.

- Van Twist, M.J.W., & Verheul, W.J. (2009). *Bijvangsten van beleid: over ongezochte opbrengsten van de wijkenaanpak*. Den Haag: Lemma.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (1998). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Visser, M. (2015). Management control, verantwoording en leren in publieke organisaties. *Management & Organisatie*, 69(1), 31–47.
- VNG (2014). Gemeenten op weg naar 2020. Geraadpleegd via: [https://vng.nl/files/vng/brieven/2014/attachments/05._gemeenten_op_weg_naar_2020_bijlage_0.pdf]. 20 maart 2018.
- VNG (2014). *Regionaal organiseren. Uitvoering geven aan een nieuwe werkelijkheid*. Den Haag: Platform 31.
- VNG (2015, 23 april). Regionaal organiseren. Geraadpleegd via: [https://vng.nl/files/vng/20150423_regionaal_organiseren.pdf] 5 maart 2018.
- Vries, M.S. (2016). *Understanding public administration*. Londen: Palgrave.
- Weber, E.P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334-349.
- Weber, M. (1970). Gezag, bestuur en bureaucratie. In: Van Braam, A. (red.), *Sociologie van het staatsbestuur II*. Rotterdam: Universitaire pers Rotterdam.
- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. (Fünfte, revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winkelmann)*. Tübingen: Mohr (Paul Siebeck).
- Weber, M. (2012). *Wetenschap als beroep. Politiek als beroep*. Nijmegen: Uitgeverij Vantilt (vertaling en nawoord geschreven door Hans Driessen).
- Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50(1), 361–386.
- Zuurmond, A. (1994). *De Infocratie: een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Den Haag: Phaedrus.

Bijlage 1. Respondentenlijst

Respondent Nr.	Datum interview	Gemeente	Persoon	Functie
1	11-4-2018	Amsterdam	R. van Lier	Senior strateeg organisatieontwikkeling
2	12-4-2018	Zaanstad	C. Apeldoorn	Gemeentesecretaris
3		Zaanstad	M. Hennen	Senior organisatieadviseur
4	16-4-2018	Haarlem	J. Scholten	Gemeentesecretaris
5	19-4-2018	Zoetermeer	Marieke Bosch	Organisatieadviseur toekomstgericht werken
6	23-apr	Breda	C. Vermeer	Gemeentesecretaris
7	24-4-2018	Tilburg	M. Meijs	Gemeentesecretaris
8	26-4-2018	Arnhem	R. Wuijtswinkel	Gemeentesecretaris
9	30-4-2018	Rijswijk	M. Middendorp	Gemeentesecretaris
10	1-5-2018	Nijmegen		
11	7-5-2018	Delft	H. Krul	Gemeentesecretaris
12	7-5-2018	Amersfoort	H. Elbers	Gemeentesecretaris
13	14-5-2018	Almere		
14	15-5-2018	Rijswijk	L. de Ploeg	Communicatieadviseur verandering
15	17-5-2018	Eindhoven	B. Liebrand	HR Business partner
16	17-5-2018	Eindhoven	F. van Swol	Hoofd sector Programma- en gebiedsmanagement
17	17-5-2018	Eindhoven	B. Kerssemakers	Strategisch adviseur Programma- en gebiedsmanagement
18	23-5-2018	Zwolle	I. Geveke	Gemeentesecretaris
19		Zwolle	E. Breider	Bestuursadviseur burgemeester Meijer
20	24-5-2018	Dordrecht	Van der Kraan	Gemeentesecretaris
21		Dordrecht	Van Iersel	Adviseur lerend organiseren
22	28-5-2018	Haarlemmermeer	A. van der Meulen	Organisatieadviseur
23		Haarlemmermeer	J. Haan	Programmamanager participatie

Bijlage 2. Topiclijst interview

1. Introductie

Tijdens de introductie komen de volgende zaken aan de orde:

- Een introductie vanuit de onderzoeker waarin benadrukt wordt dat het interview plaatsvindt vanuit de rol van onderzoeker;
- Er wordt duidelijk aangegeven dat er op vertrouwelijke wijze met de informatie wordt omgegaan en dat het interview wordt opgenomen op een recorder;
- De rand voorwaardelijke zaken. De duur van het interview bedraagt maximaal een uur en dat het interview wordt uitgewerkt. Het transcript daarvan wordt ter verificatie per e-mail aan de respondent verzonden, met daarbij de opmerking dat eventuele op- en of aanmerkingen zullen worden verwerkt. Duidelijk maken dat achteraf dingen verwijderd mogen worden.

2. Korte introductie ter voorbereiding vragen over opgabegericht werken

De onderzoeker licht kort toe wat de transformatie van een bureaucratisch organisatiemodel naar een opgabegericht organisatiemodel inhoudt. Wat de hoofdvraag is en het doel van het onderzoek.

3. Inleidende vragen

- Hoe zou u de moderne organisatie omschrijven?
- Hoe is in uw optiek de organisatie daar op dit moment al naar ingericht?
- Wat is naar uw inzicht nog nodig om toekomstbestendig te worden als organisatie? Wat mist er op dit moment?

4. Hefbomen

- Wat ziet u als kansrijke hefbomen voor de verandering naar de moderne organisatie? Voorbeelden?
- *Ziet u andere redenen waarom de verschuiving nodig is naar een meer toekomstgerichte organisatie?*

5. Transformatie

- Kunt u het veranderproces van de organisatieontwikkeling aan mij uitleggen?

6. Lijst invullen, verifiëren antwoorden en verkrijgen van achtergrondinformatie n.a.v. het bureaucratische organisatiemodel en de moderne organisatie (lijst De Baas, 2017).

Mogelijke vragen naar aanleiding van de vragenlijst of gedurende.

Structuur

- Hoe ziet de structuur van de organisatie eruit?
- In hoeverre bepaald de structuur nog de werkprocessen?
- Hoe worden taken aan medewerkers toebedeeld? Matching aan de hand van competenties?

Werkproces

- Kunt u aan mij het werkproces uitleggen?
- Uitvoering stuurt beleid of beleid stuurt uitvoering?

Management

- Kunt u aan mij de rol van het management binnen de organisatie uitleggen?
- Hoe wordt bepaald welke opgaven prioriteit hebben?

Professional

- Wie bezit de regie bij opgavegericht werken binnen de organisatie?
- In hoeverre is er sprake van beoordelingsruimte bij de behandelaar?
- Wie neemt de daadwerkelijke beslissingen binnen de organisatie bij opgavegericht werken? In hoeverre nog sprake van vetorecht bij de lijnafdelingen?

Sturing en verantwoording?

- Kunt u het sturings- en verantwoordingsproces binnen de organisatie uitleggen?

7. Effecten

- Wat willen jullie bereiken met de omslag naar de toekomstbestendige gemeente?
 - Vastgelegd in doelstellingen en ambities?
 - Zijn er in uw optiek mogelijke risico's verbonden aan deze omslag?
- Kunt u mij omschrijven of er effecten hebben plaatsgevonden die u van tevoren niet had voorzien?
 - Positief
 - Negatief

8. Afronding

- Toetsen of de respondent het gevoel heeft of dat alle relevante zaken ter sprake zijn gekomen.
- Vragen of er nog eventuele op- en of aanmerkingen zijn. Vertellen dat hij/zij het transcript toegestuurd krijgt en daarin dingen mag verwijderen en of aanvullen.
- Afspraken anonimiteit en directe citaten
- Vragen of de respondent op de hoogte gehouden wilt worden van de onderzoeksbevindingen?
- De respondent bedanken voor de medewerking en input.
- Vragen om documenten
- Uitnodigen sessie 5 juli

Op dit moment is het zo georganiseerd binnen de organisatie:

Medewerkers eigen vaste taken en bevoegdheden toe te kennen (of taken juist verdelen naar gelang de situatie en per opdracht)

1-2-3-4-5-6-7-8-9-10

In een vast hiërarchisch verband te werken (of juist in afdeling overstijgende teams op maat, ad-hoc werkverbanden)

1-2-3-4-5-6-7-8-9-10

Te gehoorzamen aan regels en voorschriften (Of juist professionals verantwoordelijkheid geven: doel en vraaggerichtheid)

1-2-3-4-5-6-7-8-9-10

Werkproces volgens vaste procedures en regels (of juist interactie op maat, proces ontwerpen en regisseren)

1-2-3-4-5-6-7-8-9-10

De stappen in het werkproces schriftelijk uit te voeren (of juist in gesprek te gaan)

1-2-3-4-5-6-7-8-9-10

Het werk te laten controleren in de hiërarchie (of juist professionals verantwoordelijkheid geven en verantwoording in fora)

1-2-3-4-5-6-7-8-9-10

Ieders taken en bevoegdheden vast te leggen in functiebeschrijvingen (of juist taken en mandaat flexibel aan te passen)

1-2-3-4-5-6-7-8-9-10

Benoemingen en promoties te baseren op diploma's en ervaringsjaren (of juist op persoonlijke competenties; kennis en vaardigheden)

1-2-3-4-5-6-7-8-9-10

Salaris op functie en loopbaan op anciënniteit (jaren in dienst) (of juist salaris en loopbaan naar competenties)

1-2-3-4-5-6-7-8-9-10

Meer het eerste

Meer het laatste

Bijlage 3. Legenda analysetabellen

Legenda

Legenda	
Gemeente Amsterdam	Am
Gemeente Arnhem	Ar
Gemeente Almere	Al
Gemeente Amersfoort	Af
Gemeente Breda	Br
Gemeente Delft	De
Gemeente Dordrecht	Do
Gemeente Eindhoven	Ei
Gemeente Haarlem	Ha
Gemeente Haarlemmermeer	Hm
Gemeente Nijmegen	Nm
Gemeente Rijswijk	Rw
Gemeente Tilburg	Ti
Gemeente Zaanstad	Za
Gemeente Zoetermeer	Zm
Gemeente Zwolle	Zw

Wel aangetroffen indicator	✓
Niet aangetroffen indicator	✗
Notafase, hoge ambitie	*
Geen informatie beschikbaar	?
Klassiek model	KM
Moderne organisatie	MO
Mate van verschuiving laag	L
Mate van verschuiving matig	M
Mate van verschuiving hoog	H

Bijlage 4. Documentenlijst

- Anguita, P. (2016, 7 december). 'Bureaucratie niet verminderd en dat wel de bedoeling'. Geraadpleegd via: [<https://www.tilburgers.nl/bureaucratie-niet-verminderd-en-dat-was-wel-de-bedoeling/>]. 8 mei 2018.
- Bekkers, H. (2017). 'Zeikerds en dromers botsen in stadhuis Amsterdam', *Binnenlands bestuur*, 28 februari.
- Boonstra, W. (2017). 'Pilot Zoetermeer combineert hulp en zorg', *Binnenlands Bestuur*, 16 mei.
- College van B&W Almere (2018). 'Staat van de stad 2017'.
- College van B&W Almere (2018). 'Staat van de organisatie 2017', januari.
- Commissie Brennickmeijer (2016). 'Amsterdam 2020. Advies- en evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam'.
- De Groot, A., & F. van Hattem (2018). 'Factsheets Haarlem', 22 maart.
- De Roij, J. (2018, 30 april). 'Gemeente Tilburg: lefgozers en lefgozerinnen gezocht'. Geraadpleegd via: [<https://www.regio-business.nl/leukste-werkgevers/gemeente-tilburg-lefgozers-en-lefgozerinnen-gezocht/>]. 10 april 2018.
- Delft doet (2016). 'Belevingsmonitor delft doet'. Geraadpleegd via: [https://ris.delft.nl/internet/vergaderingen-commissie-economie-financien-en-bestuur_41213/agenda/commissie-economie-financien-en-bestuur_7767/presentatie-stand-van-zaken-organisatieontwikkeling-gemeente-delftpdf_396129.pdf]. 20 juni 2018.
- Den Dulk, M., & Pröpper, I. (2014). 'Samen op weg naar een Opgaven gestuurde organisatie', 10 mei.
- Gemeente Almere (2017). 'Veranderplan de veranderrichting, met hart voor de stad', *Veranderplan*, april.
- Gemeente Almere (2017). 'Veranderplan de veranderrichting, met hart voor de stad', *Veranderplan*, april.
- Gemeente Amersfoort (2015), Raadsinformatiebrief, 2015/006, p.2.
- Gemeente Amersfoort (2014). 'Organisatie- en ontwikkelplan gemeente Amersfoort', november.
- Gemeente Amsterdam (2014). 'Bestuurlijk Kompas'.
- Gemeente Amsterdam (2016). 'Sociaal Jaarverslag 2016'.
- Gemeente Amsterdam (2017). 'Organisatieontwikkeling 2017/2018'.
- Gemeente Amsterdam (2018). 'Verder bouwen aan een toekomstbestendige organisatie'.
- Gemeente Arnhem (2017). 'Zo werken wij in Arnhem', *inspiratieboekje*, december.
- Gemeente Breda (2017). 'Jaarverslag Breda 2016'.
- Gemeente Breda (2017). 'Organisatieontwikkeling gemeente Breda. Richting, aanpak, vervolgstappen', februari.

Gemeente Delft (2016). 'Met Delft doet naar 2018 e.v.', 6 oktober.

Gemeente Delft (2017). 'Stad van vernieuwing = organisatie in beweging', 16 november.

Gemeente Dordrecht (2018). 'Begroting 2018'.

Gemeente Eindhoven (2017). 'Aangenomen motie talentmanagement', 25 april.

Gemeente Eindhoven (2017). 'Transitie ruimtelijk domein', *Contourennota*.

Gemeente Haarlem (2014). 'Coalitieprogramma 2014-2018', 15 mei.

Gemeente Haarlem (2017). 'Begroting 2017-2018. Bedrijfsvoering', 28 september.

Gemeente Haarlem (2017). 'Kadernota 2017', 17 mei.

Gemeente Haarlem (2017). 'Programmabegroting 2017-2021', 28 september.

Gemeente Haarlemmermeer (2016). 'Haarlemmermeer: de bedoeling', Geraadpleegd via: [<https://www.youtube.com/watch?v=0qV63EVsLJI>]. Op 13 juli 2018.

Gemeente Haarlemmermeer (2017). 'Haarlemmermeer weet raad. Lessen uit participatieonderzoek'.

Gemeente Nijmegen (2015). 'Sociaal jaarverslag 2015'.

Gemeente Nijmegen (2017). 'Organisatieontwikkeling'.

Gemeente Nijmegen (2018). 'Nijmegen: samen vooruit', 26 april.

Gemeente Nijmegen (2018). 'Stadsrekening 2017', 30 maart.

Gemeente Rijswijk (2016). 'Hoofdstructuur en besturing opgaven gestuurde organisatie', 23 juni.

Gemeente Rijswijk (2016). 'Hoofdstructuur en besturing van de opgaven gestuurde organisatie (formatieplan, uitvoeringsplan, tijdspad), 22 januari.

Gemeente Rijswijk (2016). 'Teamrollen in Rijswijk'.

Gemeente Rijswijk (2017). 'Opgaven gestuurd werken (OGW), de volgende stap', november.

Gemeente Rijswijk (2017). 'Richtingwijzer gemeente Rijswijk'.

Gemeente Tilburg (2018). 'Begroting 2018'.

Gemeente Tilburg (2018). 'Transformeren op zijn Tilburg's'.

Gemeente van de toekomst (2016). 'De drie decentralisaties van Zaanstad: 'een continu leertraject', 14 december.

Gemeente Zaanstad (2014). 'Gemeentelijk besturingsmodel: zo doen we het in Zaanstad!'.

Gemeente Zaanstad (2014). 'Organisatievisie 2017', 15 april.

- Gemeente Zaanstad (2018), 'Hoe wil Zaanstad werken?', 20 maart. Geraadpleegd via: [<https://www.youtube.com/watch?v=fME6MXfFwvc>]. Op 20 mei.
- Gemeente Zaanstad (2018). 'Vervolgfilm: 'Hoe wil Zaanstad werken'', 9 maart.
- Gemeente Zoetermeer (2017). 'Memo. Besluiten Toekomstgericht Werken toevoegen aan sturingsfilosofie', 31 augustus.
- Gemeente Zoetermeer (2018). 'Coalitieakkoord', 29 mei.
- Gemeente Zwolle (2012). 'De andere overheid en de doorontwikkeling van een waardegestuurde organisatie' 12 januari.
- Gemeente Zwolle (2018). 'Concept Koers Zwolle'.
- Hanekamp, R. (2018). 'Aansluiten bij veranderingen in de samenleving door op organisatorisch én persoonlijke vlak beweging te creëren', *Hiemstra & De Vries*.
- Hiemstra & De Vries (2017). 'Event Koers 2017: Opdrachtenmarkt Breda, wendbaar werken in de praktijk', 21 april.
- Hoge School Amsterdam (2014). 'Cultuuronderzoek Zaanstad', oktober.
- Jansen, Y. (2018). 'Sociaal akkoord helpt Tilburg uit impasse'. *Binnenlands bestuur*, 20 april.
- Rekenkamer Haarlem (2014). 'Wmo voorzieningen. De kanteling van een aanbod- naar een vraaggerichte organisatie', 14 januari.
- Rekenkamer Tilburg (2013). 'Tussenevaluatie Tilburg transformeer'.
- Rekenkamercommissie Dordrecht (2017). 'Opgavengestuurd ingehuurd?', november.
- Sipkens, M. (2018). 'Bezoek aan balie gemeente Haarlem moet lang wachten', *Haarlems Dagblad*, 20 juni.
- Tuynman, M. (2017). 'Maatschappelijke ondersteuning dicht bij de burger: mogelijk en wenselijk?', 13 maart.
- Twynstra Gudde (2016). 'Meta-evaluatie reorganisatie: ligt de gemeente Zaanstad op koers in het realiseren van haar ambitie?', 19 januari.
- USBO & NSOB (2017). 'Eindrapport Organisatieontwikkeling', 30 januari.
- Van der Kooi, V. (2018). 'Veel Eindhovense ambtenaren ziek van hun werk', *Eindhovens Dagblad*, 9 juli.
- Van Dijk, M. (2016). 'Koers naar de bedoeling met Haarlemmermeer', *A+O fonds gemeenten*.
- Vensters voor bedrijfsvoering (2015). 'Vensters open. Bedrijfsvoering in verandering'.
- VNG (2018), 'Kennis delen: organisatieontwikkeling'. Geraadpleegd via: [<https://vng.nl/kennis-delen-organisatieontwikkeling>]. Op 10 juli 2018.

Wijnands, A., Schwarze, A.M., De Boer, N. (2016). 'Niet blijven praten gewoon aan de slag', *Platform Overheid*, 4 oktober.

Zoetermeers Dagblad (2018). 'Meedenken over Zoetermeer 2030', 20 mei.